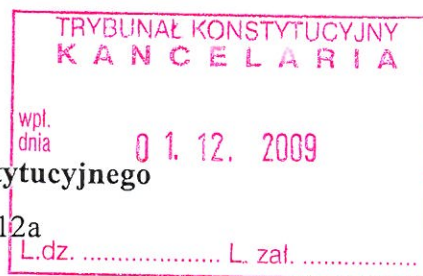


Warszawa, dnia 1 grudnia 2009 r.



Do

Trybunału Konstytucyjnego

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Grupa posłów na Sejm RP VI Kadencji

adres do doręczeń:

Klub Poselski „Lewica”

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz z niektórymi aktami wykonawczymi

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 późn. zm.), my niżej podpisani Posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

- 1) art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572; z 2004 r. 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 oraz z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206 oraz Nr 56, poz. 458) z art. 2, art. 10, art. 70 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy wymienionej w pkt. 1 z art. 2, art. 10, art. 70 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją któregokolwiek z powyższych przepisów wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty ich mocy obowiązującej po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy umocowują posłanki: panią Jolantę Szymanek-Deresz i panią Krystynę Łybacką, z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz do modyfikowania treści wniosku.

Uzasadnienie

1. Przedmiotem niniejszego wniosku jest zakwestionowanie konstytucyjności dwóch delegacji do wydania przepisów wykonawczych, zawartych w art. 22 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej „u.s.o.”) oraz w art. 22 ust. 2 pkt. 4 u.s.o.
2. Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o., minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, ramowe plany nauczania, w tym wymiar godzin do dyspozycji dyrektora szkoły, z uwzględnieniem w szczególności obowiązującego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych dla poszczególnych etapów edukacyjnych, a także wymiaru godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych.
3. Z kolei art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. przewiduje, że w ten sam sposób tenże minister ureguje warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem szeregu zasad:
 - 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.
4. W doktrynie, jak i w orzecznictwie całość regulacji art. 22 ustawy o systemie oświaty były oceniane bardzo krytycznie. Jak stwierdza komentator ustawy, ogólnikowość zawartych w tym przepisie delegacji do wydania rozporządzeń jest tak daleko posunięta, że budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami ustalonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie udzielono organowi upoważnionemu do wydania rozporządzeń praktycznie żadnych wytycznych do treści aktów, a także oderwano przepisy delegujące od przepisów merytorycznych, co prowadzi niejako do „otwarcia” ustawy i rozmycia jej podstawowych zasad (M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 222).
5. Warto przywołać w tym miejscu pogląd wypowiedziany w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2007 r., IV SAB/Po 31/06 (niepubl., dostępny na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>):
- „W sferze szkolnictwa o tym, jak szczegółowe winny być regulacje ustawowe danej materii, decyduje jej zakwalifikowanie do spraw istotnych, zgodnie ze znaną doktrynie prawa administracyjnego teorią istotności. Istotnym 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 szczegółowości regulacji prawnej, przy czym im bardziej sprawa jest ważna dla pojedynczego ucznia, tym precyzyjniejsze winny być regulacje ustawowe [...]. 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”.*
6. Także i dorobek orzecniczy samego Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na to, że konstytucyjność rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę poprzez wprowadzenie art. 22 ustawy o systemie oświaty budzi już od dłuższego czasu wątpliwości. Należy przypomnieć, iż wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.o. składał już w 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, a postępowanie w tej sprawie umorzono postanowieniem TK z dnia 12 października 2004 r., sygn. K 7/03, (OTK-A 2004 nr 9, poz. 100) ze względu na zmianę brzmienia kwestionowanych

przepisów. Nowelizacja, która wówczas spowodowała umorzenie postępowania, nie usunęła jednak wad delegacji ustawodawczych, gdyż nadal ani art. 22, ani inne przepisy ustawy nie zawierają precyzyjnie określonych, zgodnych z Konstytucją upoważnień. Trybunał Konstytucyjny wskazywał na tę okoliczność zarówno w cytowanym już wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, jak i w będącym jego konsekwencją postanowieniu z dnia 31 stycznia 2007 r., S 1/07 (OTK-A 2007 nr 1, poz. 8). Co prawda bezpośrednio dotyczą one tylko art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., mają jednak znaczenie bardziej ogólne, odnosząc się pośrednio również do oceny art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o.

7. Wspomniane w art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. „ramowe plany nauczania” stanowią pojęcie prawne, jednak ustawowo nie zdefiniowane. Jedyne z treści tego przepisu domniemywać można, że chodzi o ustalenie liczby godzin zajęć, które powinny być realizowane przez jednostki należące do systemu oświaty. Ustawodawca nie wskazuje jednak, w jaki sposób i w jakim porządku organ wydający rozporządzenie ma ustalić liczbę godzin zajęć, a więc przykładowo: czy dla każdego typu i rodzaju szkoły oddzielnie, czy też ogólnie dla wszystkich szkół; czy należy określić liczbę godzin zajęć dokładnie, czy też można pozostawić szkołom margines swobody; czy podać liczbę godzin w wymiarze tygodniowym, miesięcznym czy rocznym itp. Wnioskodawcy już w tym miejscu zwracają również uwagę Trybunału na fakt, że ustawa nie precyzuje zakresu podmiotowego przepisów wykonawczych wydanych na tej podstawie, podczas gdy „system oświaty” obejmuje, zgodnie z art. 2 u.s.o., nie tylko szkoły (i przedszkola), lecz także placówki. Nie wiadomo zatem, czy instytucja ramowych planów nauczania dotyczy tylko szkół, czy też również placówek, oraz dla jakich ewentualnie szkół lub placówek ramowe plany nauczania mają być wydane.
8. Dalej należy podnieść, iż zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, podstawowymi formami działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły są: obowiązkowe zajęcia edukacyjne, dodatkowe zajęcia edukacyjne, zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i specjalistyczne, nadobowiązkowe zajęcia pozalekcyjne, a w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe — praktyczna nauka zawodu. Jest to podział o istotnym znaczeniu normatywnym, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 3 u.s.o., szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej m.in. po spełnieniu warunku realizacji zajęć edukacyjnych „w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu”. Tymczasem art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. nie upoważnia wyraźnie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do

uregulowania w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 minimalnej liczby godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych. W delegacji ustawowej mówi się tylko o potrzebie uwzględnienia w szczególności: „obowiązującego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych”. Tego pojęcia nie można jednoznacznie uznać za synonim „wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych”. Delegacja pomija także znaczną część zajęć innych niż edukacyjne. Istnieje zatem uzasadniona wątpliwość co do zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

9. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera ustawowej definicji pojęcia: „etapów edukacyjnych”, dla których ustala się w ramowych planach nauczania liczbę godzin zajęć. Można tylko domyślać się, że chodzi tu o różne typy szkół (np. szkołę podstawową, gimnazjum, szkołę ponadgimnazjalną), ale bez żadnej pewności, że jest to wniosek trafny. Ustawa sugeruje wprowadzenie zróżnicowania liczby godzin zajęć dla tychże „etapów edukacyjnych”, ale nie wskazuje kryteriów tego zróżnicowania.
10. Ustawa o systemie oświaty nie reguluje także pojęć: „zajęć rewalidacyjnych” ani „uczniów niepełnosprawnego”. Są to terminy ustawowe, ale o nieokreślonej treści. Gdyby mowa była o „niepełnosprawnym”, można byłoby domyślić się, że chodzi o to samo pojęcie, co zdefiniowane na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm., dalej: „u.reh.”). Jednakże takiej pewności nie ma, zwłaszcza że na podstawie ustawy o systemie oświaty wydawane są również orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego oraz opinie o potrzebie wczesnego wspomagania (art. 71b u.s.o.), których przesłanką jest występowanie u uczniów niepełnosprawności (ruchowej, umysłowej, psychicznej), zaś tryb ich wydawania jest zupełnie niezależny od orzekania o niepełnosprawności w trybie określonym w przepisach rozdziału 2 u.reh. Trzeba podkreślić, że wątpliwości co do znaczenia terminu: „niepełnosprawny” szczególnie silnie przejawiają się na gruncie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a u.s.o., co zdaniem wnioskodawców jest dodatkowym potwierdzeniem, że delegacja z art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. ma charakter otwarty i nieokreślony. Przez to niewątpliwie wspomniany przepis jest niezgodny z zasadą pewności prawa i przyzwoitej legislacji, stanowiącą element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
11. Omówiona już ogólnikowość upoważnienia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania aktu wykonawczego zdaniem wnioskodawców przesądza o tym, że wspomniany przepis art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. jest niezgodny z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem upoważnienie ministra właściwego do

spraw oświaty i wychowania do praktycznie dowolnego uregulowania spraw, które należą do materii ustawowej (por. poniżej), w jaskrawy sposób narusza zasadę trójpodziału władz, prowadząc do faktycznego powierzenia organowi władzy wykonawczej uprawnienia do zastępowania brakujących przepisów ustawy.

12. Prawo do nauki jest prawem konstytucyjnym człowieka i obywatela (art. 70 Konstytucji), wobec czego sposób jego realizacji co najmniej ramowo musi być uregulowany w ustawie. Przeniesienie w całości na poziom aktu wykonawczego — rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. — tak ważnych kwestii, jak regulacja ramowych planów nauczania, godzi w tę normę konstytucyjną, gdyż pozwala organowi upoważnionemu, tzn. ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, na swobodne ograniczenie, poprzez zmianę rozporządzenia, sposobu realizacji przez jednostki ich konstytucyjnego prawa. Minister może w szczególności postanowić o usunięciu z wykazu zajęć obowiązkowych dowolnego przedmiotu (nawet matematyki lub języka polskiego), drastycznie zmniejszyć liczbę godzin tych przedmiotów albo przeciwnie, narzucić obowiązkowe nauczanie przedmiotu, który *de lege lata* obowiązkowy nie jest (np. określić, że przedmiotem obowiązkowym, nauczonym w wymiarze 10 godzin tygodniowo, jest religia). Ustawodawca w ten sposób pozbawiony jest wpływu na sposób realizacji obowiązku szkolnego, co jest niezgodne z art. 70 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca w żadnej mierze nie decyduje o tym, w jakim zakresie realizowane są w szkołach zajęcia obowiązkowe, co w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.o. przesądza o sprzeczności art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. z konstytucyjną zasadą bezpłatnego nauczania (art. 70 ust. 2 Konstytucji). Wreszcie art. 22 ust. 2 pkt 1 u.s.o. pozwala także na pośrednie ograniczanie rozporządzeniem wydanym na jego podstawie prawa równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji), gdyż zależnie od zupełnie dowolnie ustalanego w akcie wykonawczym wymiaru zajęć obowiązkowych pozwala różnicować gwarantowany poszczególnym jednostkom poziom usług edukacyjnych. Wnioskodawcy dostrzegają w tym również sprzeczność z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Swoboda pozostawiona organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia jest zatem posunięta zbyt daleko.
13. Powyższe argumenty zdaniem wnioskodawców, uzasadniają również zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis ustawy art. 92 ust. 1 Konstytucji. Treść delegacji sprawia, że ustawa nie tworzy dostatecznych ram prawnych dla organu upoważnionego. Nie wiadomo dokładnie, jaki zakres spraw przekazano do uregulowania ministrowi, zaś wytyczne do treści aktu, jak już dowiedziono, nie są wystarczająco precyzyjne.

Rozporządzenie ministra staje się zatem aktem samoistnym, dla którego ustawa jest czysto formalną podstawą wydania i obowiązywania.

14. Bardzo zbliżone do powyższych uwagi odnoszą się także do kolejnego przepisu kwestionowanego przez wnioskodawców, tzn. do art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. Wystarczy przypomnieć, że już w wyroku w sprawie U 5/06 Trybunał aż kilkakrotnie zwracał uwagę na rażące naruszenie zasad konstytucyjnych przez ten przepis. W szczególności w pkt 2.3 uzasadnienia tego orzeczenia czytamy:

„Analiza treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty wskazuje [...], że przepis ten w ogólności trudno kwalifikować jako spełniający konstytucyjne wymagania upoważnienia ustawowego. Niewątpliwie dziedzina, której dotyczy ten przepis, jest ściśle związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z założeniami wskazanymi we wcześniejszym punkcie uzasadnienia, upoważnienie ustawowe w tej sferze nie powinno pozostawiać organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Trudno zaś uznać, że wskazówkami takimi są wytyczne wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g. Są one bowiem ujęte jako sformułowanie raczej pewnych zasad, które powinny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, a już na pewno nie dookreślają w żaden sposób pojęcia «warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania»”.

15. Równie jednoznacznie brzmiące stwierdzenia padają w postanowieniu sygnalizacyjnym TK z 31 stycznia 2007 r., S 1/07:

„Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nieopartego tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji, ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. [...] upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej i literalnej wykładni. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na

domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych, nie podlega też wykładni rozszerzającej ani celowościowej. [...] upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej”.

16. Odnosząc powyższe ogólne zasady do art. 22 ust. 2 pkt. 4 u.s.o. Trybunał Konstytucyjny w powyższym postanowieniu sygnalizacyjnym TK stwierdził, że:
„W świetle opisanych założeń art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty nie spełnia wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trudno uznać, że wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g wskazówki mają charakter wytycznych. Są one ujęte jako sformułowanie pewnych zasad, które powinny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, a już na pewno nie dookreślają w żaden sposób pojęcia „warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania”.
17. Wnioskodawcy pragną uzupełnić powyższe stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego poprzez wskazanie na fakt, że ustawa o systemie oświaty nie precyzuje w żadnym przepisie zasad szeroko pojętego oceniania szkolnego. Nawet jeśli przyznać rację glosatorowi wspomnianego wyroku U 5/06 (W. Brzozowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06*, Państwo i Prawo 2008 nr 7, s. 124 i n.), że pojęcie „oceniania” ma ustalone znaczenie w naukach pedagogicznych, co przekłada się na jałowość sporu prawniczego o rozróżnienie „oceniania” od „klasyfikowania”, to jednak nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że ustawodawca uczynił zadość wymaganiu koniecznej precyzji upoważnienia dla organu wydającego rozporządzenie. Tylko część wytycznych do treści aktu w pkt 4 w art. 22 ust. 2 przechodzi pozytywnie test konstytucyjności. Jednocześnie przepis nie określa ściśle przedmiotu regulacji aktu podustawowego. Trudno uznać za zgodne z Konstytucją przewidzenie, że rozporządzenie upoważnionego ministra ureguluje zasady promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. „Promowanie” jako akt awansowania ucznia na wyższy programowo etap nauki (tzn. potwierdzenia zadowalającego stopnia opanowania wiedzy i umiejętności wymaganych podstawą programową) powinno znaleźć jakikolwiek wyraz w ustawie. Tak się nie stało. Znaczenie pojęcia promowania uczniów wpływa dopiero z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., co stanowi sytuację konstytucyjnie niedopuszczalną. Podobne uwagi nasuwają się odnośnie do pojęcia „egzaminów i sprawdzianów”; ustawa wprowadziła generalnie wyróżnia egzaminy i sprawdziany nazywane niekiedy „zewnętrznymi” (art. 9 ust. 1–1b u.s.o.), organizowane na zakończenie każdego typu szkoły (podstawowej, gimnazjum, ponadgimnazjalnej) w celu

przyznania określonym osobom świadectwa potwierdzającego uzyskanie określonego poziomu wykształcenia (art. 11a u.s.o.). Nie ma jednak żadnej ustawowej regulacji zasad przeprowadzania tych egzaminów i sprawdzianu, a ponieważ w ustawie oświatowej wyróżnia się także egzaminy klasyfikacyjne (art. 16 ust. 10 pkt 2 lit. c), można powziąć wątpliwość co do zakresu upoważnienia. Trzeba przypomnieć, że pod pojęciem „sprawdzianu” powszechnie rozumie się także pewne formy bieżącego oceniania w szkołach.

18. Reasumując, zakres upoważnienia jest tak szeroki i niedookreślony, że czyni z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. akt normatywny samoistny, którego celem jest zastąpienie ustawy, a nie jej wykonanie. W ten sposób kompetencja przyznana organowi władzy wykonawczej prowadzi do naruszenia zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym postanowieniu sygnalizacyjnym S 1/07:

„W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Tak jest natomiast właśnie w wypadku art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.”

19. Co więcej, obecnie obowiązujące na podstawie przepisu rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej 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 z późn. zm., dalej: „rozp.ocen.”) zawiera cały szereg norm wykraczających nawet poza najszerszej rozumiane „warunki i sposób przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”; do takich należą np. § 47 ust. 2 i 5 oraz § 99 ust. 2, dotyczące unieważnienia sprawdzianu po szkole podstawowej bądź egzaminu maturalnego. Z uwagi na treść tych przepisów, należałoby je zakwalifikować raczej do pojęcia „kontroli prawidłowości i ustalenia wyniku sprawdzianów i egzaminów”, które w treści delegacji art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. nie występuje. Innym przykładem ujawniającym wątpliwość co do precyzji wyznaczenia granic kompetencji ministra do stanowienia rozporządzenia jest wspomniany już § 20 ust. 4a rozp.ocen., nakazujący wliczanie średniej z religii/etyki do średniej ocen na

świadczeniach szkolnych. Adresaci norm rozporządzenia nie mogą mieć zatem pewności, jakie konkretnie kwestie zostaną objęte regulacją rozporządzenia, co oznacza podważenie pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Zdaniem wnioskodawców w ten sposób podważona została przez art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. zasada przyzwoitej legislacji wywiedziona z art. 2 Konstytucji RP. Niezaprzeczalnie brak w ustawie przepisów, które pozwalałyby twierdzić, że akt wydany na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest wydany w celu „wykonania” ustawy. Z uwagi na brak wytycznych do aktu, art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

20. Nie ulega wątpliwości, że od momentu ogłoszenia postanowienia sygnalizacyjnego władze państwowe powinny podejmować wszelkie działania zmierzające do zmniejszenia stanu niekonstytucyjności przepisów. W szczególności powinno to oznaczać przygotowanie nowych przepisów ustawowych, polegających na nowelizacji i doprecyzowaniu ustawy o systemie oświaty lub też nawet wprowadzenia nowej regulacji ustawowej określającej zasady oceniania w szkołach publicznych.
21. Tym samym władze publiczne – po wydaniu postanowienia sygnalizacyjnego przez TK – nie mogą powiększać stanu niekonstytucyjności regulacji poprzez wydawanie na podstawie wątpliwych konstytucyjnie przepisów ustawowych nowych aktów wykonawczych (tj. rozporządzenia MEN z 30 kwietnia 2007 r. oraz rozporządzenia MEN z 13 lipca 2007 r.). Tak się niestety nie stało.
22. Warto także dodać, że na problem niewykonania powyższego postanowienia sygnalizacyjnego wskazuje także „Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2008 roku.” W szczególności „Informacja” podkreśla, że:
„Niezrealizowane pozostaje również postanowienie z 31 stycznia 2007 r., S 1/07, w którym Trybunał zasygnalizował potrzebę nowelizacji art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1) oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ustawodawca nie wykonał zawartych w nim wskazań, choć miał ku temu sposobność między innymi przy okazji prac nad ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.”
23. Biorąc pod uwagę interes publiczny łączący się z wniesieniem wniosku dotyczącego kontroli konstytucyjnej przepisów ustanawiających tzw. delegację ustawową do wydania

rozporządzeń oraz dbałość o jakość systemu oświaty w Polsce, wnioskodawcy uznają niniejszy wniosek za konieczny i uzasadniony.

24. Ze względu na ewentualne skutki społeczne związane z wejściem w życie wyroku zaraz po jego ogłoszeniu wnioskodawca postuluje, aby określić termin utraty mocy obowiązującej przez przepisy art. 22 ust. 2 pkt. 1 u.s.o. oraz art. 22 ust. 2 pkt. 4 u.s.o. na dzień następujący 12 miesięcy po ogłoszeniu wyroku. Czas ten pozwoli na przygotowanie odpowiednich zmian ustawowych, skoro do tej pory – pomimo postanowienia sygnalizacyjnego TK dotyczącego drugiego z kwestionowanych przepisów – nie zostały one dokonane.

Załączniki:

1. Odpisy wniosku,
2. Informacja prasowa: „Katecheci donoszą parafiom, kto nie chodzi na religię” – Gazeta Wyborcza z 3 marca 2009 r. (wydruk z portalu www.gazeta.pl);
3. Informacja prasowa: „Kuria: Mamy prawo informować parafie, kto nie chodzi na religię” – Gazeta Wyborcza z 19 marca 2009 r. (wydruk z portalu www.gazeta.pl);
4. Informacja prasowa: „Katecheta doniósł, kto nie chodzi na religię – miał prawo” (portal wiadomości.wp.pl);
5. Treść zapytania poselskiego posła Sławomira Kopycińskiego z 31 marca 2009 r. (wydruk ze strony Sejmu RP, <http://orka2.sejm.gov.pl/>)