



Warszawa, dnia 4 grudnia 2012 r.

**PG VIII TK 97/12**

**(K 35/12)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	05. 12. 2012
L.dz. ....	L.zał. ....

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem 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

– na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**artykuł 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.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

### **Uzasadnienie**

Rzecznik Praw Obywatelskich, dalej jako „Wnioskodawca” lub „RPO”, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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 jako „ustawa o systemie oświaty”, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że w zakwestionowanym przepisie zostało zamieszczone upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, w którym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem szeregu reguł.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, RPO wskazał, że zakres regulacji przekazanej do określenia w rozporządzeniu 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. Niektóre z tych kwestii, jak podkreślił Wnioskodawca, mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Osiągnięte wyniki są bowiem naturalnym i jedynym dopuszczalnym warunkiem różnicowania dostępu do szkół i uczelni publicznych.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, RPO stwierdził, że zakwestionowane upoważnienie ustawowe, ze względu na ścisły związek ze sferą praw i wolności jednostki, powinno być precyzyjne i szczegółowe. Konieczne jest, aby zawierało jasne i proste do odczytania wskazówki co do merytorycznej treści rozporządzenia. Jednocześnie Wnioskodawca podkreślił, że o kształcie systemu oceniania i organizowania egzaminów powinien zdecydować ustawodawca, kompetencja ta nie może zostać „scedowana” na organ władzy wykonawczej.

W ocenie RPO, analiza zasad, zawartych w punktach a-g art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, które organ upoważniony powinien wziąć pod uwagę przy wydawaniu rozporządzenia, prowadzi do wniosku, że zaskarżony przepis nie pozwala na zgodne ze standardem konstytucyjnym pełne i jednoznaczne zrekonstruowanie wytycznych ustawodawcy co do treści aktu

wykonawczego w kwestii ustalania zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów. Wytyczne zamieszczone w ustawie określają albo przypadkowe, szczegółowe elementy (np. nakazują uwzględnienie w skali ocen z zachowania oceny „dobrej”), albo jedynie bardzo ogólne zasady, które mogą odnosić się do większości systemów oceniania (np. obowiązek informowania uczniów i ich rodziców o wynikach w nauce). RPO zaznaczył, że także w innych przepisach ustawy o systemie oświaty oraz w innych aktach rangi ustawowej nie zamieszczono dodatkowych wskazówek pozwalających na jednoznaczną rekonstrukcję woli ustawodawcy.

Zadaniem Wnioskodawcy, taki sam brak dotyczy zakwestionowanego upoważnienia ustawowego w części, w której przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu warunków i sposobu przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Poddany kontroli przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty ma następującą treść:

„Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi ponadto, w drodze rozporządzenia:

(...)

- 4) 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;”.

Zaskarżony przepis został zamieszczony w rozdziale trzecim ustawy o systemie oświaty noszącym tytuł - „Zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi” i w przytoczonym brzmieniu obowiązuje od dnia 21 sierpnia 2003 r.

Artykuł 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty upoważnia dwóch ministrów do wydania rozporządzeń, tj. ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Kompetencja dla tego ostatniego organu wynika z art. 32a ust. 4, który pozwala Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego na wydanie, m.in. na podstawie zaskarżonej regulacji, przepisów dotyczących szkół i placówek artystycznych.

Zakres spraw, które w kwestionowanym przepisie przekazano do uregulowania aktami wykonawczymi, obejmuje warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Nadmienić należy, że zakres ten został rozszerzony przez ust. 4 w art. 22 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym, „rozporządzenie wydane na podstawie ust. 2 pkt 4 określi warunki zwalniania uczniów z obowiązku zdawania odpowiednio sprawdzianu lub egzaminu gimnazjalnego.” Przepis ten obowiązuje od dnia 21 października 2001 r. Nie został on we wniosku zakwestionowany.

Na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4

ustawy o systemie oświaty obecnie obowiązują:

- a) 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 ze zm.) - dla szkolnictwa powszechnego;
- b) rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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.).

Wprawdzie w przypadku ostatniego z wymienionych rozporządzeń podstawę do jego wydania dodatkowo stanowi art. 32a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, to kształt przyjętych w nim rozwiązań legislacyjnych jest zasadniczo zbieżny z tymi, które zostały zawarte w akcie wykonawczym wymienionym jako pierwszy. Dlatego w dalszej części będzie mowa o upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia (aktu wykonawczego) w liczbie pojedynczej.

Przed ustosunkowaniem się do zarzutów Rzecznika istnieje potrzeba zarysowania podstawowych kwestii związanych z prawną regulacją systemu oświaty.

Aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu w tym zakresie jest ustawa o systemie oświaty. Jednak, analizując zagadnienie dotyczące systemu oświaty, należy w pierwszej kolejności odnieść się do art. 70 Konstytucji, w którym ustanowione zostało prawo do nauki. Przepis ten nie został wprowadzie we wniosku wskazany jako wzorzec kontroli, jednakże przywołanie go w niniejszej sprawie jest niezbędne.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, wyjaśnił, że art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwie grupy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Prawo do nauki jest zaś objęte drugim zbiorem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest zatem powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczne elementy prawa do nauki, regulowane w art. 70 ust. 4 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał zaakcentował, że powszechność i równość kształcenia rozumiana musi być jako równość szans.

W piśmiennictwie, w oparciu o regulację zawartą w art. 70 Konstytucji, skonstruowano formułę określającą treść prawa do nauki, wskazując, że jest nią „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szanse kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu”. Podkreślono także, że „Konstytucja przesądza tylko niektóre, najbardziej podstawowe elementy prawa do nauki, a szczegółowe jego ukształtowanie jest sprawą ustawodawcy zwykłego. Może on nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo do nauki, byle tylko dochowane były ogólne wymagania z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 70, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, str. 3).

W art. 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca określił otwarty katalog zadań postawionych przed systemem oświaty. Zgodnie z tym przepisem, system oświaty zapewnia 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 wielkomijskimi i wiejskimi (pkt 9), przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia (pkt 14).

System oświaty, zgodnie z art. 2 pkt 2 i pkt 3a tej ustawy obejmuje m.in.:

1) szkoły:

- podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego,
- gimnazja, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, sportowe i mistrzostwa sportowego,
- ponadgimnazjalne, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze i leśne,
- artystyczne;

2) placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Nauka jest obowiązkowa do 18 roku życia (art. 70 ust. 1 Konstytucji); przy czym status instytucji obowiązkowych mają jedynie szkoły podstawowa i gimnazjum.

Podmiotami uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych są jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i osoby fizyczne (art. 5 ust. 2 ustawy o systemie oświaty), przy czym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły i placówki oświatowe mogą być publiczne albo niepubliczne.

Szkołą publiczną jest szkoła, która między innymi: zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania, przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, realizuje programy nauczania określone w podstawie programowej kształcenia ogólnego, podstawie programowej kształcenia w zawodach oraz ramowy plan nauczania, a także „realizuje ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów” (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty).

Z kolei, szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli spełni wymagania określone w ust. 3 w art. 7 tej ustawy, z których jednym jest stosowanie zasad klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów ustalonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Szkoły publiczne umożliwiają uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych (art. 7 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

W art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca wprowadził podział szkół publicznych i niepublicznych na następujące typy:

- 1) sześciolletnią szkołę podstawową, w której w ostatnim roku nauki przeprowadza się sprawdzian;
- 2) trzyletnie gimnazjum, dające możliwość dalszego kształcenia w szkołach, o których mowa w pkt 3 lit. a-c i e, w którym w ostatnim roku nauki przeprowadza się egzamin;
- 3) szkoły ponadgimnazjalne wymienione w tym przepisie w punktach a-e.

Przystępując do oceny zakwestionowanego przepisu, stwierdzić należy, co następuje.



Istotą zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę wobec przepisu upoważniającego, zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa, ze względu na przekazanie do unormowania aktem prawnym rangi podustawowej materii, co do których w tekście ustawy brak jest uprzedniego, bezpośredniego uregulowania, a także zawarcie w zakwestionowanym upoważnieniu niepełnych, niespełniających konstytucyjnego standardu wytycznych.

Jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu RPO powołał art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca określił w nim wymagania konstytucyjne w odniesieniu do konstruowania przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą

realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wymaga podkreślenia, że w tym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań.

Jak wskazał Wnioskodawca, zakwestionowany przepis był już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Należy przypomnieć tu wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, w którym Trybunał orzekł o nielegalności i niekonstytucyjności niektórych przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia 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.) oraz 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), dotyczących egzaminu maturalnego (tzw. amnestii maturalnej).

Podstawę prawną wydania zakwestionowanych tym orzeczeniem aktów wykonawczych stanowił art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Trybunał Konstytucyjny, będąc związany granicami wniosku w sprawie o sygn. akt U 5/06, nie mógł rozstrzygnąć kwestii konstytucyjności tego przepisu w sposób prawnie wiążący. Analizując jednak kwestię konstytucyjności norm zawartych w wymienionych rozporządzeniach, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że będące ich podstawą upoważnienie ustawowe nie spełnia konstytucyjnych wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wskazując, że upoważnienie to odnosi się do dziedziny ściśle związanej z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji), podkreślił, że upoważnienie 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”. Ze względu na sposób ujęcia nie są takimi wytyczne wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Można je bowiem zakwalifikować jako pewne zasady, które winny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, nie dookreślają one jednak pojęcia „warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania”.

W związku ze sprawą o sygn. akt U 5/06 Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 8, w którym, podając w wątpliwość zgodność z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, zasygnalizował Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany tego przepisu, w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W powyższym postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał, podtrzymując przedstawione wyżej stanowisko, zwrócił uwagę, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty scedował funkcje prawodawcze na organ władzy wykonawczej, w wyniku czego przepisy rozporządzenia stały się samoistnym źródłem prawa w sferze dotyczącej konstytucyjnego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do nauki. Trybunał stwierdził między innymi:

„Analizowana sytuacja dotyczy zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie 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. Także art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silniej bowiem akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia.

Artykuł 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty dotyczy realizacji konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), będącego prawem podmiotowym. Jest to więc kwestia, której dotyczą wcześniej wskazane ograniczenia sposobu formułowania upoważnienia do wydawania wykonawczych aktów normatywnych.

Analiza treści ustawy o systemie oświaty, rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania oraz rozporządzenia zmieniającego - w szczególności przepisów poddanych kontroli w sprawie o sygn. U 5/06 - wskazuje wyraźnie, że w tym wypadku akt wykonawczy stał się podstawowym źródłem prawa w dziedzinie egzaminu maturalnego, nabierając charakteru samoistnego. Sytuacja ta, prowadząca do niepożądanego rozchwiania relacji ustawa - akt wykonawczy i dlatego konstytucyjnie niedopuszczalna, ma swe

źródło w nieprawidłowo legislacyjnie sformułowanym upoważnieniu zawartym w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty”.

Zaznaczyć należy, że powyższe ustalenia zostały przez Trybunał Konstytucyjny podtrzymane w powołanym wcześniej wyroku o sygn. akt U 10/07, w którym orzeczono o zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 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 130, poz. 906), dotyczącego wliczenia do średniej ocen z obowiązkowych zajęć lekcyjnych ocen z religii lub etyki. W wyroku tym Trybunał bowiem podkreślił, że „analiza niniejszej sprawy potwierdza potrzebę niezwłocznej inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi.”

Kierując się powyższym należy wskazać, że zakwestionowany przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym dwie grupy zagadnień: a) warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, b) warunki i sposób przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów.

Jednocześnie ustawodawca, odsyłając do uregulowania w akcie wykonawczym wskazane grupy zagadnień, nakazał, aby przy ich określaniu uwzględnić szereg reguł, wymienionych w punktach a-g zaskarżonego przepisu. W założeniu ustawodawcy reguły te, jak się wydaje, miały pełnić funkcję wytycznych. Analiza treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty wskazuje, że nawet ze względów formalnych trudno je zakwalifikować jako spełniające konstytucyjne wymagania „wytycznych dotyczących treści aktu”. Skoro bowiem 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 120).

Należy stwierdzić, że materia przekazana w zakwestionowanym przepisie do uregulowania w formie rozporządzenia, poprzez użycie w nim sformułowania „warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, sugeruje jakoby w akcie rangi ustawowej była w istocie zamieszczona pełna regulacja dotycząca zagadnień: a) oceniania i klasyfikowania uczniów oraz ich promowania, b) przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów. Tymczasem ustawodawca tego nie uczynił, co m.in. potwierdza treść art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty. W tym przepisie ustawodawca, definiując pojęcie „szkoły publicznej”, wskazał, że jest nią szkoła, która realizuje „ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów”. Ustawowe upoważnienie jest zatem szerokie i legitymizuje każdą treść rozporządzenia.

Zauważyć należy, że takiego stanu rzeczy nie zmienia dodanie ust. 1a i 1b do art. 9 ustawy o systemie oświaty, 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 sprawdzianu 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 ustawy o systemie oświaty).

W piśmiennictwie, odnosząc się do powyższej nowelizacji, słusznie podkreśla się: „Pełna realizacja zaleceń Trybunału Konstytucyjnego powinna jednak polegać na ustanowieniu w komentowanej ustawie odrębnego i dość

szczegółowego zbioru przepisów określających bliżej zasady przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów zewnętrznych (M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*. Wyd. LEX).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. , sygn. akt IV SAB/Po 31/06, LEX nr 919047, wydanym w związku ze sprawą dotyczącą unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego, podnosząc, że w kwestii unieważniania egzaminów maturalnych ustawa o systemie oświaty, poza upoważnieniem ustawowym, nie zawiera „ani materialno- ani proceduralnoprawnych unormowań”, stwierdził, że „krytycznie ocenia ten stan prawny, ponieważ materia egzaminów maturalnych należy do tzw. materii ustawowej i powinna bez wątpienia być uregulowana w ustawie”.

Jednocześnie Sąd ten wskazał: „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 (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”.

Reasumując, krytyczne stanowisko Wnioskodawcy wobec zaskarżonego przepisu jest uzasadnione.

Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia, wydanego na podstawie kwestionowanego upoważnienia ustawy, prowadzi do wniosku, że RPO trafnie podnosi, iż ustawodawca przekazał do uregulowania w

tym rozporządzeniu całokształt procesu oceniania.

Zasadne jest także stanowisko Wnioskodawcy, że do aktu wykonawczego zostało całkowicie przekazane zagadnienie dotyczące sprawdzianu i egzaminów.

W konsekwencji należy stwierdzić, że kwestionowane upoważnienie ustawowe jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ 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), zastępującej treść regulacji ustawowych, zamiast materii, która ustawowe instytucje uzupełnia, względnie je konkretyzuje.

Ponadto, mając na uwadze fakt, że w przypadku uwzględnienia wniosku natychmiastowe wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do destabilizacji systemu oświaty, wnoszę o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, na okres 12 miesięcy, utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Hernand  
Zastępca Prokuratora Generalnego