



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 10 maja 2017 r.

Poz. 2165



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 207 .2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 8 maja 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/242/17 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 29 marca 2017r. w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Biłgoraj, w części obejmującej § 1 pkt 1, pkt 6, § 2 pkt 2 oraz § 3 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/242/17 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 29 marca 2017r. w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Biłgoraj, w części obejmującej § 1 pkt 1, pkt 6, § 2 pkt 2 oraz § 3 uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/242/17 Rady Miasta Biłgoraj została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2017r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta podjęła na podstawie m.in. art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59). Stosownie do treści powołanych 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). 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 (art. 131 ust. 6).

Jak wynika z przytoczonych przepisów ustawy, rada gminy upoważniona jest do wskazania, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, nie więcej niż 6 kryteriów na drugi etap postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego oraz do przyznania każdemu z tych kryteriów określonej liczby punktów, a także do określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełniania tych kryteriów.

W § 1 uchwały Rada wskazała kryteria wraz z liczbą punktów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Biłgoraj. W pkt 1 zamieszczono kryterium: *dzieci sześciolatnie, które mają obowiązek odbyć przygotowanie przedszkolne, zamieszkałe w odległości do 3 km od szkoły, przedszkola do którego złożyły wnioszek o przyjęcie – 10 punktów.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe w związku z art. 14 ust. 3, 4 i 4b ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016r., poz. 1943, ze zm.).

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego.

Zapewnienie warunków do spełniania obowiązku, o którym mowa w ust. 3, jest zadaniem własnym gminy (art. 14 ust. 4).

Zgodnie natomiast z art. 14 ust. 4b ustawy, jeżeli liczba dzieci, którym gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, zamieszkałych na obszarze danej gminy, zgłoszonych podczas rekrutacji do publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, przewyższy liczbę miejsc w tym przedszkolu lub tej innej formie wychowania przedszkolnego, dyrektor przedszkola, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez gminę - także dyrektor szkoły, informuje o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego wójta. W tym przypadku wójt jest obowiązany pisemnie wskazać rodzicom inne publiczne przedszkole albo publiczną inną formę wychowania przedszkolnego, albo niepubliczne przedszkole, o którym mowa w art. 90 ust. 1b, albo niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 1c, które mogą przyjąć dziecko.

Analogiczne regulacje prawne zawierają przepisy art. 31 ust. 4, ust. 8 i ust. 10 ustawy Prawo oświatowe, które wejdą w życie z dniem 1 września 2017r.

Z uwagi na powyższe, kryterium podlegania rocznemu obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu dzieci sześciolatnich nie może być przyjęte za dodatkowe kryterium rekrutacji do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę. Dzieci podlegające rocznemu obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu nie są bowiem objęte postępowaniem rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego, o którym mowa w art. 131 ustawy Prawo oświatowe. Zasady przyjmowania tych dzieci do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do innej formy wychowania przedszkolnego określają ww. przepisy - w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 14 ust. 3, 4 i 4b ustawy o systemie oświaty, zaś od dnia 1 września 2017r. - art. 31 ust. 4, 8 i 10 ustawy Prawo oświatowe.

Reasumując, Rada Miasta przyjmując kryterium na drugi etap postępowania rekrutacyjnego określone w § 1 pkt 1 uchwały, dotyczące dzieci sześciolatnich, którym gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego działała z naruszeniem art. 131 w zw. z art. 14 ust. 3, 4 i 4b ustawy o systemie oświaty.

W § 1 pkt 6 uchwały Rada wskazała kryterium: *rodzice kandydata są zatrudnieni lub prowadzą działalność gospodarczą na terenie Miasta Biłgoraj - 2 punkty.*

Wprowadzając powyższą regulację Rada naruszyła art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Ustawodawca, przewidując w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe 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 a priori zakładać, że po pierwszym etapie rekrutacji do przedszkoli wszyscy aplikujący kandydaci, wychowywani samotnie przez jednego z rodziców, otrzymają miejsce w przedszkolu. Równorzędny wynik określonej ilości kandydatów, po przyznaniu punktów za kryteria określone w art. 131 ust. 2 przedmiotowej ustawy, spowoduje konieczność uruchomienia drugiego etapu rekrutacji, na którym ustawodawca nakazuje organowi prowadzącemu uwzględnienie sytuacji rodzica samotnie wychowującego dziecko a zmuszonego pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

W ocenie organu nadzoru, w przypadku kryterium wskazanego w § 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały nie została uwzględniona sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko (dzieci). Z zapisów wskazanego kryterium wynika, iż dziecko rodzica samotnie je wychowującego, ale pracującego (pobierającego naukę w systemie dziennym), nie uzyska w postępowaniu rekrutacyjnym punktów. Rozwiązanie przyjęte przez radę jest sprzeczne z wytycznymi zawartymi w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, a ponadto godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości wobec prawa.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP 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.

Sytuacja rodzin, w których jeden rodzic (opiekun prawny) samotnie wychowuje dziecko – szczególnie akcentowana w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe – 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 ustawy Prawo oświatowe, ale także z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej regulowanej art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek urzeczywistnienia realizacji tej zasady spoczywa także na organie stanowiącym gminy podejmującym uchwałę w przedmiocie kryteriów stosowanych w naborze do przedszkoli. Ustalenie kryteriów naboru, które w jakikolwiek sposób będą dyskryminujące dla dzieci wychowywanych samotnie przez jednego z rodziców (opiekunów prawnych) stanowi istotne naruszenie art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 2 pkt 2 uchwały, określającego dokumenty potwierdzające spełnienie inkryminowanego kryterium.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, że *„traci moc Uchwała Nr XIII/113/16 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 27 stycznia 2016r. w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Biłgoraj.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis nie znajduje uzasadnienia prawnego, a zatem został przyjęty bez podstawy prawnej. Uchwała Nr XIII/113/16, podjęta na podstawie art. 20c ust. 4 - 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, utraciła bowiem moc obowiązującą z dniem uchylenia upoważnienia ustawowego stanowiącego podstawę jej wydania.

Rozdział 2a ustawy o systemie oświaty, zatytułowany *„Przyjmowanie do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i publicznych placówek”*, w którym zawarte były przepisy art. 20c ust. 4-6, został uchylony z dniem 26 stycznia 2017 r. (art. 369 pkt 2 w zw. z art. 15 pkt 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe - Dz.U. z 2017 r., poz. 60).

Zgodnie z § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Zasada ta zgodnie z § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Z kolei § 33 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, to można go wyjątkowo zachować tylko czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych (por. wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r. sygn. akt: II OSK 1590/10). Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym, uchwała Nr XIII/113/16 wymieniona w § 3 uchwały Nr XXV/242/17, utraciła moc z dniem 26 stycznia 2017 r. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XIII/113/16.

Zgodnie z § 126 ust. 3 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w takiej sytuacji w akcie prawa miejscowego zamieszcza się jedynie odnośnik do przepisu o wejściu w życie informujący o akcie, którego

treść wiąże się z treścią nowego aktu, a który przestał obowiązywać na podstawie samego prawa z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego przepis upoważniający do wydania tego aktu. W odnośniku tym podaje się również termin utraty mocy obowiązującej wymienionego aktu oraz przepis prawny, w następstwie którego przestał on obowiązywać. Natomiast zgodnie z § 126 ust. 1 w zw. z § 143 zasad, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt tylko w przypadku, gdy ma on uchylić akt wcześniejszy, który został wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez ten sam organ, który wydaje akt uchylający lub organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający.

Przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy odczytywać w kontekście wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad poprawnej legislacji i przejrzystości prawa. W § 32 - § 34 rozporządzenia opisane zostały bowiem skutki uchylecia lub zmiany ustawowych przepisów upoważniających dla obowiązywania aktów wykonawczych (oraz aktów prawa miejscowego). Stosowanie się do tych reguł służy zapewnieniu spójności i przejrzystości systemu prawnego.

Pismem z dnia 2 maja 2017r. (znak: OW.440.1.2017) Burmistrz Miasta Biłgoraj złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W wyjaśnieniach tych zajęto stanowisko, zgodnie z którym *"fakt, iż na gminie spoczywa ustawowy obowiązek zapewnienia dzieciom sześciolatniom możliwości odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego nie oznacza braku możliwości ustalenia kryterium w postępowaniu rekrutacyjnym takiego jak § 1 pkt 1 uchwały. Inny jest bowiem cel obu tych regulacji"*.

Zdaniem organu nadzoru cele regulacji zawartych w omawianych przepisach ustawowych są zbieżne, a polegają na zapewnieniu dzieciom dostępu do wychowania przedszkolnego zarówno z uwzględnieniem realizacji obowiązku w tym zakresie, który w obecnym stanie prawnym dotyczy dzieci sześciolennych (art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zaś od dnia 1 września 2017r. - art. 31 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe), jak również realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych, których zapewnieniu służyć mają przepisy uchwalane przez Radę na podstawie art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Należy przy tym podkreślić, że zasady przyjmowania dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do innej formy wychowania przedszkolnego określają przepisy ustawowe - w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 14 ust. 4 i 4b ustawy o systemie oświaty, zaś od dnia 1 września 2017r. - art. 31 ust. 8, 10 i 11 ustawy Prawo oświatowe.

W przedłożonych wyjaśnieniach Burmistrz Miasta Biłgoraj wskazał ponadto, że *"takie rozumienie analizowanego przepisu jest zgodne z samorządową praktyką uchwałodawczą w Polsce, której przykład może stanowić uchwała Nr 315/XXX/217 z dnia 21 lutego 2017r. Rady Miejskiej w Serocku"*.

Powyzsza konstatacja ma charakter pozaprawny. Organ nadzoru ocenia legalność podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał wyłącznie w kontekście zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, nie zaś w odniesieniu do samorządowej praktyki uchwałodawczej.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał, że złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/242/17 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO  
**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Biłgoraj
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Biłgoraj