



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 czerwca 2016 r.

Poz. 2736

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 238/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 sierpnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Ryszard Pęk  
Sędzia NSA Henryk Ożóg  
Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska (spr.)

Protokolant

st. asystent sędziego Anna Rudzińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 sierpnia 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 15 stycznia 2015 r., nr VI/46/15

w przedmiocie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Wrocław

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

## Uzasadnienie

W dniu 15 stycznia 2015 r. Rada Miejska Wrocławia, powołując się na przepisy 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.) w związku z art. 20 c ust. 4 i 6 oraz art. 20zf ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.), podjęła uchwałę nr VI/46/15 w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Wrocław.

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 istotnego naruszenia art. 20 c ust. 4 i ust. 6 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. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W uzasadnieniu skargi organ nadzoru po dokonaniu analizy przepisów ustawy stanowiących podstawę prawną wydania zaskarżonej uchwały wskazał, że w § 1 uchwały Rada Miejska Wrocławia ustaliła kryteria wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W tabeli zamieszczonej w tym przepisie określono sześć kryteriów, które powinny być brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Wrocław:

- 1) dziecko 4-letnie, które ma prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego (zgodnie z zapisem art.7 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw);
- 2) dziecko, którego oboje rodzice/prawni opiekunowie pracują lub studiują w trybie dziennym lub prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą;
- 3) dziecko, którego rodzic/prawny opiekun pracuje lub studiuje w trybie dziennym lub prowadzi gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą;
- 4) dziecko, którego oboje rodzice/prawni opiekunowie lub jeden rodzic/prawny opiekun złożyli/złożył roczne zeznanie podatkowe PIT, za rok poprzedzający rok, w którym odbywa się rekrutacja, w urzędzie skarbowym we Wrocławiu w tym za pośrednictwem płatnika (nie dotyczy osób rozliczających się w Pierwszym Urzędzie Skarbowym we Wrocławiu);
- 5) zgłoszenie jednocześnie do tej samej placówki dwoje lub więcej dzieci lub zgłoszenie dziecka posiadającego rodzeństwo korzystające z usług danego przedszkola lub szkoły podstawowej;
- 6) przedszkole lub oddział przedszkolny w szkole podstawowej położony naj- dogodniej dla rodziców/rodzica – opiekuna prawnego. Z wybranych placówek można wybrać tylko jedną placówkę najdogodniej położoną.

W zakresie powyżej przytoczonych kryteriów organ nadzoru przyjął, że kryterium drugie i trzecie zostało powiązane z sytuacją zawodową obojga rodziców/prawnych opiekunów lub rodzica/prawnego opiekuna dziecka. To oznaczało, że na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkołach podstawowych Rada postanowiła o ustaleniu preferencji wobec tych rodziców lub prawnych opiekunów, którzy muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, co stanowi uwzględnienie wytycznych ustalonych przez ustawodawcę w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Jasnym dla organu nadzoru było ustalenie różnych wartości punktowych w sytuacji wykonywania obowiązków zawodowych przez obojga rodziców i jednego z rodziców. Jednocześnie jednak organ nadzoru wskazał, że przy określaniu w pkt 2 tabeli sytuacji, w której wszyscy rodzice lub prawni opiekunowie pracują lub studiują w trybie dziennym lub prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą, Rada pominęła rodzica samotnie wychowującego dziecko.

Według organu nadzoru, jeżeli chodzi o drugie kryterium, które zostało powiązane z ilością punktów przyznawanych za to kryterium, to dziecko rodzica samotnie wychowującego, ale pracującego lub studiującego w trybie dziennym lub prowadzącego gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą nie otrzyma na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego żadnych punktów w ramach drugiego kryterium (pkt 2), podczas gdy dziecko obojga rodziców spełniających to kryterium otrzyma stosowną ilość punktów, tj. 50 punktów. Natomiast ewentualne ujęcie samotnie wychowującego rodzica w ramach pkt 3 tabeli również będzie powodowało nierówne traktowanie w stosunku do rodzin, w których oboje rodzice pracują podczas, gdy jak wskazano sytuacja tych rodzin w kontekście potrzeby godzenia obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi jest tożsama. Z kolei utrata tak dużej ilości punktów przez kandydata do przedszkola tylko z uwagi na obiektywny fakt wychowywania jedynie przez jednego z rodziców (samotnie wychowujący rodzic) może praktycznie przesądzać o nieotrzymaniu miejsca w wybranym przedszkolu.

Wobec tak wyrażonych wątpliwości, organ nadzoru w dniu 11 marca 2015 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia o wyjaśnienie braku uwzględnienia w § 1 pkt 2 (tabeli) sytuacji rodziców samotnie wychowujących dziecko w kontekście art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W odpowiedzi z dnia 16 marca 2014 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia wskazał m. in., że sytuacja rodziców samotnie wychowujących dziecko w kontekście art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest uwzględniona w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, bowiem wynika wprost z ustawy i nie wymaga regulowania przez radę gminy. Ponadto, organ wskazał, że zgodnie z art 20 c ust. 2 pkt 6 ustawy, samotne wychowywanie kandydata stanowi kryterium, które ma być brane pod uwagę w pierwszej kolejności, na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego. To kryterium, jako wynikające wprost z ustawy, nie jest i nie może być jednym z kryteriów branych pod uwagę w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, określonych przez organ prowadzący. Zdaniem Przewodniczącego Rady Miejskiej te drugie kryteria mają bowiem charakter uzupełniający wobec kryteriów uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego. Kryteria określone przez organ prowadzący nie mogą mieć pierwszeństwa przez kryteriami ustawowymi. W ocenie strony przeciwnej nie sposób uznać, aby to samo kryterium, czyli samotne wychowywanie miało być brane pod uwagę dwukrotnie.

W nawiązaniu do przedstawionych wyjaśnień organ nadzoru podtrzymał zarzut, że wbrew stanowisku Rady uwzględnienie sytuacji rodziców samotnie wychowujących dziecko na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego w ramach kryteriów ustalonych przez organ pomocowy nie stanowi powtórzenia przepisów ustawy i rozpatrywania kryterium ustawowego dwukrotnie. Podkreślił, że w sytuacji gdy w ramach ustalonego przez Radę kryterium na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, odnoszącym się do sytuacji zawodowej rodziców, organ uwzględnia sytuację zawodową rodziców samotnie wychowujących, to przesłanka samotnego wychowywania dziecka nie stanowi samoistnego kryterium przydającego konkretną ilość punktów, tylko jest uwzględniana w ramach określonego kryterium związanego z wykonywaniem aktywności zawodowej przez rodzica. Także brak uwzględnienia rodziców samotnie wychowujących dziecko i jednocześnie aktywnych zawodowo, w kontekście określonego w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty kryterium godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych stoi w sprzeczności w ustalonymi wytycznymi ustawowymi odnoszącymi się do potrzeby ułatwienia dostępu do przedszkola dzieciom takich rodziców.

Według organu nadzoru, kryterium ustalone w brzmieniu pkt 2 tabeli uchwały, które w swojej treści nie uwzględnia sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci, należy rozpatrywać nie tylko jako istotne naruszenie art. 20 c ust.4 i 6 ustawy, lecz również jako rażące naruszenie art. 32 Konstytucji RP, zgodnie którym 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.

W podsumowaniu organ nadzoru zarzucił, że zaskarżona uchwała nie uwzględnia w swej treści wszystkich wytycznych zawartych w art. 20 c ust.4 i 6 ustawy o systemie oświaty tj. potrzeb rodziny, w której rodzice lub rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. W konsekwencji wywiódł, że pominięcie tej kwestii w zaskarżonej uchwale ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem całego aktu. Przyjętego stanowiska nie zmienia – w ocenie organu nadzoru – ustalone przez Radę w pkt 3 kryterium (powołane na wstępie), które choć stanowi uwzględnienie kwestii związanych z potrzebami rodzin, w których rodzice bądź rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Przepis ten będzie obarczony poważną wadą, bowiem przyjęte kryterium to nie rozróżnia sytuacji rodzin, w których jedno z dwojga rodziców jest aktywne zawodowo oraz rodziców samotnie wychowujących dziecko, podczas gdy sytuacja tych drugich jest całkowicie odmienna, tożsama z sytuacją rodziny, w której oboje rodzice muszą wypełniać obowiązki zawodowe.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska we Wrocławiu wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w piśmie wyjaśniającym z dnia 12 marca 2015 r.

Rada Miejska, odnosząc się do argumentacji organu nadzoru przedstawionej w skardze podniosła, że sytuacja rodziców samotnie wychowujących dziecko w kontekście art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest uwzględniona w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, bowiem wynika wprost z ustawy nie może być jednym z kryteriów branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, określanych przez organ prowadzący. Na tym etapie rekrutacji kryteria mają bowiem charakter uzupełniający wobec ww. kryteriów ustawowych i są brane pod uwagę tylko w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego. Rada, odwołując się do treści uzasadnienia ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 7) odnoszącego się do regulacji stanowiącej podstawę prawną zaskarżonej uchwały, podkreśliła, że zgodnie z intencją ustawodawcy, w drugim etapie rekrutacji należy, uwzględniać potrzeby rodzin, w których

„rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnym oraz lokalne potrzeby społeczne”. Według organu gminy społeczna potrzeba uwzględnienia w drugim etapie rekrutacji dzieci wychowywanych samotnie przez jednego rodzica zaistniałaby tylko wtedy, gdy w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wrocław było mniej miejsc, niż mieszkających we Wrocławiu rodziców samotnie wychowujących dzieci. Tak nie jest, bowiem zgodnie z powszechną wiedzą, do przedszkola uczęszczają zarówno dzieci wychowywane przez oboje rodziców, jak i dzieci wychowywane przez samotnych rodziców. Dzieje się tak, ponieważ już na pierwszym etapie rekrutacji miejsca we wrocławskich przedszkolach są przydzielane dzieciom wychowywanym samotnie przez rodziców i innym dzieciom uprzywilejowanym przez ustawodawcę. Pozostałym dzieciom przydziela się miejsca na drugim etapie postępowania. Zatem umieszczanie w uchwale rady gminy kryterium odnoszącego się do dzieci wychowywanych samotnie przez rodziców staje się zbędne, bowiem drugi etap postępowania nie dotyczy już tych dzieci, wszystkie zostały już obsłużone na pierwszym etapie.

Rada Gminy podkreśliła, że Wrocław jest dużym miastem posiadającym na tyle rozbudowany system wychowania przedszkolnego, że liczba miejsc w przedszkolach przewyższa liczbę dzieci wychowywanych samotnie przez rodziców i już na pierwszym etapie rekrutacji miejsca we Wrocławskich przedszkolach są przydzielane dzieciom wychowywanym samotnie przez rodziców i innym dzieciom uprzywilejowanym przez ustawodawcę. Nadto uwzględnienie kryterium określonego w art. 20 c ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie oświaty (czy też któregośkolwiek innego spośród określonych w art. 20 c ust. 2 ) w uchwale rady gminy stanowiłoby właśnie powtórzenie przepisów ustawy, co godziłoby w zasady poprawnej legislacji.

W piśmie procesowym z dnia 29 maja 2015 r. organ nadzoru podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie. Dodatkowo wywiódł, że tożsamość sytuacji, w której oboje rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi prowadzi do wniosku, że ustalone przez Radę w § 1 pkt 2 (tabeli) kryterium powinno w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości uwzględniać jednocześnie obie sytuacje. Tymczasem ze sposobu określenia tego kryterium wynika, że warunkiem otrzymania na drugim etapie rekrutacji punktów związanych ze spełnieniem wymienionego kryterium, jest jego spełnienie przez oboje rodziców. Pominięcie w jego treści rodzica samotnie wychowującego dziecko, czyni to postanowienie uchwały istotnie wadliwym, skoro z ustawowego upoważnienia wynika, że sytuacja, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko wykonuje pracę zawodową, posiada taką samą wartość jak wykonująca ją oboje rodzice. Natomiast zupełnie odmienną jest sytuacja, gdy w ramach ustalonego przez Radę kryterium na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, odnoszącym się do sytuacji zawodowej obojga rodziców, organ prowadzący uwzględnia również rodziców samotnie wychowujących dziecko. W takim przypadku przesłanka samotnego wychowywania dziecka nie stanowi samoistnego kryterium, którego spełnienie wiąże się z przyznaniem określonej liczby punktów dla kandydata. Jest ona bowiem uwzględniania jedynie w ramach określonego kryterium związanego z wykonywaniem aktywności zawodowej przez rodziców kandydata. Natomiast podstawowym kryterium w tym przypadku, za które kandydat otrzymuje pewną ilość punktów jest fakt wykonywania pracy zawodowej lub studiowania w trybie dziennym lub prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pozarolniczej działalności gospodarczej przez rodziców kandydata.

Końcowo – w kontekście stanowiska Rady zawartego w odpowiedzi na skargę – organ nadzoru wskazał, że nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego, dokonana ex post przez Gminę Wrocław ocena wykonania uchwały i stanowisko, wedle którego umieszczanie w uchwale rady gminy kryterium odnoszącego się do dzieci wychowywanych samotnie przez rodziców staje się zbędne, bowiem drugi etap postępowania nie dotyczył już tych dzieci, gdyż liczba miejsc w przedszkolach przewyższa liczbę dzieci wychowywanych samotnie przez rodziców. Taka argumentacja – według organu nadzoru – nie może powodować pozostawienia zaskarżonej uchwały w obrocie prawnym z uwagi na niewłaściwe co do zasady, zdaniem organu nadzoru, zrealizowanie upoważnienia ustawowego. Nie bez znaczenia jest również fakt, że uchwała jako akt prawa miejscowego, nie konsumuje się w drodze jednokrotnego zastosowania i będzie stosowana do kolejnych rekrutacji.

### **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 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r.

Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dalej u.o.s.g. nie wprowadzają innych kryteriów kontroli sądowoadministracyjnej 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 uchylenia 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.

Z taką sytuacją, o której mowa w drugim z przytoczonych wyżej przypadków mamy do czynienia w badanej sprawie.

Zakwestionowana przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Wrocław została podjęta na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego 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 6 ustawy o systemie oświaty. Stosownie do tego przepisu 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. Organem prowadzącym jest w tym przypadku gmina, bowiem zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, należy do zadań własnych gmin, a na mocy art. 20 tej ustawy w przypadku publicznych przedszkoli, publicznych szkół i publicznych placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje określone w art. 20 c ust. 4–6 wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Według art. 20 c ust. 1–3 ustawy o systemie oświaty, określającego pierwszy etap rekrutacji do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przyjmuje się kandydatów zamieszkałych na obszarze danej gminy. W przypadku większej liczby kandydatów spełniających warunków, o którym mowa w ust. 1 niż liczba wolnych miejsc w publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę łącznie następujące kryteria:

- 1) wielodzietność rodziny kandydata;
- 2) niepełnosprawność kandydata;
- 3) niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata;
- 4) niepełnosprawność obojga rodziców kandydata;
- 5) niepełnosprawność rodzeństwa kandydata;
- 6) samotne wychowywanie kandydata w rodzinie;
- 7) objęcie kandydata pieczą zastępczą. Kryteria, o których mowa w ust. 2 mają jednakową wartość.

Analizę zakwestionowanej przez organ nadzorczy uchwały pod kątem istnienia elementów treściowych wypełniających obowiązek, o którym mowa w art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty należy rozpocząć od stwierdzenia, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Brzmienie powołanego powyżej przepisu prowadzi do wniosku, że wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 20 c ust. 4 tej ustawy. Trzeba jednak zauważyć, 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 wprowadzić 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. 20 c 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w przedstawionym wyżej aspekcie w pełni podziela zarzut organu nadzoru, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Po pierwsze, wadliwość zaskarżonej uchwały wyraża się w braku uwzględnienia w kryteriach obowiązujących 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. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stwierdzić należy, że przyjęta przez Radę Gminy Wrocław 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 zgodzić się z podniesionym w skardze zarzutem istotnego naruszenia art. 20 c ust. 4 i ust. 6 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 miasto Wrocław, w tym (pkt 2) przyjęto, że „dziecko, któ-

rego oboje rodzice/prawni opiekunowie pracują lub studiuje w trybie dziennym lub prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 50 punktów” oraz (pkt 3) „dziecko, którego rodzic/prawny opiekun pracuje lub studiuje w trybie dziennym lub prowadzi gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 40 punktów”.

Trafnie zatem zarzuca organ nadzoru, że w przypadku drugiego kryterium nie została uwzględniona sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci). Dziecko rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego, prowadzącego działalność gospodarczą lub studiującego w trybie dziennym będzie na starcie w postępowaniu rekrutacyjnym z mniejszą ilością punktów niż dziecko rodziców spełniających to kryterium. Pominęto w uchwale kryterium „rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego, prowadzącego gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiującego w trybie dziennym”. Takie rozwiązanie nie jest zgodne z omówionymi wyżej z wytycznymi zawartymi w art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a ponadto godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości wobec prawa. Taka regulacja prowadzi bowiem do sytuacji, w której dzieci (kandydaci) charakteryzujący się wspólną cechą będą traktowani w sposób odmienny. Dzieci rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego, prowadzącego gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiującego w trybie dziennym nie otrzymają w postępowaniu rekrutacyjnym punktów w ramach tego kryterium, podczas gdy dzieci obojga rodziców spełniających to kryterium otrzymają stosowną ilość punktów, tj. 50 punktów. Nawet gdyby przyjąć, że sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko została uwzględniona w kryteriach określonych w punkcie 3 analizowanej uchwały, to należy zauważyć, że dzieci, których oboje rodzice pracują, prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą lub studiuje w trybie dziennym otrzymają w trakcie postępowania rekrutacyjnego 50 punktów, natomiast dzieci rodziców samotnie wychowujących dziecko, stosownie do kryterium określonego w punkcie 3, otrzymają w trakcie postępowania rekrutacyjnego tylko 40 punktów. Niezależnie od tego kryterium, o którym mowa w punkcie 3 zakwestionowanej uchwały dotyczyć może – literalnie rzecz ujmując – sytuacji, w której tylko jeden z dwojga rodziców (prawnych opiekunów) pracuje, studiuje itd. i jest ono całkowicie oderwane od aspektu godzenia obowiązków zawodowych, zarobkowych, uczelnianych z samotnym wychowywaniem dziecka. W każdym bądź razie kryterium określone w pkt 3 § 1 zaskarżonej uchwały samo w sobie wyraźnie nie wyodrębnia kryterium związanego z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodzica, który samotnie wychowuje dziecko i jest jednocześnie aktywny zawodowo, zarobkowo itd.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pozbawione doniosłości prawnej należy ocenić stanowisko organu stanowiącego gminy, oparte na twierdzeniu, że „przyjęta regulacja znajdowałaby swoje uzasadnienie dopiero w przypadku, gdyby w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wrocław byłoby mniej miejsc niż dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców”. Norma kompetencyjna na podstawie, której wydano zaskarżoną uchwałę (art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty) ma charakter obligatoryjny, a więc zawarta w niej dyrektywa musi być zawsze brana pod uwagę przez organ ustalający kryteria naboru i nie jest zależna od jakichkolwiek danych o charakterze statystycznym. Na uwadze trzeba mieć to, że zaskarżona uchwała ma charakter prawa miejscowego i nie ma jednorazowego zastosowania tylko w 2015 r., lecz dotyczy również będzie kolejnych rekrutacji do przedszkoli publicznych prowadzonych przez miasto Wrocław w następnych latach. Ilość rodziców aktywnych zawodowo, zarobkowo lub studiujących dziennie i jednocześnie samotnie wychowujących dzieci w stosunku do ilości miejsc w publicznych przedszkolach ma niewątpliwie charakter dynamiczny. Trafnie zatem wywodzi Wojewoda, że nie można a priori zakładać, że po pierwszym etapie rekrutacji do przedszkoli publicznych wszyscy aplikujący kandydaci, wychowywani samotnie przez jednego z rodziców, otrzymają miejsce w przedszkolu. Nie jest przecież możliwą do wykluczenia taka sytuacja, w której po pierwszym etapie postępowania mogłoby zostać dziecko samotnie wychowywane przez rodzica czynnego zawodowo z równorzędnym bądź nawet mniejszym wynikiem do wyniku dziecka wychowywanego np. w rodzinie wielodzietnej z niepełnosprawnym rodzeństwem. Równorzędny wynik określonej ilości kandydatów, po przyznaniu punktów za kryteria określone w art. 20 c ust. 2 ustawy o systemie oświat, powoduje 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, a muszącego pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Natomiast jeżeli ustawodawca chciałby postąpić odmiennie, to zawarłby stosowną regulację umożliwiającą alternatywne zastosowanie omawianego kryterium. W każdym bądź razie **powoływanie się przez organ prowadzący na lokalne potrzeby społeczne nie oznacza zwolnienia organu uchwalodawczego gminy z obowiązku uwzględnienia w akcie prawa miejscowego ustawowej wytycznej w postaci kryterium związanego z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci.**

Z podanych wyżej względów przyjęte w zaskarżonej uchwale kryteria rekrutacyjne rażąco naruszają art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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 jakiejkolwiek 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 kryteria 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, co w materii prawnej tak wrażliwej społecznie jak nabór do przedszkoli musi znaleźć odzwierciedlenie.

Wobec powyższego 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. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zarówno w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP ze względów wcześniej omówionych, jak i w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Trafnie bowiem zauważa organ nadzoru, powołując się w tym zakresie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13), w którym m.in. wyjaśniono, że: „Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bogatą i zróżnicowaną treść. Koresponduje z zasadą równości, a przy tym wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok sygn. K 28/11, cz. III, pkt 4.4). Idea sprawiedliwości rozumiana jest jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od wprowadzenia nieusprawiedliwionych oraz niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (...). Z kolei jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek”.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dostrzegał w zasadzie sprawiedliwości społecznej „zaprzeczenie” lub „przeciwieństwo arbitralności” (zob. m.in. wyroki z: 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42, cz. III, pkt 2, 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122, cz. III, pkt 7.4; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, cz. III, pkt 1.2.3 i powoływane w nich orzecznictwo).

Reasumując powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pełni zaaprobował przyjętą przez organ nadzoru wykładnię przepisu art. 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przyjmując tym samym, że brak uwzględnienia przez Radę Miejską Wrocławia 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. **Jeśli bowiem norma kompetencyjna skierowana do organu uchwalodawczego nie została w pełni wykorzystana (wyczerpana) względem treści całej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, to istotną wadliwością dotknięta jest cała uchwała, co tym samym uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zwraca ponadto uwagę na to, że tytuł zaskarżonej uchwały jest nieprawidłowy i mylący. Z tytułu zaskarżonego aktu ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 2015 r., poz. 225, wynika, że uchwała nr VI/46/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 stycznia 2015 została podjęta „w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Wrocław”. Powyższy tytuł mógłby zatem wprost sugerować, że wspomniana uchwała dotyczy wszelkich kryteriów i punktów na każdym z etapów postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych. Tymczasem zaskarżona uchwała w istocie rzeczy dotyczy wyłącznie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto Wrocław. Takiej stosownej i niezbędnej – zdaniem Sądu – wzmianki w tytule tej uchwały brak.

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 wyroku orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.