



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2035

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.153.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/5/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie określenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów, w części określonej w § 1 ust. 5 i § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Krzyżanowice przyjęła uchwałę Nr LI/5/2023 w sprawie określenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

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. 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 kolei z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada Gminy nie określiła dokumentów niezbędnych do potwierdzenia kryterium wskazanego w § 1 ust. 5 uchwały, co stanowi istotne naruszenie art. 131 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada w § 1 ust. 1 – ust. 5 i § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Określa się następujące kryteria oraz odpowiadającą im liczbę punktów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice: 1. Kandydat objęty obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego zamieszkały na terenie gminy Krzyżanowice, dla którego wskazane przedszkole pierwszego wyboru jest położone najbliżej miejsca zamieszkania – 25 punktów.

2. Kandydat zamieszkujący na terenie Gminy Krzyżanowice w obwodzie szkoły w miejscowości, w której znajduje się przedszkole – 20 punktów.

3. Oboje rodzice (opiekunowie prawni)/rodzic samotnie wychowujący dziecko, pracują zawodowo, studiuje lub uczą się w trybie dziennym albo wykonują rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 15 punktów.

4. Rodzeństwo kandydata kontynuuje edukację przedszkolną w następnym roku szkolnym w tym samym przedszkolu – 10 punktów.

5. W przypadku, gdy liczba kandydatów, którzy uzyskali taką samą liczbę punktów uprawniających do zakwalifikowania jest większa od liczby miejsc, komisja rekrutacyjna dokonuje kwalifikacji kandydatów w oparciu o ich wiek, rozpoczynając przyznawanie punktów od kandydatów najstarszych uwzględniając rok, miesiąc i dzień urodzenia aż do wyczerpania liczby wolnych miejsc – 5 punktów.

§ 2. 1. Spełnienie kryterium lub kryteriów, o których mowa w § 1 pkt. 1-4 jest potwierdzane oświadczeniem rodziców (opiekunów prawnych) kandydata.

2. Spełnienie kryterium, o którym mowa w § 1 pkt. 6 jest potwierdzane datą urodzenia wskazaną w wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola.

Z powyższych regulacji uchwały wynika, że Rada określiła ww. dokumenty dla potwierdzenia kryteriów, o których mowa w § 1 pkt 1-pkt 4 uchwały (§ 2 ust. 1 uchwały) oraz dla potwierdzenia kryterium, o którym mowa w § 1 pkt 6 uchwały (§ 2 ust. 2 uchwały). Jednakże Rada w § 2 ust. 2 uchwały błędnie odesłała do kryterium określonego w § 1 ust. 6 uchwały, gdyż wskazany § 1 uchwały zawiera w swojej treści wyłącznie ustępy od 1 do 5. Wobec powyższego, z omawianych regulacji uchwały nie wynika, jakie dokumenty są niezbędne do potwierdzenia kryterium wskazanego w § 1 ust. 5 uchwały.

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru, powyższe naruszenie, powoduje niewypełnienie upoważnienia ustawowego w zakresie określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia kryterium wskazanego w § 1 ust. 5 uchwały.

Po drugie, powyższe naruszenie powoduje niejasność i nieczytelność uchwały - co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Organ stanowiący gminy jest obowiązany do formułowania w akcie prawa miejscowego postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Kwestionowany § 2 ust. 2 uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż odsyła do regulacji niezawartej w uchwale.

Konsekwencją zakwestionowania § 2 ust. 2 uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego kryterium wymienionego w § 1 ust. 5 uchwały, ponieważ dla niego Rada nie określiła dokumentu niezbędnego do jego potwierdzenia. Ponownie należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 131 ust. 4 ustawy zobowiązany jest nie tylko do określania przedmiotowych kryteriów naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, ale również do określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów. Wobec powyższego, nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym przepisu dotyczącego kryterium, dla którego nie określono dokumentów niezbędnych od jego potwierdzenia.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krzyżanowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 131 ust. 4 i ust. 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

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

Omawiane uchybienia 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 LI/5/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie określenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów, 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