

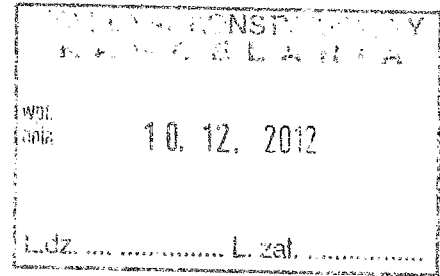


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.

Sygn. akt K 38/12

BAS-WPTK-2527/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 września 2012 r. (sygn. akt K 38/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 14 września 2012 r. (dalej: wniosek) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) zakwestionował zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o. albo ustawa o systemie oświaty).

Artykuł 22 ust. 1 u.s.o. zawiera cztery upoważnienia ustawowe dla ministra właściwego do spraw oświaty: po pierwsze, do określenia warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych, a także możliwość ustalenia maksymalnej liczby szkół ponadgimnazjalnych, o przyjęcie do których można ubiegać się równocześnie (art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s.); po drugie, do uregulowania organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą (art. 22 ust. 1 pkt 3 u.o.s.); po trzecie, do określenia warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polaków zamieszkałych za granicą i Polonii (art. 22 ust. 1 pkt 3a u.o.s.); po czwarte, do unormowania zakresu i warunków przyznawania świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym lub delegowanym do pracy za granicą (art. 22 ust. 1 pkt 4 u.o.s.).

2. Wątpliwości RPO wzbudził wyłącznie art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s., który brzmi: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa w drodze rozporządzenia [...] warunki i tryb przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych, a także może określić maksymalną liczbę szkół ponadgimnazjalnych, o przyjęcie do których można ubiegać się równocześnie, uwzględniając w szczególności zasadę powszechnej dostępności do szkół wszystkich typów”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Zarzuty zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich wobec art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o. można ująć następująco:

Po pierwsze, upoważnienie ustawowe nie zawiera wystarczających wytycznych: „W efekcie, o zasadach naboru do przedszkoli i szkół publicznych decyduje, bez wyraźnych wytycznych zawartych w ustawie, upoważniony organ władzy wykonawczej (minister właściwy do spraw oświaty i wychowania)” i dalej: „Merytoryczny kształt aktu wykonawczego, a więc wszystkie konkretne rozwiązania w nim zastosowane, zależą zatem w całości od uznania organu upoważnionego do wydania rozporządzenia” (wniosek, s. 1-2 oraz 4). Rzecznik dostrzega wprawdzie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o. zawiera wytyczną, wyrażoną słowami „uwzględniając w szczególności zasadę powszechnej dostępności do szkół wszystkich typów”, to jednak odnosi się ona tylko do części materii, którą może być uregulowana przez ministra właściwego do spraw oświaty. Równocześnie RPO podkreśla, że w pozostałym zakresie przekazanym do uregulowania ww. ministrowi przepis nie zawiera wytycznych i nie można ich także zrekonstruować z innych przepisów ustawy o systemie oświaty (wniosek, s. 7);

Po drugie, *secundo*, upoważnienie pozwala ministrowi właściwemu do spraw oświaty na samodzielne uregulowanie bardzo istotnej społecznie materii, która powinna być co najmniej wytyczona ustawą. RPO wskazuje bowiem, że z art. 3 pkt 1 u.s.o. wynika, iż ilekroć w ustawie jest mowa o „szkole” bez bliższego określenia, należy przez to rozumieć także przedszkole. Tym samym w art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o. upoważniono ministra do regulacji nie tylko warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych, lecz także warunków i trybu przyjmowania dzieci do przedszkoli oraz przechodzenia z jednych typów przedszkoli do innych (wniosek, s. 2-3). Równocześnie RPO wskazuje, że w rozporządzeniu uregulowano kwestie, które w żaden sposób nie zostały zdeterminowane ustawą – na przykład zagadnienie naboru uczniów do szkół lub przedszkoli. Spowodowało to, że to minister właściwy do spraw oświaty samodzielnie zdecydował o procedurze rekrutacji, kryteriach i zasadach naboru (wniosek, s. 9-10).

W efekcie, co podkreśla Rzecznik, „Rozporządzenie nie jest zatem aktem wykonawczym, merytorycznie i funkcjonalnie związanym z ustawą, ale aktem

samoistnym, który reguluje całość materii przyjmowania uczniów do przedszkoli i szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych” (wniosek, s. 10-11).

III. Wzorce kontroli

1. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Obowiązek precyzyjnego wskazania zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wyraża ścisły („organiczny”) związek tego aktu prawnego z ustawą (zob. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 16). Związek ten oznacza, że zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu musi być rodzajowo identyczny ze sprawami normowanymi w ustawie (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08), przy czym rozporządzeniem można regulować wyłącznie te materie, które „nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji ustawy” (orzeczenie TK z 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87; wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; por. także K. Działocha, *op. cit.*, s. 18).

Równocześnie – za Trybunałem Konstytucyjnym – należy podkreślić, że niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które pozwala podmiotowi upoważnionemu na uregulowanie „[...] całego kompleksu zagadnień [...], co do których w kontekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek” (orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97; por. także wyrok TK zapadły już na gruncie Konstytucji z 1997 r. z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

Podsumowując, można stwierdzić, że „[...] wymóg konkretności upoważnienia służy temu, aby nie były wydawane blankietowe upoważnienia i ma ścisły związek z warunkiem umieszczania w upoważnieniu wytycznych” (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08).

2. Pojęcie wytycznych nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, niemniej obecnie można już mówić o ustalonym – przez przepisy prawa, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny – znaczeniu tego terminu. „Wytyczne” są więc rozumiane jako wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu (zob. § 66 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908; wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08 oraz 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01; zob. także: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 465-466; A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny” z 2002 r., nr 2, s. 113; M. Żabicka-Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sądowy” z 2006 r., nr 3, s. 33 i n.; *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 3-4, s. 187).

W odniesieniu do obowiązku zawarcia wytycznych w upoważnieniu ustawowym w literaturze prawniczej podkreślano, że powinność zamieszczenia wytycznych „oznacza daleko idące ograniczenie swobody kształtowania treści rozporządzenia [...] czyni je aktem w większym niż poprzednio stopniu instrumentalnym” (A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 42). Równocześnie zwracano uwagę, iż upoważnienie nie tylko wskazuje zakres i typ spraw przekazanych do uregulowania organowi wykonawczemu, ale powinno – nawet ogólnie – określać również materialny kształt regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu (zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 27).

Z kolei w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że:

- a) ustawa zawsze ma zawierać pewne wytyczne, które nie muszą jednak być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01; także wyrok z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, w którym Trybunał dokonał szczegółowej analizy tego zagadnienia);

- b) brak wytycznych stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaną spełnione (zob. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99; 22 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);
- c) sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą mieć charakter „negatywny” (tzn. spośród wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) bądź „pozytywny” (np. wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu);
- d) upoważnienie ustawowe nigdy nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych oraz nie może podlegać wykładni rozszerzającej ani celowościowej (zob. wyroki TK z: 11 maja 1998 r., sygn. akt P 9/98; 7 listopada 2000 r., sygn. akt K 16/00).
- e) minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń (zob. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01).

IV. Analiza zgodności

1. Zgodność każdego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać w oparciu o trzy kryteria: po pierwsze, czy zawiera podmiot upoważniony do jego wydania; po drugie, czy określa w sposób konkretny przedmiot regulacji i po trzecie, czy upoważnienie zawiera wytyczne, determinujących merytoryczny kształt rozporządzenia wykonawczego.

Jeżeli idzie o wskazanie organu właściwego do wydania rozporządzenia, to nie budzi wątpliwości, że minister właściwy do spraw oświaty, jako organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki w dziedzinie oświaty i wychowania, kieruje

działem administracji rządowej i jest legitymowany do wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego materii, która została mu przekazana na mocy ustaw (zob. art. 149 ust. 2 Konstytucji).

Także w odniesieniu do przedmiotu regulacji nie jest sporne, że zakres spraw przekazanych do uregulowania jest precyzyjny i szczegółowo określony. Minister właściwy do spraw oświaty ma uregulować „warunki i tryb przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych”. Przepis przyznaje ww. ministrowi możliwość określenia maksymalnej liczby „szkół ponadgimnazjalnych, o przyjęcie do których można ubiegać się równocześnie”.

Wątpliwości związane z konstytucyjnością omawianego przepisu rysują się dopiero na tle wytycznych. W art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s. nie zawarto żadnych wytycznych poza zobowiązaniem ministra właściwego do spraw oświaty do uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia zasady „powszechnej dostępności do szkół wszystkich typów”. Trudno jednak uznać, że wyżej wymieniony nakaz ma charakter wytycznej. Cytowane sformułowanie statuuje normę, która powinna być respektowana przez ministra, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia (*nota bene* obowiązek respektowania tej normy w odniesieniu do szkół publicznych wynika już z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.o.s.). Równocześnie należy podkreślić, że nakaz uwzględnienia powszechnej dostępności uczniów do wszystkich szkół na pewno nie dookreśla w żaden sposób pojęcia „warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół” oraz „warunków i trybu przechodzenia z jednych typów szkół do innych”. Tym samym z zasady powszechnej dostępności do szkół nie wynikają konkretne wskazania co do – uregulowanych przecież przez ministra – zasad przyjmowania i rekrutacji uczniów do poszczególnych typów szkół (zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych, Dz. U. Nr 26, poz. 232 ze zm., dalej: r.s.w.). Z tego względu nakazu uwzględnienia zasady „powszechnej dostępności do szkół wszystkich typów” nie można uznać za wytyczną w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. postanowienie TK z 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07).

W związku z powyższym należy rozważyć, czy można zrekonstruować wytyczne z innych przepisów ustawy o systemie oświaty. Przeprowadzona w tym zakresie analiza również daje wynik negatywny. Z pozostałych przepisów ustawy nie da się odtworzyć wytycznych w odniesieniu do materii przekazanej ministrowi

właściwemu do spraw oświaty do uregulowania. Co więcej, wydaje się, że pomiędzy upoważnieniem do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s., a innymi przepisami ustawy występują sprzeczności. Przykładowo, z art. 60 ust. 1 pkt 6 u.o.s. wynika, że statut szkoły publicznej ma określić zasady rekrutacji uczniów do szkoły. Powstaje zatem pytanie o relację pomiędzy „warunkami i trybem przyjmowania uczniów do szkół”, które ma określić minister właściwy do spraw oświaty, a „zasadami rekrutacji uczniów”, które mają ustalić przepisy statutu. *Prima facie* wydaje się, że zakresy te co najmniej się krzyżują. Należy bowiem zauważyć, że pojęcia „warunków rekrutacji” oraz „zasad rekrutacji” w sensie leksykalnym są bardzo bliskoznaczne. Ten sam problem występuje także w odniesieniu do szkół niepublicznych (zob. art. 84 ust. 2 pkt 7 u.o.s.).

Przedstawione powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie przesądza (zob. pkt II pisma), że brak wytycznych jest bezwzględna i wystarczającą podstawą uznania niezgodności upoważnienia do wydania rozporządzenia z ustawą zasadniczą. Stanowiska tego nie zmienia okoliczność, że art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o. został uchwalony przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

2. Na problem prawidłowości upoważnień zawartych w ustawie o systemie oświaty zwracano uwagę także w doktrynie prawa. Mateusz Pilch zauważa, że: „Z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej regulację komentowanego art. 22 trzeba ocenić nadzwyczaj krytycznie. Ogólnikowość zawartych w art. 22 u.s.o. delegacji do wydania rozporządzeń jest tak daleko posunięta, że budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami ustalonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nie sprecyzowano właściwie wytycznych co do treści przewidywanych aktów wykonawczych, a także oderwano przepisy delegujące od przepisów merytorycznych (których zresztą często zwyczajnie brak), co prowadzi niejako do «otwarcia» ustawy i rozmycia jej podstawowych zasad. Tymczasem niektóre z nich powinny bez wątplenia być uregulowane w ustawie. Dotyczy to zwłaszcza bliższego określenia zasady powszechnej dostępności szkół publicznych i związanych z tym zasad przyjmowania uczniów do szkoły oraz podstawowych norm regulujących ocenianie, klasyfikowanie i promowanie uczniów (jak np. jawność oceny i prawo do jej uzasadnienia, skala ocen, klasyfikowanie śród- i końcoworoczne)” (M. Pilch, *Ustawa*

o systemie oświaty. Komentarz, Warszawa 2012, Lex 2012, komentarz do art. 22, teza 2).

3. Na marginesie można zamieścić uwagę, że wady prawne art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s. spowodowały, że w systemie prawa obowiązuje akt wykonawczy, który budzi zasadnicze wątpliwości, jeżeli chodzi o jego zgodność z ustawą zasadniczą.

Stosownie do przepisów ustawy o systemie oświaty szkoły publiczne, w których jest realizowany obowiązek szkolny, mają określony zasięg terytorialny, tzw. obwód (art. 58 ust. 2 u.o.s.). Ustawa nie wprowadza jednak obowiązku szkoły przyjęcia dziecka zamieszkującego w jej obwodzie (zob. art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 5 u.o.s.). Rozwiązanie takie pojawia się dopiero w § 4 pkt 1 r.s.w.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem rozporządzenia mogą być jedynie sprawy szczegółowe, nieuregulowane w samej ustawie. Rozporządzenie nie może również „[...] uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie” (wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06; por. też: wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98; a także: K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 21). W tym sensie wprowadzenie przez ministra właściwego do spraw oświaty dodatkowych obowiązków szkoły (w stosunku do określonych w ustawie) wkracza w sferę materii prawnych regulowanych ustawowo, co także narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2000 r., sygn. akt K 16/00 oraz wyrok TK z dnia 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98). Należy zatem zgodzić się z tezą Rzecznika Praw Obywatelskich, że brak wytycznych prowadzi do nadania rozporządzeniu charakteru samoistnego i w konsekwencji sprzecznego z Konstytucją (wniosek, s. 11).

4. Konkludując, art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s. jest **niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

V. Dodatkowe wnioski Sejmu RP

W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s. za niezgodny z Konstytucją, Sejm dołącza się do wniosku Rzecznika o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej ww. przepisu w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Derogacja upoważnienia do wydania aktu wykonawczego będzie skutkować utratą mocy obowiązującej rozporządzenia. W tej sytuacji skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji „odroczenia” będzie oznaczało, że w wyznaczonym przez TK okresie zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia będą nadal stosowane.

Odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.s. służyć ma wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających podniesiony zarzut niekonstytucyjności.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz