

94/7/A/2013

WYROK

z dnia 24 września 2013 r.

Sygn. akt K 35/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 września 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 208, poz. 1532 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 42, poz. 273, Nr 80, poz. 542, Nr 115, poz. 791, Nr 120, poz. 818, Nr 180, poz. 1280 i Nr 181, poz. 1292, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 145, poz. 917, Nr 216, poz. 1370 i Nr 235, poz. 1618, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206, Nr 56, poz. 458, Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1705, z 2010 r. Nr 44, poz. 250, Nr 54, poz. 320, Nr 127, poz. 857 i Nr 148, poz. 991, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 139, poz. 814, Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206, z 2012 r. poz. 941 i 979 oraz z 2013 r. poz. 827) **jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 października 2013 r. w Dz. U. poz. 1191.

I

1. W piśmie z 31 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o. lub ustawa o systemie oświaty) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Rzecznik wniósł sprawę w związku z wpływającymi skargami obywateli na nieprawidłowości w systemie oceniania oraz przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkołach. Za główną przyczynę tego stanu Rzecznik uznał art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., który upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Zdaniem RPO, przepis ten nie pozwala na pełne zrekonstruowanie wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Pozostawia „nieograniczony zakres swobody prawodawczej ministrowi”, co jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Kwestionowany przepis wskazuje jednoznacznie podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia. Wątpliwość może budzić to, czy art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. precyzyjnie określa zakres spraw przekazanych do regulacji. Przepis wskazuje co prawda materię, której ma dotyczyć akt wykonawczy, jako „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, nie podaje jednak definicji użytych w ustawie pojęć. Mimo pewnego chaosu terminologicznego zakres spraw przekazanych do regulacji może zostać zidentyfikowany. Określenia „ocenianie” i „promowanie”, w szczególności uzupełnione o kontekst, jakim jest ustawa odnosząca się do systemu oświaty, mimo trudności interpretacyjnych, są możliwe do zidentyfikowania. Rekonstrukcja przedmiotu upoważnienia wskazuje jednak, że zakres regulacji jest bardzo szeroki. Obejmuje bowiem wszystkie kwestie związane z oceną osiągnięć w nauce uczniów wszystkich typów szkół i placówek wymienionych w ustawie o systemie oświaty. Taki kształt upoważnienia jest dopuszczalny, wymaga jednak szczególnie precyzyjnych wytycznych ustawowych. Muszą one pozwolić na wydanie rozporządzenia, które pomimo szerokiego zakresu normowania będzie w całości oparte na upoważnieniu ustawowym.

1.3. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie zawiera wytycznych pozwalających na wydanie rozporządzenia, które regulowałoby całość materii oceniania, klasyfikowania i promowania oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów tak, by rozporządzenie w całości miało oparcie w ustawie. W sytuacji, w której do uregulowania w rozporządzeniu pozostawiony został szeroki zakres spraw, brak wytycznych co do całości lub części materii zawsze będzie oznaczał, że organ upoważniony zmuszony jest do normowania kwestii, które nie zostały uregulowane w ustawie. Oznacza to naruszenie zasady, zgodnie z którą rozporządzenie wydawane jest w celu wykonania ustawy.

1.4. Rzecznik przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość umieszczenia wytycznych w dowolnym przepisie ustawy (niekoniecznie w tym, w którym znalazły się pozostałe elementy upoważnienia). Wytyczne umieszczone w innych jednostkach redakcyjnych muszą jednak być precyzyjne i pozwalać na niebudzącą wątpliwości rekonstrukcję woli ustawodawcy. Ustalenie wskazówek co do treści ustawy nie może opierać się ani na domniemaniu ich istnienia, ani na wykładni rozszerzającej. Celem art. 92 ust. 1 Konstytucji jest bowiem przede wszystkim ograniczenie swobody organu upoważnionego. Wybór i interpretacja norm, które mają pełnić rolę wytycznych, nie mogą być uzależnione od woli i intencji podmiotu wykonującego ustawę. Przeciwnie rozumienie prowadziłoby do pozbawienia art. 92 ust. 1 Konstytucji jego gwarancyjnego charakteru.

1.5. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.). Z kolei na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 i art. 32a ust. 4 u.s.o. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 400, ze zm.).

1.6. Rzecznik podkreślił, że konsekwencje wielu zmian w przepisach regulujących podstawę funkcjonowania systemu oświaty widoczne są w szczególności w wypadku egzaminów maturalnych. Zgodnie z art. 169 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572) podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Uczelnia nie może przeprowadzić dodatkowych egzaminów wstępnych obejmujących przedmioty objęte egzaminem maturalnym. Zatem każda zmiana przepisów dotyczących przeprowadzania egzaminów maturalnych prowadzi do zróżnicowania dostępu do uczelni wyższych. W ten sposób wyniki egzaminów z różnych roczników stają się nieporównywalne. O przyjęciu na wybrany kierunek studiów decyduje nie wiedza i umiejętności kandydata, ale rok uzyskania świadectwa dojrzałości.

1.7. Problemem jest także zróżnicowanie dostępu maturzystów do możliwości ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego.

1.8. Rzecznik podkreślił, że sposób oceniania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów przesądza o korzystaniu z konstytucyjnego prawa do nauki. Z tego względu oceny muszą być wystawiane na podstawie jasnych i przewidywalnych kryteriów. Organizacja egzaminów i sprawdzianów powinna gwarantować możliwie obiektywne wyniki, które będą mogły stanowić podstawę rekrutacji do szkół. Upoważnienie ustawowe do uregulowania kwestii oceniania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów powinno być, ze względu na ścisły związek ze sferą praw i wolności jednostki, precyzyjne i szczegółowe. O kształcie systemu oceniania i organizowania egzaminów powinien decydować ustawodawca. Kompetencja ta nie może zostać sędowana na organ władzy wykonawczej.

1.9. W wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu, Rzecznik wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu na 12 miesięcy. Przesłanką tego stanowiska jest waga spraw regulowanych przez przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. oraz zapewnienie stabilności systemu edukacji.

2. W piśmie z 11 lutego 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie zawiera wytycznych, które pozwalałyby na wydanie rozporządzenia regulującego całość materii oceniania, klasyfikowania i promowania oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Kwestionowany przepis zawiera pewne „reguły”, czy też „zasady” (litery a-g), które organ upoważniony powinien uwzględnić, wydając rozporządzenie. Trudno jednak uznać, że dyrektywy te mają charakter wytycznych. Skoro w upoważnieniu przekazuje się do unormowania w drodze rozporządzenia dwie grupy różnych spraw, tj. warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów, to dla każdej z tych grup trzeba sformułować wytyczne.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, z pozostałych przepisów ustawy oraz jej preambuły nie da się odtworzyć wytycznych w odniesieniu do materii przekazanej do uregulowania ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania.

2.2. Jeśliby TK stwierdził, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z Konstytucją, Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 18 miesięcy. Derogacja upoważnienia do wydania rozporządzenia będzie skutkować utratą mocy obowiązującej aktu wykonawczego. W tej sytuacji skorzystanie z instytucji odroczenia będzie oznaczało, że w wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny okresie zarówno przepis ustawy, jak i przepisy rozporządzenia nadal będą stosowane. Odroczenie wejścia w życie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ustawy o systemie oświaty będzie służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających stwierdzoną niekonstytucyjność.

3. Prokurator Generalny 4 grudnia 2012 r. zajął stanowisko, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym dwie grupy zagadnień: a) warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, b) warunki i sposób przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Ustawodawca, odsyłając do uregulowania w akcie wykonawczym wskazane grupy zagadnień, nakazał, aby podczas ich określania uwzględnić reguły, wymienione w literach a-g zaskarżonego przepisu. W założeniu ustawodawcy reguły te miały pełnić funkcję wytycznych. Z analizy treści art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. wynika, że nawet ze względów formalnych trudno je kwalifikować jako spełniające konstytucyjne wymagania „wytycznych dotyczących treści aktu”. Skoro w zakwestionowanym upoważnieniu przekazuje się do unormowania w drodze rozporządzenia dwie grupy różnych rodzajowo spraw, to zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla każdej z przekazywanych do unormowania spraw trzeba sformułować wytyczne.

3.2. Materia przekazana kwestionowanym przepisem do uregulowania w formie rozporządzenia, przez użycie w nim sformułowania „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, sugeruje, że w akcie rangi ustawowej była w istocie zamieszczona pełna regulacja dotycząca zagadnień: a) oceniania i klasyfikowania uczniów oraz ich promowania, b) przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Takiego stanu rzeczy nie zmienia dodanie ust. 1a i 1b do art. 9 u.s.o., dokonane na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.). Przepisy te, określając zakres sprawdzianów i egzaminów, nie czynią tego samodzielnie, lecz odsyłają do podstawy programowej kształcenia ogólnego lub podstawy programowej kształcenia w zawodach. Tymczasem wskazane podstawy programowe są normowane w drodze aktów wykonawczych, wydawanych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 22 ust. 2 pkt 2 i 2a u.s.o.).

3.3. W ocenie Prokuratora, trafne jest stanowisko RPO, że ustawodawca przekazał do uregulowania w rozporządzeniu całokształt procesu oceniania oraz zagadnienie dotyczące sprawdzianów i egzaminów. Prokurator uznał, że kwestionowane upoważnienie ustawowe narusza konstytucyjnie ukształtowane relacje między ustawą a rozporządzeniem wydanym w celu jej wykonania. Naruszenie to wynika z przekazania do uregulowania w rozporządzeniu materii dotyczącej konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji).

3.4. W wypadku uwzględnienia wniosku RPO, wejście w życie wyroku Trybunału

Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do destabilizacji systemu oświaty. W związku z tym, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na 12 miesięcy.

II

Na rozprawie uczestnicy podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej. Prokurator Generalny podkreślił, że problem konstytucyjny dotyczy przede wszystkim wadliwego rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, że w sprawie chodzi zarówno o problem materii ustawowej, jak i o sposób kształtowania wytycznych w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o. lub ustawa o systemie oświaty) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw oświaty i wychowania 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 sprawdzianów 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 sprawdzianów i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

1.2. W ocenie Rzecznika, problemem konstytucyjnym w sprawie jest to, że kwestionowany przepis nie pozwala na zrekonstruowanie szczegółowych wytycznych co do treści aktu wykonawczego. RPO stoi na stanowisku, że ministrowi pozostawiono nieograniczony zakres swobody prawodawczej. Upoważnienie ustawowe ma w istocie bowiem charakter blankietowy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega przede wszystkim na kwestii rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie. Trybunał musiał zatem rozstrzygnąć, czy zagadnienia, które przepis upoważniający przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu, nie stanowią materii, która powinna być określona w ustawie.

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o.

2.1. RPO, 6 marca 2003 r., skierował do Trybunału wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. (por. postanowienie z 12 października 2004 r., sygn. K 7/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 100). Trybunał umorzył postępowanie w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304), która zmieniła treść zaskarżonego przepisu.

2.2. W wyroku z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niekonstytucyjności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1154), zakwestionował konstytucyjność art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Trybunał nie orzekał jednak o zgodności przepisu upoważniającego z Konstytucją ze względu na zakres zaskarżenia, którym objęte były wyłącznie przepisy rozporządzenia.

Trybunał, 31 stycznia 2007 r., zwrócił się do ustawodawcy z postanowieniem sygnalizacyjnym (sygn. S 1/07, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8), w którym wskazał potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. Trybunał stwierdził, że postanowienie to jak dotąd nie zostało wykonane.

2.3. Grupa posłów, 1 grudnia 2009 r., złożyła wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, między innymi, art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Trybunał postanowieniem z 29 listopada 2011 r. umorzył postępowanie ze względu na wygaśnięcie mandatów posłów wnioskodawców (sygn. K 34/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 105). W tej sprawie Prokurator Generalny w piśmie z 29 listopada 2010 r. oraz Sejm w piśmie z 30 listopada 2010 r. podzielili opinię o niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyższe orzeczenia wskazują, iż kwestia konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. budziła wątpliwości różnych podmiotów. Trybunał do tej pory nie poddał jednak merytorycznej kontroli art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Nie zachodzi zatem przesłanka umorzenia niniejszego postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że argumentacja przedstawiona przez wnioskodawców w przywoływanych sprawach, może być wykorzystana w niniejszym postępowaniu. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił też swoje dotychczasowe rozważania dotyczące kwestionowanej regulacji.

3. Konstytucyjne prawo do nauki a materia ustawy.

3.1. Najpierw Trybunał Konstytucyjny odniósł się do art. 70 ust. 1 Konstytucji, który reguluje prawo do nauki. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Konstytucja zawiera ponadto zasadę polityki państwa, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 16 stycznia 2007 r. o sygn. U 5/06, wyjaśnił, że z art. 70 Konstytucji wynikają dwie grupy norm. Po pierwsze, ustanawia on zadania państwa w zakresie oświaty i nauki. Ich realizacja stanowi instytucjonalną

podstawę podmiotowego prawa do nauki. Prawo do nauki jest objęte drugim zbiorem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczny element prawa do nauki (art. 70 ust. 4 Konstytucji). W przywoływanym wyroku Trybunał podkreślił, że powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans.

3.2. W doktrynie prawa wskazuje się, że treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szanse kontynuowania nauki lub wykonywania określonego zawodu. Konstytucja przesądza o podstawowych elementach prawa do nauki. Pozostałe treści pozostają w gestii ustawodawcy. Może on nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo do nauki. Ograniczenia te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 70, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3).

W zakresie wykonywania obowiązku szkolnego Konstytucja odsyła do ustawy. Z tego wynika, że uszczegółowienie treści prawa do nauki ma być określone w ustawie. Teza ta musi być punktem wyjścia analizy, czy określone kwestie w ramach systemu oświaty mogą być regulowane w akcie podustawowym.

3.3. Art. 1 u.s.o. określa zadania systemu oświaty. Jest to katalog o charakterze otwartym. System oświaty zapewniać ma w szczególności: realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju (pkt 1), upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych (pkt 7), możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych (pkt 8), zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi (pkt 9), przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia (pkt 14). Istotne w tym zakresie jest ocenianie i przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych, gdyż tylko formalne potwierdzenie osiągniętych przez uczniów efektów kształcenia daje możliwość dalszej nauki albo rozpoczęcia pracy zawodowej. Znaczenie ma zatem to, w jaki sposób zasady te będą określone oraz w jakim akcie normatywnym regulacja ta ma miejsce.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w związku z tym, że skoro zagadnienia regulowane ustawą o systemie oświaty są bezpośrednio związane z konstytucyjnym prawem człowieka, ich istota powinna zostać określona w ustawie. Jeżeli jednak pewne kwestie mają być regulowane w rozporządzeniu, to ustawodawca winien tak skonstruować przepis upoważniający, by wytyczne dotyczące treści rozporządzenia cechował określony poziom szczegółowości.

3.4. Trybunał Konstytucyjny przywołał w tym kontekście aprobowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 lutego 2007 r. (sygn. akt IV SAB/Po 31/06, Lex nr 919047). Sąd ten wskazał, że w kwestii unieważniania egzaminów maturalnych ustawa o systemie oświaty, poza upoważnieniem ustawowym, nie zawiera „ani materialno- ani proceduralnoprawnych unormowań”. Stanowisko sądu dotyczące danego stanu prawnego było krytyczne, bo materia egzaminów maturalnych należy do tzw. materii ustawowej i powinna być regulowana w ustawie. WSA wskazał, że: „[w] sferze szkolnictwa, o tym, jak szczegółowe winny być regulacje ustawowe danej materii, decyduje jej zakwalifikowanie do spraw istotnych, zgodnie ze znaną [w] doktrynie prawa

administracyjnego teorią istotności. Istotn[a] w tym aspekcie jest materia, która decyduje o urzeczywistnieniu praw podstawowych, a do takich należy pozycja prawna uczniów w takich sprawach, jak egzaminy. Ta istotność sprawy szkolnej ma wpływ na wymóg szczególowości regulacji prawnej, przy czym im bardziej sprawa jest ważna dla pojedynczego ucznia, tym precyzyjniejsze winny być regulacje ustawowe (por.: H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003 r., str. 86-87). Oznacza to, iż wszystkie istotne sprawy związane z obowiązkiem szkolnym winny zostać uregulowane przez ustawodawcę, a regulacje zawarte w aktach niższej rangi muszą mieć oparcie w delegacji ustawowej do ich wprowadzenia”.

4. Konstytucyjne wymogi dotyczące wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Powołany przez Rzecznika jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

4.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym. Związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny z ustawą upoważniającą, z normami konstytucyjnymi oraz z wszelkimi obowiązującymi ustawami, w szczególności z tymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (por. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem: 1) podmiotowym – ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, 2) przedmiotowym – ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) treściowym – ma określać wytyczne dotyczące treści aktu (por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Brak któregoś z tych elementów przesądza o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma zagadnienie zakazu przekazywania określonych materii do wyłącznej regulacji w rozporządzeniu.

4.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres 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” (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; por. też wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

W takich dziedzinach jak np. prawo karne (szerzej – represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność 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 (por. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06). 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” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; por. też wyroki z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

4.2.1. Trybunał, w wyroku z 5 listopada 2001 r. (sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247), stwierdził, że rozporządzenie nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40). Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

4.2.2. Trybunał w swoich orzeczeniach zwracał uwagę na to, że nakaz zamieszczenia wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. W wyroku z 26 kwietnia 2004 r. (sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał podkreślił, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. orzeczenia TK z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1; 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6; 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7; 22 września 1997, sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20).

4.3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli właściwych relacji między ustawą i rozporządzeniem był stosowany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących prawa do nauki. Wśród rozstrzygniętych spraw były:

- niedostateczna precyzyjność upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu zasad podnoszenia kwalifikacji przez pracowników (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08);
- przyznawanie pomocy materialnej wyłącznie studentom studiów dziennych, z pominięciem studentów studiów wieczorowych i zaocznych (zob. wyrok z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48);
- tzw. amnestia naturalna, tj. przeliczanie na podstawie rozporządzenia wyników

egzaminu maturalnego z przedmiotów niezdaných na poziomie rozszerzonym na oceny pozytywne na poziomie podstawowym (zob. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06).

W przytoczonych wyrokach Trybunał Konstytucyjny stosował zasady oceny relacji treściowych między ustawą a rozporządzeniem, wypracowane we wcześniejszym orzecznictwie (por. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i przywołane tam orzecznictwo). Punktem wyjścia oceny konstytucyjności przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych dotyczących realizacji prawa do nauki było przy tym zawsze założenie, że skoro mają one wpływ na realizację konstytucyjnych praw jednostki (por. art. 70 ust. 1 Konstytucji), powinny zostać poddane rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wymaga formy ustawowej dla wszystkich unormowań dotyczących ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, toteż zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu jest z założenia węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (na temat specyfiki relacji między ustawą i aktami wykonawczymi w sferze prawa do nauki por. postanowienie o sygn. S 1/07 oraz wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1).

5. Ocena konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

5.1. Kwestionowany art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Wydając rozporządzenie, minister musi uwzględnić: prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych, tworzenie wewnątrzszkolnych systemów oceniania, dostosowanie wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia, przekazywanie rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce, kompetencje okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów, możliwość zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych oraz możliwość unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w wypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

Trybunał stwierdził, że wyżej wskazane 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.

5.2. 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.

Po przeanalizowaniu przepisów ustawy o systemie oświaty Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. 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.

5.3. Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. wyrażane w przeszłości, a także argumenty RPO w sprawie o sygn. K 34/09 uzasadniają to, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie spełnia konstytucyjnych wymagań związanych z rozkładem materii między ustawą a rozporządzeniem.

6. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

6.1. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.). Rozporządzenie to uchyliło wcześniej obowiązujący akt wykonawczy, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego w tym samym brzmieniu – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.). Łącznie, rozporządzenia te były nowelizowane 29 razy.

6.2. Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 i art. 32a ust. 4 u.s.o. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 400, ze zm.). Rozporządzenie to uchyliło wcześniej obowiązujący akt wykonawczy, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego w tym samym brzmieniu – rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 214, poz. 2179, ze zm.). Łącznie, rozporządzenia te były nowelizowane 9 razy.

6.3. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis upoważniający do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny. Mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia, to zgodnie z systemowymi regułami kolizyjnymi, rozporządzenie również traci moc obowiązującą. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt

wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 oraz 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał stanowczo podkreśla, że uchylenie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie spowoduje zrealizowania się przesłanki wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na podstawie rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu upoważniającego. Postępowanie może być wznawiane tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z aktem wyższego rzędu aktu normatywnego, na podstawie którego wydano prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczną decyzję administracyjną lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Skoro przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału był przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia, wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może mieć wpływu na wznowienie postępowań opartych na przepisach rozporządzenia.

6.4. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał może określić termin utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, niezależnie od terminu ogłoszenia wyroku w odpowiednim dzienniku urzędowym. Przyjęcie nowej regulacji wymaga uprzedniego uchwalenia nowej podstawy ustawowej tego aktu wykonawczego. W celu ograniczenia negatywnych konsekwencji orzeczenia dla systemu oświaty, Trybunał orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją o osiemnaście miesięcy.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.