WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.93.3.2019.MC2

Wrocław, 26 marca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 4 uchwały nr VI/68/19 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie określenia kryteriów przyjmowania dzieci do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz klas pierwszych publicznych szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Oborniki Śląskie i ich wartości punktowej oraz określenia dokumentów niezbędnych dla potwierdzenia tych kryteriów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 21 lutego 2019 r. podjęła uchwałę nr VI/68/19 w sprawie określenia kryteriów przyjmowania dzieci do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz klas pierwszych publicznych szkół podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Oborniki Śląskie i ich wartości punktowej oraz określenia dokumentów niezbędnych dla potwierdzenia tych kryteriów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 lutego 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §1 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 131 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.), zwanej dalej „ustawą" 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.), polegającym na nieuwzględnieniu przy określaniu jednego z kryteriów rekrutacji potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

W art. 131 ustawy określono kryteria postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego. Zgodnie z ustępem 4 wskazanej regulacji: „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.". Ustawa dopuszcza również, by na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego było brane pod uwagę kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata (art. 131 ust. 5 zd. 1 ustawy).

W oparciu o takie wytyczne, na podstawie art. 131 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość.

W ocenie organu nadzoru, realizując wskazaną normę kompetencyjną organ prowadzący powinien, określając kryteria rekrutacji, wziąć pod uwagę wskazane w art. 131 ust. 4 przedmiotowej ustawy wytyczne, które ustawodawca uznał za niezbędne przy realizacji omawianego upoważnienia. Do jednej z wytycznych należy, m.in. jak najpełniejsza realizacja potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Rada gminy, określając kryteria rekrutacji

do przedszkoli, brane pod uwagę na drugim jej etapie, powinna zatem wyraźnie wyodrębnić kryterium związane z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji rodzica, który samotnie wychowuje dziecko.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale określone zostały cztery kryteria brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola, dla którego Gmina Oborniki Śląskie jest organem prowadzącym: 1) kandydat obojga rodziców (opiekunów prawnych) pracujących, bez względu na rodzaj umowy w oparciu, o który jest wykonywana praca, prowadzących działalność gospodarczą, prowadzących gospodarstwo rolne lub uczących się w trybie dziennym – oboje rodziców lub rodzic samotnie wychowujący dziecko – 20 pkt; 2) kandydat, którego rodzeństwo kontynuować będzie edukację przedszkolną w tej samej placówce w roku szkolnym, na który jest przeprowadzana rekrutacja – 15 pkt; 3) kandydat uczęszczający do żłobka na terenie Gminy Oborniki Śląskie w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, na który przeprowadzana jest rekrutacja – 5 pkt; 4) kandydat obojga pracujących rodziców, który w roku poprzedzającym rekrutację nie otrzymał miejsca w przedszkolu publicznym – 10 pkt.

Oznacza to, że w przypadku czwartego kryterium nie została uwzględniona sytuacja rodzica samotnie wychowującego dziecko. Z zapisów tego kryterium wynika bowiem, że dziecko rodzica pracującego, ale samotnie je wychowującego, nie będzie mogło spełnić wskazanego kryterium, a tym samym w postępowaniu rekrutacyjnym z góry otrzyma mniejszą ilość punków, niż dziecko obojga pracujących rodziców spełniających to kryterium. Kryterium to wskazuje, że punkty w postępowaniu rekrutacyjnym otrzymuje kandydat, którego oboje rodzice pracują i który w roku poprzedzającym rekrutację nie otrzymał miejsca w przedszkolu publicznym. Pominięto w tym kryterium rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego. Takie rozwiązanie jest natomiast sprzeczne z wytycznymi zawartymi w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, a ponadto godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości wobec prawa.

Regulacja ta prowadzi bowiem do sytuacji, w której dzieci (kandydaci) charakteryzujący się wspólną cechą będą traktowani w sposób odmienny. Dzieci rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale pracującego, które w roku poprzedzającym rekrutację nie otrzymały miejsca w przedszkolu publicznym nie otrzymają w postępowaniu rekrutacyjnym punktów w ramach tego kryterium, podczas gdy dzieci obojga rodziców pracujących, które w roku poprzedzającym rekrutację również nie otrzymały miejsca w przedszkolu publicznym otrzymają stosowną ilość punktów, tj. 10 punktów.

Przedstawione powyżej kryterium rekrutacyjne rażąco narusza 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, szczególnie akcentowana w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, musi być zawsze brana pod uwagę przez organ ustalający kryteria naboru. Jej uwzględnienie w części z ustanowionych kryteriów (§1 pkt 1) nie konwaliduje braku odpowiednich norm w pozostałych, relewantnych kryteriach (§1 pkt 4). 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.

Powyższe okoliczności jednoznacznie świadczą, że 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.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) wskazał, m.in. 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 (zob. m.in. wyroki z: 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10, cz. III, pkt 2.4; 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53, cz. III, pkt 2.3). Jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek. W swoim orzecznictwie Trybunał 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). Odwołując się do poglądów nauki prawa, zauważał również, że "sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa" (wyrok z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64, cz. III, pkt 4 i powołana tam literatura; teza powtórzona w wyroku z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80, cz. III, pkt 8)". Obowiązek urzeczywistnienia realizacji zasady sprawiedliwości społecznej spoczywa także na organie stanowiącym gminy, co w materii prawnej tak wrażliwej społecznie, jak nabór do przedszkoli, musi znaleźć odzwierciedlenie.

Należy ponadto zauważyć, że 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 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 ustawy, 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 musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, 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 i ust. 6 ustawy Prawo oświatowe w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak