

UCHWAŁA NR LVI/1165/18

RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 24 maja 2018 r.

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
odpowiedzi na skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej Katowice – Północ w Katowicach**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwala:**

§1. Wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach odpowiedź na skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej Katowice – Północ w Katowicach z dnia 24 kwietnia 2018 r. na uchwałę nr XXXVIII/764/17 Rady Miasta Katowice z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów rekrutacji do przedszkoli prowadzonych przez miasto Katowice branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, określenia liczby punktów za każde z tych kryteriów i dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia.

§2. Argumenty prawne wniesienia odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Katowice

Krystyna Siejna

UZASADNIENIE

W dniu 30 kwietnia 2018 r. wpłynęła do Urzędu Miasta Katowice skarga Prokuratora Prokuratury Rejonowej Katowice – Północ w Katowicach (dalej: Strona skarżąca) z dnia 24 kwietnia 2018 r. na uchwałę nr XXXVIII/764/17 Rady Miasta Katowice (dalej: Rada Miasta Katowice) z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów rekrutacji do przedszkoli prowadzonych przez miasto Katowice branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, określenia liczby punktów za każde z tych kryteriów i dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia (dalej: uchwała).

Strona skarżąca zarzuca, w części dotyczącej § 1 pkt 1 uchwały, naruszenie przepisów art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały kryterium różnicującego przyjęcie dzieci do przedszkoli prowadzonych przez miasto Katowice odnoszącego się do ich wieku określonego przez ustawodawcę w art. 31 ust. 4 Prawa oświatowego, podczas gdy żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji tej grupie adresatów.

Wskazując na powyższe i powołując się na przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. Strona skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 1 pkt 1.

W uzasadnieniu zaś skargi Strona skarżąca rozwija argumentację przywołując w pierwszej kolejności brzmienie art. 31 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 8 Prawa oświatowego i na tej podstawie twierdzi, iż przytoczone przepisy nie premiują w żaden sposób dzieci, które są obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu. Uprawnienie do realizacji wychowania przedszkolnego mają bowiem, na równych warunkach, wszystkie dzieci w wieku od 3 do 6 lat (z uwzględnieniem odmienności odnośnie dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego), a w szczególności uzasadnionych przypadkach – także dzieci, które ukończyły 2,5 roku. W związku z tym wprowadzenie do kryteriów rekrutacyjnych przesłanki wieku dziecka, wyrażającej się w odniesieniu do obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego lub odroczonego obowiązku szkolnego, 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”. W ocenie Strony skarżącej Rada Miasta Katowice zobligowana była do skonstruowania tylko i wyłącznie takich kryteriów naboru, które realizowałyby treść przytoczonego przepisu rangi ustawowej. Kryterium rekrutacyjne ustalone zaś przez Radę Miasta Katowice w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, odnosi się do dzieci w określonym wieku, a żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatnim kandydatom czy też kandydatom w innym, określonym wieku.

W podsumowaniu, Strona skarżąca wskazuje nie tylko na brak istnienia normy prawnej zezwalającej na faworyzujące traktowanie wymienionych powyżej kandydatów, ale także na istnienie generalnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi wprost, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania. Uzależnienie zatem pośrednio lub bezpośrednio przyznania lub odmowy przyznania punktów w procesie rekrutacji do przedszkoli od spełnienia kwestionowanego kryterium wieku, jest zatem złamaniem tej zasady. Strona skarżąca dodatkowo podniosła, że liczba punktów przyznanych za spełnienie kwestionowanego kryterium (64) przewyższa sumę punktów, jakie można uzyskać za łączne spełnienie pozostałych 5 kryteriów naboru (62). Zatem niespełnienie tego jednego kryterium ma znaczny wpływ na wynik całego postępowania rekrutacyjnego.

Rada Miasta Katowice zważyła, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 131 ust. 4 zdanie pierwsze Prawa oświatowego, *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.* Ponadto, po myśli ust. 6 powyższego przepisu, *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. Zdaniem Strony skarżącej Rada Miasta Katowice zobligowana była do skonstruowania tylko i wyłącznie takich kryteriów naboru, które realizowałyby treść przytoczonego wyżej przepisu rangi ustawowej. Kryterium rekrutacyjne ustalone zaś przez Radę Miasta Katowice w § 1 pkt 1 uchwały (*dziecko, objęte obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym albo dziecko z odroczonym obowiązkiem szkolnym – 64 pkt*), odnosi się do dzieci w określonym wieku, a żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom czy też kandydatom w innym, określonym wieku. Dodaje przy tym, że wszyscy uprawnieni kandydaci powinni być traktowani niezależnie od ich wieku, albowiem brzmienie art. 31 ust. 4 i ust. 5 Prawa oświatowego nakładające na sześciolatków obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu nie daje podstaw do szczególnego traktowania omawianej grupy adresatów podczas rekrutacji do gminnych przedszkoli.

Powyższe stanowisko Strony skarżącej, w kontekście brzmienia ww. art. 131 ust. 4 i 6, jest błędne w swoim zasadniczym i jedynym w gruncie rzeczy założeniu, że nałożony na określoną grupę kandydatów ustawy obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego nie może stanowić jednego z określonych w uchwale kryteriów naboru do przedszkola, a co więcej, w okolicznościach niniejszej sprawy kryterium przesądzającego o naborze na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. Z brzmienia przepisu art. 131 ust. 4 wynika, że organ prowadzący ma pełną swobodę w określeniu kryteriów, a jedynym jej ograniczeniem jest zastrzeżenie, iż dobór ich ma uwzględniać zapewnienie jak najlepszej realizacji potrzeb dziecka i rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Nie można zatem z góry wykluczać, jak to czyni Strona skarżąca, że kryterium w postaci obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego albo odroczonego obowiązku szkolnego nie może znaleźć swojego umocowania w ustawowej przesłance. Tym bardziej, że wiek tych dzieci jest z natury rzeczy jedynie okolicznością towarzyszącą, jak w każdym innym kryterium rekrutacyjnym, w tym również w odniesieniu do pozostałych kryteriów określonych w uchwale. Zwłaszcza, jak zauważa Strona skarżąca, że uprawnienie do realizacji wychowania przedszkolnego mają, na równych warunkach (zdaniem Strony skarżącej), wszystkie dzieci w wieku od 3 do 6 lat (z uwzględnieniem odmienności odnośnie dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – także dzieci, które ukończyły 2,5 roku. W związku z tym, jeśli na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego należy dokonać naboru na wolne miejsca w konkretnym przedszkolu spośród kandydatów, którym organ prowadzący w ramach zadania własnego zobowiązany jest wszystkim zapewnić realizację wychowania przedszkolnego, to trudno zaakceptować stanowisko Strony skarżącej, że kryterium obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego albo odroczonego obowiązku szkolnego z zasady nie może być kryterium rekrutacyjnym, którego wartość punktową właśnie z uwzględnieniem powyższej przesłanki ustawowej określa organ prowadzący. Dla oceny legalności ustalonego kryterium istotne jest to, czy uwzględnia ono wymienione w art. 131 ust. 4 przesłanki ustawowe, a nie to, że preferowane kryterium (**na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego**) dotyczy kandydatów w określonym wieku, co notabene nie wynika z brzmienia § 1 pkt 1 uchwały. Tego aspektu Strona skarżąca w ogóle nie podnosi, skupiając się wyłącznie na wieku, który błędnie uznaje za kryterium rekrutacyjne wskazując, że żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom czy też kandydatom w innym, określonym wieku. Istotnie, ma rację Strona skarżąca, że żaden przepis prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom lub innym kandydatom, jednakże jest tak dlatego, ponieważ uprawnienie do przyznania tych preferencji ustawodawca przyznał organowi prowadzącemu na mocy delegacji zawartej w art. 131 ust. 4. Zaś w ust. 6 tego samego przepisu potwierdził to uprawnienie wprost - zezwalając na przyjęcie kryteriów o różnej wartości, co oznacza także, że niektóre mogą mieć preferencję przesądzającą o naborze określonych kandydatów. Czym w rzeczy samej jest postępowanie rekrutacyjne na drugim etapie rekrutacji w oparciu o ustalone kryteria o różnej wartości, jeśli nie dokonaniem wyboru na podstawie ustalonych preferencji spośród kandydatów mających prawo do ubiegania się o przyjęcie do konkretnego przedszkola. Wydaje się, że Strona skarżąca przez przyzmat podnoszonej równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) prowadzi argumentację, która nietrafnie każe uznać, że sytuacja kandydatów objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym lub odroczonym obowiązkiem szkolnym nie różni się wcale od sytuacji pozostałych kandydatów, a nadto, że skoro wszystkich należy traktować jako podmioty (osoby) podobne o zbliżonej sytuacji, to odmienne traktowanie niektórych z nich tj. sześciolatków jest wykluczone. Trudno zgodzić się ze Stroną skarżącą, która, jak się wydaje, w przeciwieństwie do Rady Miasta Katowice nie dostrzega istotnego zróżnicowania sytuacji faktycznej dzieci sześciolatków

i ich rodziców, która może i powinna w ocenie danego organu prowadzącego implikować właśnie na drugim etapie rekrutacji zróżnicowanie ich sytuacji prawnej. Wymaga bowiem podkreślenia, że zróżnicowanie sytuacji faktycznej dzieci sześciolatków wynika z faktu, że z uwagi na obowiązującą rejonizację na poziomie szkół podstawowych (obwód szkoły) prawem i obowiązkiem rodzica dziecka siedmioletniego jest jego zgłoszenie do szkoły, która swoim obwodem obejmuje miejsce zamieszkania dziecka. To zaś sprawia, że racjonalnym i naturalnym zachowaniem rodzica dziecka sześciolatka, który ustawowo zobowiązany jest zapewnić dziecku odbycie rocznego przygotowania przedszkolnego, jest wybór przedszkola, które jest najbliżej miejsca zamieszkania oraz szkoły, do której już niebawem będzie uczęszczać. Przyjęcie dziecka sześciolatka do takiego przedszkola jest powszechnym i ze wszelkich miar zrozumiałym oczekiwaniem rodzica, albowiem w zaistniałej sytuacji życiowej dzieci oraz ich rodziców, jest ono najlepszym zapewnieniem realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, a w tym także potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata sześciolatka muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. A nic tak znacząco i decydująco nie wpływa i nie sprzyja tym potrzebom, jak bliskość przedszkola i szkoły od miejsca zamieszkania. Tego rodzaju oczekiwanie i potrzebę ma również rodzic dziecka w wieku od 3 do 5 lat, jednakże w tym przypadku nie mają one tak fundamentalnego znaczenia, ponieważ ci rodzice mają prawo do zapewnienia im wychowania przedszkolnego, ale nie obowiązek jego zapewnienia, który spoczywa na organie prowadzącym. Dlatego, z ich punktu widzenia najważniejsze i najistotniejsze jest to, by ostatecznie organ prowadzący zapewnił im miejsce we wskazanym przedszkolu. Na tym etapie potrzeby dziecka i rodziny nie są zdeterminowane i uwarunkowane obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego, którego realizację każdy rodzic słusznie i roztropnie wiąże w swoich planach i zamierzeniach z obowiązkiem szkolnym dziecka. Są to bardzo poważne różnice, które nie powinny być ignorowane i pomijane właśnie na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego.

Bliskość przedszkola i szkoły dla dziecka sześciolatka i jego rodzica ma znaczenie nie tylko przez pryzmat szybkiego i dogodnego zaprowadzania i odbioru dziecka z przedszkola. Czymże bowiem jest zapewnienie jak najlepszych potrzeb dziecka sześciolatka, jak nie tym, by w ten sposób zagwarantować dziecku właściwe i optymalne warunki rozwoju u progu edukacji szkolnej. Jest niezmiernie ważne i istotne dla dziecka, rodzica i rodziny dziecka sześciolatka, by preferencją wynikającą z kwestionowanego kryterium, o którym stanowi kwestionowany § 1 pkt 1 uchwały, umożliwiła rozwój edukacji przedszkolnej najbliżej miejsca zamieszkania dziecka w obwodzie konkretnej szkoły podstawowej, albowiem z zasady najlepszym dla dziecka i jego rodzica rozwiązaniem jest pójście do przedszkola w bliskości zamieszkania, a następnie do szkoły z rówieśnikami, z którymi przez rok uczęszczało do przedszkola. Jest sprawą oczywistą i nie wymagającą wykazywania, że w tym przełomowym okresie życia dziecko odczuwa lęk i stres wskutek zmiany dotychczasowego otoczenia i środowiska. Zatem ogromnie ważne jest, żeby wynikające z tego potencjalnie negatywne dla dziecka konsekwencje mogły być znacząco zminimalizowane, a nic tak nie wpływa pozytywnie, jak przejście z przedszkola do szkoły, które kojarzą się dziecku z otoczeniem zamieszkania, w tym z wieloma rówieśnikami z przedszkola i szkoły. Tego dowodzi w oczywisty sposób doświadczenie życiowe, a nie tylko nauka psychologii i pedagogiki. Pozytywne i radosne odczucia dziecka sześciolatka, a już niebawem ucznia, mają niebagatelny wpływ na jego psychiczny, emocjonalny i intelektualny rozwój, co bez wątplenia wpływa także na właściwe i pożądane odczucia i oczekiwania rodzica. Nie jest czymś odkrywczym, a wręcz powszechnie wiadomym, że nierzadko traumatyczne doznania dziecka, które są wynikiem nagłego osamotnienia w środowisku szkolnym w skutek przyścia do szkoły, w której nie ma rówieśników z przedszkola, nierzadko powodują u dziecka blokadę i zahamowania przed nawiązywaniem pożądanych relacji i kontaktów rówieśniczych. Wycofanie się i zamknięcie w sobie już na starcie edukacji odbija się na możliwościach percepcyjnych, a często jest początkiem powstawania różnych dysfunkcji. W tym miejscu szczególnie należy podkreślić, iż wskazane wyżej potrzeby i uwarunkowania w jeszcze większym stopniu występują i mają znaczenie w przypadku dziecka sześciolatka, które do tego czasu w ogóle nie korzystało z uprawnień do wychowania przedszkolnego.

Przez pryzmat przesłanki uwzględnienia potrzeb dziecka, rodzica i rodziny, a w tym godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, zapewnienie rodzicowi dziecka sześciolatka miejsca w przedszkolu przez niego wybranym, jest kwestią fundamentalną w codziennym biegu spraw życiowych całej rodziny. Zważyć bowiem należy, że rodzic dziecka sześciolatka w przeciwieństwie do rodzica dziecka w wieku od 3 do 5 lat ma ustawowy obowiązek zapewnienia swojemu dziecku obowiązkowego rocznego

przygotowania przedszkolnego, a więc w jego żywotnym interesie jest, by dziecko spełniało ten obowiązek w wybranym przedszkolu, a nie w przedszkolu wskazanym przez organ prowadzący w ramach ogólnego obowiązku zapewnienia wszystkim kandydatom uprawnienia do realizacji wychowania przedszkolnego. Jest niezmiernie ważne dla tych kandydatów i ich rodziców, by obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne mogli odbyć w wybranym przedszkolu, bowiem tylko to przedszkole najpełniej realizuje ich potrzeby, które jak wykazano wyżej są zdecydowanie istotniejsze niż potrzeby pozostałych kandydatów, zarówno w aspekcie indywidualnym jak i społecznym. Nie oznacza to, że takich potrzeb i oczekiwań nie mają pozostali rodzice kandydatów do przedszkola, niemniej obiektywnie nie jest to taka sama sytuacja, albowiem rodzic dziecka w wieku od 3 do 5 lat ostatecznie może nawet nie skorzystać z oferty przedszkola wskazanego przez organ prowadzący. Tymczasem rodzic dziecka sześciolatniego takiej możliwości nie ma, ponieważ spoczywa na nim ustawowy obowiązek zapewnienia rocznego przygotowania przedszkolnego. A zważywszy, że obowiązek ten ma ścisły związek z obowiązkiem szkolnym, dlatego nie bez znaczenia dla każdego racjonalnie zachowującego się rodzica jest zaprowadzanie dziecka do przedszkola wybranego, a najlepiej do przedszkola bliskiemu zamieszkania i w przyszłości szkoły.

Zakwestionowane kryterium, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały, w oczywisty sposób uwzględnia także lokalne potrzeby społeczne, tym bardziej że w ramach obowiązkowych konsultacji społecznych nie zakwestionowano żadnego z postanowień zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do zarzutu, który dotyczy liczby punktów przyznanych za spełnienie kwestionowanego kryterium przewyższających sumę punktów, jakie można uzyskać za łączne spełnienie pozostałych 5 kryteriów naboru, należy wskazać i podkreślić, że uchwała dotyczy kryteriów **na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego**, a więc po przeprowadzonym postępowaniu na pierwszym etapie (elektronicznym podstawowym i uzupełniającym). Zdecydowana większość kandydatów w tym momencie została już przyjęta do wybranych przez rodziców przedszkoli, w tym również w większości sześciolatnie dzieci. Do drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego z tej grupy kandydatów przystępują już nieliczni, dla których w wybranym przez siebie przedszkolu po pierwszym etapie rekrutacji nie znalazło się miejsce. W związku z tym, by zapewnić im odbycie rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego w ponownie wybranym przez siebie przedszkolu, które dysponuje wolnymi miejscami, mając na względzie preferowane kryterium uwzględniające przesłanki wymagane przepisem art. 131 ust. 4, kwestionowana liczba punktów jest zabiegiem uzasadnionym i celowym.

Mając na uwadze przedstawione w niniejsze uchwale argumenty Rada Miasta Katowice nie uważa, by kwestionowany przez Stronę skarżącą § 1 pkt 1 uchwały naruszał również zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zróznicowanie sytuacji faktycznej kandydatów ubiegających się o przyjęcie do wybranego przedszkola jest na tyle oczywiste i znaczące, że przyjęte w zaskarżonej uchwale zróznicowanie prawne na korzyść kandydatów objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym ma jak najbardziej uzasadniony charakter. Jest w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisu art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego, natomiast zaspokojenie w ten sposób interesu kandydatów sześciolatnich i ich rodziców pozostaje w odpowiedniej proporcji do interesu pozostałych kandydatów, albowiem żaden z nich ostatecznie nie zostaje pozbawiony korzyści z przysługującego mu uprawnienia do zapewnienia mu wychowania przedszkolnego. Ponadto, odmienne traktowanie kandydatów objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym wypełnia konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, którą wyraża art. 2 Konstytucji RP.