



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 września 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Rafał Stasikowski

Sędziowie



Sędzia NSA Tamara Dzielakowska

Sędzia del. WSA Dariusz Chaciński (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 15 września 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 6 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 489/19

w sprawie ze skargi Gminy Częstochowa

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

z dnia 28 lutego 2019 r. nr NPII.4131.1.131.2019

w przedmiocie szkół i placówek oświatowo-wychowawczych

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Justyna Łaskowska*  
*[Signature]*  
sekretarz sądowy

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 6 sierpnia 2019 r. III SA/GI 489/19, po rozpoznaniu skargi Gminy Częstochowa na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 28 lutego 2019 r. nr NPII.4131.1.131.2019 w przedmiocie szkół i placówek oświatowo wychowawczych: 1. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze; 2. zasądził koszty postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Śląski. Zaskarzając wyrok w całości zarzucił mu naruszenie prawa materialnego:

1. art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe (dalej: Po) w związku z art. 7 Konstytucji RP przez błędną wykładnię, a to poprzez uznanie, że określając kryteria na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego Rada Miasta może jako jedno z 6 kryteriów wskazać na kryterium odnoszące się do poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym;
2. art. 32 Konstytucji RP i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 131 ust. 4 Po, przez błędną wykładnię, a to poprzez uznanie, że określenie kryterium odnoszącego się do poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym nie stanowi dyskryminacji oraz nie stanowi naruszenia zasady równości wobec prawa;
3. art. 131 ust. 4 Po w zw. z art. 149 ust. 1 i art. 150 ust. 1 oraz art. 155 w zw. z art. 1 pkt 1 Po przez jego błędną wykładnię, a to poprzez uznanie, że wprowadzenie kryterium odnoszącego się do poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym jest dopuszczalne w celu realizacji zadań systemu oświaty i jednocześnie nie ogranicza prawa dziecka do opieki i nauczania;
4. art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2019 r. poz. 1127), art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE.L. Nr 119; dalej: „RODO”) w zw. z art. 150 ust. 1 Po w zw. z art. 131 ust. 4 Po, przez błędną wykładnię, a to przez uznanie, że gromadzenie danych o stanie zdrowia (tu: informacji o szczepieniu kandydata do

przedszkola) w procesie postępowania rekrutacyjnego jest jednym z tych przypadków, które wymienione są w przepisie art. 9 ust. 2 RODO, a dokładnie w art. 9 ust. 2 lit. I RODO, uprawniających dany podmiot do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych - danych wrażliwych;

5. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 131 ust. 4 Po przez błędną wykładnię i zastosowanie, a to poprzez uznanie, że organ nadzoru nie może stwierdzić nieważności uchwały w całości uznając, że tylko jeden z jej elementów w sposób istotny narusza prawo bez dokonania analizy pozostałych elementów kwestionowanej uchwały, w sytuacji gdy to właśnie analiza całego załącznika do uchwały zdecydowała o konieczności zakwestionowania całej uchwały, tak aby nie doszło do wypaczenia intencji Rady.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie organ nadzoru wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W piśmie procesowym z 23 lipca 2021 r. Gmina Częstochowa wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania. Swoje stanowisko w kwestii konieczności szczepień przesłało też Stowarzyszenie Demokratyczna RP w piśmie z 23 lipca 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) – p.p.s.a. – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, albowiem zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Przesłanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie wystąpiły.

Kontrolując zatem zgodność z prawem zaskarżonego wyroku w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył tę kontrolę do wskazanych w niej zarzutów. Rozpatrywana pod tym kątem skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 193 zdanie drugie p.p.s.a. uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Zatem Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organ i Sąd I instancji.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 28 lutego 2019 r. Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały nr 59.V.2019 Rady Miasta Częstochowa z 24 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr 502.XXXVI.2017 z 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Częstochowa. W punkcie 2 załącznika do uchwały z 24 stycznia 2019 r. Rada Miasta Częstochowa postanowiła przyznać, podczas rekrutacji do publicznego przedszkola na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, 20 punktów „dziecku poddanemu obowiązkowym szczepieniom ochronnym określonym w Rozporządzeniu ministra w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych lub dziecku, u którego lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego”, po przedstawieniu oświadczenia o odbyciu obowiązkowych szczepień lub długotrwałym odroczeniu. Zdaniem organu nadzoru powyższe kryterium przyjęte w uchwale jest sprzeczne z art. 131 ust. 4 i 6 Po, z art. 32 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1 RODO i art. 23 ust. 2 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Przyjmowanie dzieci do publicznych przedszkoli regulują art. 130 i następane Po. Do przedszkola publicznego przyjmowane są dzieci zamieszkałe na terenie danej gminy (art. 131 ust. 1). W przypadku większej liczby kandydatów przeprowadza się postępowanie rekrutacyjne (art. 131 ust. 2) według wskazanych w tym przepisie 7 kryteriów, jak: wielodzietność rodziny kandydata; niepełnosprawność kandydata; niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata; niepełnosprawność obojga rodziców kandydata; niepełnosprawność rodzeństwa kandydata; samotne wychowywanie kandydata w rodzinie; objęcie kandydata pieczęcią zastępczą. Kryteria

te mają jednakową wartość (ust. 3). Nabór może mieć również drugi etap (ust. 4), dla którego kryteria ustala autonomicznie gmina, nie więcej niż 6 (ust. 6), mogących mieć różną wartość, „z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice lub rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnymi potrzebami społecznymi”. Przyjęcie następuje na wniosek opisany w art. 149 ust. 1 pkt 1-6 Po oraz art. 150 ust. 1 pkt 1-6 tej ustawy. Zawierać on powinien m.in. imię, nazwisko, datę urodzenia oraz numer PESEL kandydata, a w przypadku braku numeru PESEL - serię i numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość; imiona i nazwiska rodziców kandydata, adres miejsca zamieszkania rodziców i kandydata, adres poczty elektronicznej i numery telefonów rodziców kandydata, o ile je posiadają oraz wskazanie kolejności wybranych publicznych przedszkoli. Ustawodawca wskazał również dokumenty jakie winny być do niego załączone na potwierdzenie spełnienia przyjętych kryteriów naboru i jaką mają czy mogą mieć formę (oświadczenia, zaświadczenia, dokumenty lub ich kopie). Wniosek zawiera dane osobowe, które są gromadzone wyłącznie dla potrzeb postępowania rekrutacyjnego prowadzonego przez komisję rekrutacyjną na zasadach określonych w art. 160 Po. Do publicznej wiadomości podawane są tylko wyniki postępowania rekrutacyjnego (art. 158 ust. 1). Dodatkowe punkty możliwe do uzyskania za spełnienie obowiązku ustawowego, wynikającego z ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239), tj. poddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753 ze zm.) lub też zwolnienie z tego obowiązku z przyczyn zdrowotnych, nie przesądzają o przyjęciu lub odmowie przyjęcia kandydata do przedszkola. Spełnienie tego kryterium daje możliwość pozyskania 20 pkt na 63 możliwe przy spełnieniu wcześniejszym kryteriów z etapu I rekrutacji. Wskazana ustawa określa w art. 1 pkt 1-3 zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w tym zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie; zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz

zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Stanowi w art. 5 ust. 1 lit. b, że „Osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się (...) szczepieniom ochronnym, (...). W przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1, ponosi osoba, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo opiekun faktyczny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318 i 1524)” (art. 5 ust. 2). Osoby, określone na podstawie art. 17 ust. 10 pkt 2, są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1, zwanymi dalej „obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi” (ust. 1). Obowiązek szczepienia jest egzekwowany w trybie egzekucji administracyjnej i art. 115 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Profilaktyka przed chorobami epidemiologicznymi jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Obowiązek poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym realizuje wskazywane wyżej powinności państwa względem jednostki oraz ogółu społeczeństwa (zob. wyrok NSA z 7 lutego 2018 r. II OSK 934/16.).

Nie powinno budzić zatem wątpliwości, że przepis prawa nakładający obowiązek szczepień ochronnych posiada bardzo silne umocowanie aksjologiczne. Jest to zatem regulacja szczególna skierowana do wszystkich mieszkańców terytorium Polski, która powoduje, że przyjęcie kryterium potwierdzenia spełnienia tego obowiązku nie jest kryterium dyskryminującym. Wybór kandydata do przedszkola prowadzony jest z jednorodnej grupy kandydatów. Nie zmusza też kandydata do czynienia tego czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 pkt 2 Konstytucji) ani nie pozbawia prawa do opieki przedszkolnej (zob. wyrok NSA z 15.06.2021 r. III OSK 3521/21, LEX nr 3187958). Stanowisko to Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela.

W takim przypadku nie może być też mowy o naruszeniu art. 23 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, a także art. 9 ust. 1 RODO w

zakresie danych dotyczących zdrowia. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że „Dane zawarte w dokumentacji medycznej podlegają ochronie określonej w niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych.” Oświadczenie, które mają składać rodzice (opiekunowie) dzieci w procesie rekrutacyjnym nie dotyczy bowiem danych zawartych w dokumentacji medycznej ani danych dotyczących zdrowia, tylko wypełnienia obowiązku ustawowego w zakresie szczepień ochronnych. Nie można też potwierdzić stanowiska skarżącego kasacyjnie organu, że wypełnienie obowiązku ustawowego w zakresie szczepień ochronnych nie mieści się w pojęciu zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych, w rozumieniu art. 131 ust. 4 Po. Profilaktyka i przeciwdziałanie chorobom zakaźnym z całą pewnością stanowi realizację potrzeb dziecka i jego rodziny, a także realizuje lokalne potrzeby społeczne w zakresie ochrony przed takimi chorobami innych beneficjentów usług publicznych.

Odnoszenie się w tej sytuacji do zarzutów zawartych w pkt 5 skargi kasacyjnej jest bezprzedmiotowe, skoro zostało już przesądzone, że orzeczenie nadzorcze powinno w całości zostać uchylone.

Mając to na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną. Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym, w trybie określonym w art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1090). Ponadto zauważyć należy, że pismo procesowe Gminy Częstochowa z 23 lipca 2021 r. nie stanowiło odpowiedzi na skargę kasacyjną, w rozumieniu art. 179 p.p.s.a., a zatem nie było podstaw do przyznania kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz Gminy Częstochowa.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska  
sekretarz sądowy