



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-133-TK/13

Warszawa, 30 grudnia 2013 r.

**INFORMACJA PRAWNA
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 24 WRZEŚNIA 2013 R. (SYGN. AKT K 35/12)
DOTYCZĄCYM USTAWY O SYSTEMIE OŚWIATY**

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12) dotyczy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 8 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1191.

II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

1. Treść sentencji

TK orzekł, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Stan faktyczny i prawny

Cały art. 22 ustawy o systemie oświaty, w tym zakwestionowany ust. 2 pkt 4, zawiera upoważnienia do wydania rozporządzeń. Zakwestionowany przepis przewiduje, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (a w odniesieniu do publicznych szkół i placówek artystycznych - minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa) określi w drodze rozporządzenia „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, z uwzględnieniem:

- a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych,
- b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania,
- c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia,

- d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce,
- e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów,
- f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych,
- g) możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu”.

Na podstawie powyższego upoważnienia obaj ministrowie wydali rozporządzenia.

2. Istota problemu konstytucyjnego

Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest kwestia rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie jest zatem aktem wykonawczym do ustawy. Oznacza to m.in. zakaz przekazywania określonych materii do wyłącznej regulacji w rozporządzeniu. „[Z]akres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony «poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy» (...).

W takich dziedzinach jak np. prawo karne (szerzej - represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłącność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nie może to jednak prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego.

Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Zakres spraw, które mogą być przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki (...). Co do zasady «ustawodawca nie może przekazywać do unormowania

w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w [K]onstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie»”.

Zdaniem TK, wskazane w kwestionowanym upoważnieniu sprawy „decydują o zasadniczych celach ustawy związanych z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki. W kwestionowanym przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, ustawodawca powierzył ministrowi uregulowanie zagadnień, które nie są określone w ustawie. W ten sposób rozporządzenie wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. w istocie będzie aktem o charakterze samoistnym, a nie wykonawczym.

Materie wymienione w kwestionowanym upoważnieniu, takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty. Jest to sfera, która zgodnie z art. 70 Konstytucji musi być określona w ustawie.

(...) Kwestionowana regulacja jest związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). W porządku prawnym opartym na zasadzie podziału i równowagi władzy, w którym podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, oprócz Konstytucji, jest ustawa, ustawodawca nie może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Istota danej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych. Władza wykonawcza nie może zastępować władzy ustawodawczej”.

Kwestionowany przepis „powoduje rozchwianie relacji między ustawą a aktem wykonawczym. Zatem przepis ten narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu istotę danej kwestii związanej z warunkami i sposobem oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Możliwość łatwego i arbitralnego zmieniania przepisów rozporządzenia w zakresie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów powoduje, że system oświaty przestaje być stabilny. Godzi to z kolei w konstytucyjne prawo do nauki. Niepewne są bowiem reguły, na podstawie których uczeń ma być oceniany, klasyfikowany i promowany” (rozporządzenie wydane na podstawie

tego upoważnienia było od 2004 r. nowelizowane 29 razy przez ministra oświaty, a 9 razy przez ministra kultury).

W konsekwencji TK stwierdził, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy nie spełnia konstytucyjnych wymagań związanych z rozkładem materii między ustawą a rozporządzeniem.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 18 miesięcy.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)

TK nie zawarł w upoważnieniu wskazówek co do treści ustawy wykonującej wyrok.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Żaden uprawniony podmiot nie złożył do Sejmu projektu ustawy wykonującej wyrok. Brak też informacji na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego o pracach rządowych.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

Wykonanie wyroku jest konieczne. Co do zasady nowelizacja powinna polegać na przeniesieniu do ustawy tych treści z rozporządzeń ministrów, które dotyczą istoty prawa do nauki. Nie musi to być zatem przeniesienie całości owych treści. W szczególności w samej ustawie powinien być uregulowany sprawdzian przeprowadzany w ostatnim roku nauki w szkole podstawowej, egzamin przeprowadzany w ostatnim roku nauki w gimnazjum oraz egzamin maturalny. Wpływają one bowiem, choć w różnym stopniu, na możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa do bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższego stopnia. Ze względu na szczegółowość materii, która ma być uregulowana w ustawie wykonującej wyrok, wskazane byłoby pozostawienie inicjatywy jego wykonania Rządowi.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż nie jest to pierwszy wyrok, który wskazuje na niezgodne z Konstytucją upoważnienie do wydania rozporządzenia w ustawie o systemie oświaty. 6 grudnia 2013 r. została uchwalona ustawa wykonująca wyrok TK dotyczący upoważnienia ministra do wydania rozporządzenia regulującego przyjmowanie uczniów do

szkół. Mimo powiązania tej materii z kwestią promowania uczniów (w tym „opuszczania” szkół), nie uregulowano tych materii za jednym razem.

Ponadto, podobne wady dotyczą wielu innych, jak dotąd niezakwestionowanych przepisów ustawy (np. art. 9 ust. 2 - brak wytycznych, art. 9c ust. 1 i 8 - brak wytycznych, art. 9f ust. 4 - brak wytycznych, art. 12 ust. 2 - brak wytycznych, art. 13 ust. 3 - materia ustawowa, brak wytycznych, art. 29 - brak wytycznych). Wszystko to przemawia za pozostawieniem przygotowania dużej nowelizacji ustawy o systemie oświaty, mającej na celu doprowadzenie jej do zgodności z Konstytucją, Rządowi.

Opracował: Marek Jarentowski