



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 marca 2024 r.

Poz. 1709

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.136.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/522/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie określenia kryteriów, liczby punktów za poszczególne kryteria oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Rudnik, w części określonej w lp. 4 tabeli (wiersz V, kolumna I-IV) załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 stycznia 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XLI/522/2024 w sprawie określenia kryteriów, liczby punktów za poszczególne kryteria oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Rudnik, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowią *Kryteria przyjęcia do przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, liczba punktów przyznana każdemu kryterium oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów* (tabela).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 131 ust. 4-6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 131 ust. 4-ust. 6 ustawy:

4. *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.*

5. *Na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego może być brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata. Kryterium dochodu określa organ prowadzący w stosunku procentowym do kwoty,*

o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111). Spełnianie tego kryterium jest potwierdzane oświadczeniem rodzica kandydata.

6. 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.

Z analizy ww. przepisów ustawy wynika, że organ prowadzący określając kryteria rekrutacji powinien wziąć pod uwagę wskazane przez ustawodawcę wytyczne. Jednym z nich jest zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Rada, określając kryteria rekrutacji do przedszkoli, powinna zatem wyraźnie wyodrębnić kryterium związane z uwzględnieniem potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

Z kolei art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.* Wyprowadzona z omawianego przepisu zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada Gminy określając kryterium wieku dziecka (lp. 4 tabeli – wiersz V, kolumna II) – które jest brane pod uwagę przy przyjęciu do przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Rudnik na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego – istotnie naruszyła art. 131 ust. 4 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazano kryterium wieku brane pod uwagę przy ww. rekrutacji oraz określono liczbę punktów: 5 letnie – 5 punktów, 4 letnie – 4 punkty, 3 letnie – 3 punkty, jak również określono dokumenty potwierdzające spełnienie tego kryterium – dane z wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola.

W tym miejscu należy wskazać na przepis art. 31 ust. 1-ust. 6 ustawy:

1. *Wychowanie przedszkolne obejmuje 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. Wychowanie przedszkolne jest realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego.*

2. *W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci odracza się zgodnie z art. 38.*

3. *W szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może także zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku.*

4. *Dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego.*

5. *Obowiązek, o którym mowa w ust. 4, rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat. W przypadku dziecka, o którym mowa w ust. 2, obowiązek ten rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko rozpocznie spełnianie obowiązku szkolnego.*

6. *Dzieci w wieku 3-5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego.*

Powyższe przepisy ustawy określające obowiązek i uprawnienie do korzystania z wychowania przedszkolnego zostały skorelowane z obowiązkiem gminy określonym w art. 31 ust. 8 ustawy, który to przepis stanowi, że zapewnienie warunków do spełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 4, oraz realizacji prawa, o którym mowa w ust. 6, jest zadaniem własnym gminy.

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej przepisy ustawy dotyczące realizacji wychowania przedszkolnego nie premiują w żaden sposób dzieci ze względu na ich wiek, tj. dzieci w wieku 3-5 lat. Uprawnienie do realizacji wychowania przedszkolnego mają bowiem, na równych warunkach, wszystkie dzieci

w wieku od 3 do 5 lat (z uwzględnieniem odmienności odnośnie dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – także dzieci, które ukończyły 2,5 roku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4126/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym wprowadzenie do przedmiotowych kryteriów rekrutacyjnych przesłanek wskazanych w lp. 4 tabeli – wiersz V, kolumna II załącznika do uchwały, tj. kryterium wieku dziecka, w ocenie organu nadzoru nie znajduje swojego umocowania w ustawowej przesłance „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”. 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 ust. 1 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 drugiego etapu rekrutacji od spełnienia kwestionowanego kryterium, jest złamaniem tej zasady.

Konsekwencją zakwestionowania ww. wieku kandydatów do przedszkola jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostałych regulacji załącznika do uchwały związanych z tym kryterium naboru, tj. liczbę punktów oraz dokumentów potwierdzających spełnienie tego kryterium (tabela – wiersz V, kolumna III i IV). Ponownie należy zaznaczyć, że Rada Gminy na podstawie art. 131 ust. 4 i ust. 6 ustawy zobowiązana jest nie tylko do określania przedmiotowych kryteriów naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego ale również do określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów oraz liczby punktów za spełnienie każdego z tych kryteriów. Wobec powyższego, nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących dokumentów niezbędnych do potwierdzenia ww. kryteriów oraz liczby punktów za spełnienie każdego z nich.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 131 ust. 4 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLI/522/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie określenia kryteriów, liczby punktów za poszczególne kryteria oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Rudnik, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**