



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Poz. 2780

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.228.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2017 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/266/17 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Wilamowice oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów, w całości, jako sprzecznej z art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 15 marca 2017 r. Rada Miejska w Wilamowicach określiła kryteria na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Wilamowice oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska podjęła na podstawie m. in. art. 131 ust. 4 i 6 ustawy. Stosownie do treści wskazanych przepisów „w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej 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” (art. 131 ust. 4 ustawy). Z kolei w myśl przepisu art. 131 ust. 6 ustawy „organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów, o których mowa w ust. 4 i 5, oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość”.

W ocenie organu nadzoru § 1 pkt 1 i 2 uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z art. 131 ust. 4 ustawy oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W § 1 uchwały Rada Miejska określiła kryteria rekrutacji do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Wilamowice oraz przyznała każdemu kryterium określoną liczbę punktów. W § 1 pkt 1 uchwały ustalono kryterium: kandydat podlega obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego w roku szkolnym 2017/2018, któremu przyporządkowano liczbę punktów - 30, a w § 1 pkt 2 uchwały ustalono kryterium: kandydat będzie podlegał obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego w roku szkolnym 2018/2019, któremu przyporządkowano liczbę punktów – 20. Wskazane kryteria rekrutacyjne określone w § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały odnoszą się do określonej grupy dzieci, a zatem do dzieci w wieku 6 lat oraz w wieku 5 lat.

Organ nadzoru wskazuje, iż podstawowym przepisem regulującym kwestię obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego będzie z dniem 1 września 2017 r. art. 31 ustawy. Zgodnie z ust. 4 oraz ust. 5 w zw. z ust. 2 powołanej normy prawnej, dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Co do zasady obowiązek, o którym mowa rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat. W przypadku dziecka, o którym mowa w ust. 2 (tj. w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w wieku 7 - 9 lat), obowiązek ten rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego.

Reasumując, omawiane kryteria rekrutacyjne, wskazane przez Radę Miejską w Wilamowicach, odnoszą się do wąskiej kategorii dzieci – w wieku określonym przez ustawodawcę. Tymczasem, należy wskazać, iż żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji tej grupie adresatów. Z kolei art. 31 ust. 1 – 3 ustawy przyznaje uprawnienie do korzystania z wychowania przedszkolnego dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, rozciągając je w przypadkach szczególnych także na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat oraz na dzieci, które ukończyły 2,5 roku. Zatem Rada Miejska w Wilamowicach zobligowana była do skonstruowania takich kryteriów naboru, które pozwalałyby na uwzględnienie ustawowej przesłanki „zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny (...) oraz lokalnych potrzeb społecznych w odniesieniu do wszystkich uprawnionych kandydatów – niezależnie od ich wieku. Nie sposób przy tym zgodzić się ze złożonymi w tym zakresie wyjaśnieniami, w których Burmistrz stwierdza, iż zakwestionowane kryteria określone w § 1 pkt 1 i 2 uchwały nie odnoszą się do wieku dziecka. Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując powyższe kryteria postanowiła przyznać preferencje tylko dla wybranej grupy adresatów biorąc pod uwagę właśnie ich wiek, pomijając przy tym pozostałych kandydatów, którzy z mocy ustawy mają uprawnienie do korzystania z wychowania przedszkolnego.

Wymaga podkreślenia, iż o przyjęciu odmiennej wykładni nie przesądza w szczególności brzmienie art. 31 ust. 4 i 5 ustawy. Przepis ten dotyczy innego zagadnienia prawnego i nie daje podstaw do szczególnego traktowania omawianej grupy adresatów uchwały podczas rekrutacji do gminnych przedszkoli. Przeciwnie, należy wskazać nie tylko na brak istnienia normy prawnej zezwalającej na faworyzujące traktowanie ww. kandydatów, ale także na istnienie generalnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi wprost, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania. Uzależnianie zatem pośrednio lub bezpośrednio przyznania lub odmowy przyznania punktów w procesie rekrutacji do przedszkoli od spełnienia kwestionowanych kryteriów, jest złamaniem tej zasady.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru również określone w § 1 pkt 3 i 4 uchwały kryteria na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Wilamowice są niezgodne z art. 131 ust. 4 ustawy. Rada wprowadzając powyższe kryteria nie uwzględniła bowiem sytuacji rodzica samotnie wychowującego kandydata. W myśl trzeciego kryterium określonego przez Radę warunkiem otrzymania 30 punktów na drugim etapie rekrutacji jest to, że rodzice/prawni opiekunowie kandydata pracują zawodowo, prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą. Z kolei w § 1 pkt 4 uchwały Rada postanowiła przyznać 20 punktów kandydatowi w przypadku, gdy jeden z jego rodziców pracuje zawodowo, prowadzi gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiuje w systemie stacjonarnym. Takie rozwiązania są sprzeczne z wytycznymi zawartymi w art. 131 ust. 4 ustawy, a ponadto godzą w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości wobec prawa (art. 2 Konstytucji RP oraz art. 32 Konstytucji RP). Powyższe regulacje prowadzą bowiem do sytuacji, w której dzieci (kandydaci) charakteryzujący się wspólną cechą będą traktowani w sposób odmienny. Dzieci rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego zawodowo czy prowadzącego gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą nie otrzymają w postępowaniu rekrutacyjnym punktów w ramach tych kryteriów, podczas, gdy dzieci obojga rodziców spełniających te kryteria otrzymają odpowiednio 30 lub 20 punktów.

Tak określone kryteria doprowadzają do sytuacji, w której kandydaci posiadający oboje rodziców będą traktowani w sposób preferencyjny w stosunku do kandydatów wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców, co rażąco narusza art. 32 Konstytucji RP. Tymczasem, sytuacja rodzin, w których jeden rodzic (opiekun prawny) samotnie wychowuje dziecko – szczególnie akcentowana w art. 131 ust. 4 ustawy – powinna być uwzględniona przez organ stanowiący gminy ustalający kryteria naboru. Konieczność realizacji potrzeby

rodziny, w której rodzic samotnie wychowuje dziecko, to wymóg wynikający nie tylko z ustawy Prawo oświatowe, ale także z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej regulowanej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, należy zauważyć, iż ustawodawca przewidując w art. 131 ust. 4 ustawy 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, wziął pod uwagę także samotne wychowanie kandydata do przedszkola. Nie można bowiem zakładać, że po pierwszym etapie rekrutacji do przedszkoli wszyscy aplikujący kandydaci, wychowywani samotnie przez jednego z rodziców, otrzymają miejsce w przedszkolu. Równorzędny wynik uzyskany na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego przez kandydatów, na którym bierze się pod uwagę kryteria określone w art. 131 ust. 2 ustawy, a zatem również kryterium związane z samotnym wychowywaniem kandydata w rodzinie, 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, który również musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

Mając na uwadze powyższe należy zatem uznać, iż ustalenie kryteriów naboru, które będą dyskryminujące dla dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców (opiekuna prawnego) stanowi istotne naruszenie art. 131 ust. 4 ustawy oraz art. 2 i 32 Konstytucji RP. Nie sposób przy tym zgodzić się ze złożonymi w tej kwestii wyjaśnieniami, iż kryteria określone w § 1 pkt 3 uchwały dotyczą również rodziców samotnie wychowujących dziecko. Należy z całą stanowczością podkreślić, iż z brzmienia kwestionowanej regulacji nie wynika, iż kryterium to dotyczy również rodziców samotnie wychowujących dziecko, a wręcz przeciwnie wynika, iż sytuacja takiego rodzica będzie gorsza od sytuacji kandydata wychowywanego przez obojga rodziców.

Z tego też powodu zasadne jest zakwestionowanie § 2 pkt 5 uchwały, w którym Rada jako dokument potwierdzający spełnienie kryterium określonego w § 1 pkt 5 uchwały („rodzeństwo kandydata uczęszcza już do przedszkola publicznego, do którego o przyjęcie ubiega się kandydat”) wskazała „oświadczenie rodziców prawnych opiekunów o uczęszczaniu rodzeństwa kandydata do danego przedszkola publicznego”.

Ponadto, za sprzeczne z prawem uznać należy postanowienia zawarte § 2 pkt 3 i 4 uchwały w zakresie wyrazów: „informacja z Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej”. Zgodnie z 38 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2014 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.) „Zaświadczenia o wpisie w CEIDG dotyczące przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w zakresie jawnych danych, o których mowa w art. 25 ust. 1, mają formę dokumentu elektronicznego albo wydruku ze strony internetowej CEIDG”. Natomiast zgodnie z ust. 5 powołanego wyżej przepisu: „Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG”. Oznacza to, że pełna jawność i powszechność dostępu do danych zawartych w CEIDG pozwala każdemu, w tym pracownikom organów samorządu terytorialnego na wyszukanie przedsiębiorców – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż w § 1 pkt 3 uchwały brak jest wyrazu „studiuje” co powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały w tym zakresie. Należy mieć na uwadze, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego tak istotne jest, aby była jasna i zrozumiała zarówno dla jej adresatów, jak i organu stosującego prawo.

Wypada również zauważyć, że w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miejskiej w Wilamowicach.

W niniejszej sprawie w dniu 14 kwietnia 2017 r. do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęły wyjaśnienia Burmistrza Wilamowic. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej.

Ponadto, organ nadzoru pragnie wskazać, iż na ocenę zgodności z prawem niniejszej uchwały nie może mieć wpływ podnoszony przez Burmistrza Wilamowic zarzut, iż postanowienia § 2 uchwały są tożsame z zapisami § 2 uchwały Nr IV/23/15 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 21 stycznia 2015 r., które nie były kwestionowane w żadnym zakresie przez Wojewodę Śląskiego. Niezastosowanie bowiem do wcześniejszej uchwały przewidzianych ustawowo środków nadzorczych nie może oznaczać, iż praktyka ta będzie nadal zachowana. Ponadto, od stycznia 2015 r. zmianie uległy przepisy regulujące kwestie wychowania przedszkolnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXII/266/17 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Wilamowice oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Wilamowicach
2. aa