

RCL.DPiO 5604-12/13

**ANALIZA**

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 8 STYCZNIA 2013 R., SYGN. AKT K 38/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 18 stycznia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 87.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”, traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem 18 stycznia 2014 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przepis art. 1 pkt 1 o systemie oświaty, stanowi, że 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. System ten obejmuje m.in. przedszkola i różnego rodzaju szkoły.

Zasady i procedury rekrutacji do ww. placówek określone zostały w trzech rodzajach aktów prawnych, tj. w ustawie o systemie oświaty, w aktach wykonawczych do niej oraz w statutach uchwalonych przez rady przedszkoli i szkół.

W ustawie o systemie oświaty ustawodawca powyższe zagadnienie uregulował w sposób bardzo wąski, przewidując jedynie: obowiązek stosowania podczas rekrutacji do przedszkoli i szkół zasady powszechnej dostępności, wymogi edukacyjne dla kandydatów do poszczególnych rodzajów szkół oraz wiek przedszkolaków i uczniów, którzy muszą (lub mogą) realizować obowiązek szkolny

i obowiązek nauki. Dalsze uregulowania dotyczące rekrutacji do przedszkoli i szkół stanowią przepisy będące upoważnieniem dla właściwego ministra do określenia: „warunków właściwego trybu przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych” (i ewentualnie „maksymalnej liczby szkół ponadgimnazjalnych, o przyjęcie do których można ubiegać się równocześnie”) oraz „ramowych statutów szkół i placówek publicznych”, które zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 6 ustawy o systemie oświaty określają zasady rekrutacji uczniów.

Pierwsze upoważnienie wykonuje 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, z późn. zm.) – wydane na podstawie zaskarżonego art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. W ramach przedmiotowego zagadnienia określa ono następujące kwestie: kryteria, w oparciu o które winna być określona kolejność przyjmowania do szkół i przedszkoli, zasady, zgodnie którymi pewne kategorie kandydatów mają pierwszeństwo przed innymi w procesie rekrutacji, zasady przyjmowania uczniów do klas programowo wyższych w szkołach: podstawowej, gimnazjum i ponadgimnazjalnej, a także właściwą procedurę rekrutacji, na którą składa się wskazanie: wymaganych dokumentów, zasad przeprowadzania ewentualnych egzaminów wstępnych, organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procedury rekrutacji oraz maksymalnej liczby szkół, do których kandydat może równocześnie aplikować.

Drugi ze wskazanych przepisów upoważniających realizuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, z późn. zm.) – wydane na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Rozporządzeniem tym wprowadzono do porządku prawnego ramowe statuty poszczególnych rodzajów szkół, które przewidują m. in. możliwość określenia szczegółowych zasady rekrutacji uczniów do danej placówki, przy uwzględnieniu (w przypadku szkół) odrębnych przepisów.

Wobec powyższego nie może budzić wątpliwości, że statuty poszczególnych placówek winny uwzględniać postanowienia ustawy o systemie oświaty oraz opisanych wyżej rozporządzeń. Praktyka pokazuje, że faktycznie zawierają one regulacje wynikające z ww. aktów. Jednakże korzystając z możliwości samodzielnego ukształtowania zasad rekrutacji, rady przedszkoli i szkół ukształtowały je wykorzystując dodatkowo tzw. kryteria sprawiedliwościowe. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż najczęściej są to okoliczności: np. posiadania rodzeństwa uczącego się już w danej szkole lub ciężkiej sytuacji materialnej rodziny.

## 5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Zgodność z Konstytucją zakwestionowanego art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty badana była w oparciu o art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wzorzec ten był wielokrotnie analizowany przez Trybunał Konstytucyjny, co skutkowało wypracowaniem jednolitego i ugruntowanego stanowiska, zgodnie z którym rozporządzenie winno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia przepisu ustawowego, w zakresie określonym w tym przepisie i w celu wykonania ustawy, nie może być sprzeczne z Konstytucją, z przepisami ustawy, którą wykonuje, a także z innymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Ponadto, rozporządzenie regulując tryb postępowania winno czynić to w sposób spójny z innymi przepisami wyżej rangi.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie określał rozporządzenie jako akt normatywny wydany na podstawie upoważnienia, mającego charakter szczegółowy pod względem: podmiotowym (tj. określającym organ właściwy do jego wydania), przedmiotowym (tj. określającym zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (tj. określającym wytyczne dotyczące jego treści).

Mając na względzie okoliczność, że odkodowanie pojęć „zakres podmiotowy” oraz „zakres przedmiotowy” upoważnienia ustawodawczego do wydania rozporządzenia nie następuje trudności interpretacyjnych, a także fakt, że we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowanemu przepisowi zarzucono, iż nie zawiera on „żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia”, dalsza część rozważań poświęcona zostanie właśnie zagadnieniu wytycznych.

Wzorzec konstytucyjny zastosowany w niniejszej sprawie nie definiuje wprawdzie pojęcia „wytycznych”, jednak jego znaczenie zostało wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, wyrok z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99, wyrok z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją podmiotu. Wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną, tj. mogą one mieć zarówno charakter “negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter “pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw). Nie muszą natomiast 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.

Trybunał Konstytucyjny badając zgodność z ustawą zasadniczą zaskarżonego przepisu starał się udzielić odpowiedzi na pytanie czy przepisy ustawy o systemie oświaty zawierają jakiegokolwiek

wytyczne do treści rozporządzenia wydanego na podstawie zakwestionowanego przepisu oraz czy zostały one zredagowane zgodnie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i w sposób odpowiadający specyfice regulowanej materii.

Zdaniem Trybunału badany przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty zawiera jedynie 2 elementy mające wpływ na treść aktu wykonawczego. Pierwszym jest obowiązek określenia warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (obok możliwości wskazania maksymalnej liczby szkół ponadgimnazjalnych, o przyjęcie do których można ubiegać się równocześnie), zaś drugim – obowiązek uwzględnienia zasady powszechnej dostępności przedszkoli i szkół. Jednakże, zdaniem Trybunału, żaden z nich nie może być uznany za wytyczną dla treści aktu wykonawczego w rozumieniu przyjętego w niniejszej sprawie wzorca konstytucyjnego. Pierwszy obowiązek dotyczy w istocie zakresu przedmiotowego rozporządzenia, a nie jego treści, podczas gdy drugi ma charakter ogólny i nie wskazuje żadnego rozwiązania, jako tego najlepszego z możliwych do zastosowania.

Analiza pozostałych przepisów ustawy o systemie oświaty również wykazała, że ani ich zakres przedmiotowy, ani stopień szczegółowości nie spełnia konstytucyjnych wymogów stawianych wytycznym dotyczącym treści aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że regulacje te cechuje pozorność, albowiem nie zawierają one dostatecznych rozwiązań ani w zakresie rekrutacji uczniów do przedszkoli i szkół, ani też procedury, zgodnie z którą jest ona przeprowadzana.

Badając materialnoprawny aspekt przepisów ustawy Trybunał wskazał, iż nie zawierają one, poza kryterium wieku i (ewentualnie) wymogów dotyczących wiedzy i umiejętności kandydatów, katalogu cech wymaganych od przyszłych przedszkolaków i uczniów. W konsekwencji powyższego przepisy ustawy nie określają również hierarchii tych kryteriów, na skutek czego regulacje wprowadzone w rozporządzeniu zyskują samoistny charakter. Natomiast analizując wymiar formalnoprawny pozostałych przepisów ustawy o systemie oświaty Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że najistotniejszym brakiem występującym na tej płaszczyźnie, jest nieuregulowanie w tych przepisach, choćby w sposób ogólny, procedury odwoławczej od decyzji o nie przyjęciu kandydata na przedszkolaka lub ucznia do odpowiedniej placówki, w tym pominięcie również aspektu sądowej kontroli decyzji wieńczącej postępowanie rekrutacyjne. Trybunał nie pozostawił wątpliwości, że kwestia ta winna być uregulowana w sposób konkretny i w przepisach rangi ustawowej.

Powyższe ustalenia dokonane w trakcie analizy przepisów ustawy o systemie oświaty oraz wydanego na podstawie jej art. 22 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia 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, doprowadziły Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, że w zakresie zasad rekrutacji do przedszkoli i szkół ww. rozporządzenie w istocie stało

się podstawowym źródłem prawa, przez co zatraciło swój charakter wykonawczy względem ustawy o systemie oświaty. Trybunał wskazał dodatkowo, że w kilku obszarach akt ten wyraźnie wkracza w materię zastrzeżoną dla wyłącznej kompetencji ustawy. Natomiast źródła tej sytuacji upatrywał w nieprawidłowym pod względem legislacyjnym sformułowaniu przepisu upoważniającego do wydania powyższego rozporządzenia, co z kolei skutkowało uznaniem przepisu art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na 12 miesięcy od dnia wejścia w życie analizowanego wyroku (tj. do dnia 18 stycznia 2014 r.).

Podjmując taką decyzję Trybunał miał na uwadze konieczność minimalizacji negatywnych skutków ewentualnej natychmiastowej utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przez przepis. Utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, automatycznie pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia, co doprowadziłoby do usunięcia z systemu prawnego podstaw prawnych naboru do przedszkoli i szkół. Okoliczność ta mogłaby natomiast w sposób istotny utrudnić uczniom realizację zagwarantowanego w ustawie zasadniczej prawa do edukacji.

Wskutek odroczenia utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przepis ten (oraz rozporządzenie wydane na jego podstawie) w dalszym ciągu funkcjonuje w systemie prawa. Nie oznacza to bynajmniej, że ustawodawca powinien utrzymać w mocy niekonstytucyjne przepisy, aż do upływu 12 miesięcy wskazanych przez Trybunał. Przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał Konstytucyjny nie sformułował w uzasadnieniu analizowanego orzeczenia konkretnych wskazówek dla prawodawcy.

Odnosząc się jednak do przedstawionej przez Ministra Edukacji Narodowej informacji o przygotowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (przekazanym do uzgodnień międzyresortowych w dniu 27 grudnia 2012 r.), który zdaniem Ministra „zmienia stan prawny w zakresie rekrutacji do przedszkoli”, Trybunał stwierdził, że przepisy tego projektu nie rozwiązują niekonstytucyjnego problemu braku wytycznych do treści aktu wykonawczego w przepisie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Projektowany akt nie przewidywał bowiem żadnej zmiany treści wspomnianego przepisu, a przedmiotem jego regulacji

były w głównej mierze kwestie finansowania przedszkoli. Zastrzegając, że etap prac legislacyjnych, na jakim znajdował się wówczas omawiany projekt nowelizacji, uniemożliwił dokonanie jednoznacznej oceny proponowanych rozwiązań, Trybunał wskazał, że niektóre z nich pogarszają w istocie brak ustawowych gwarancji realizacji prawa do edukacji przedszkolnej (np. planowane przekazanie kompetencji do określenia warunków i trybu przyjmowania kandydatów do przedszkoli organom prowadzącym te jednostki). Nawet uznając, że kolejne oceniane rozwiązania idą w dobrym kierunku, Trybunał stwierdził jednocześnie, iż nie można nie dostrzec, że są one jednak niedoskonałe i niepełne.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na odroczony termin derogacji z obowiązującego systemu prawa przepisu art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (oraz aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie) istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia stanu niekonstytucyjności tej regulacji.

##### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Edukacji Narodowej.

##### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podejmowane w celu wykonania niniejszego wyroku powinny skupiać się przede wszystkim na uchyleniu zakwestionowanego art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty i dodaniu kolejnej jednostki redakcyjnej, przewidującej upoważnienie dla właściwego ministra do wydania rozporządzenia określającego przedmiotowy zakres spraw. Nowododany przepis winien spełniać wszystkie warunki jakie ustawa zasadnicza stawia przepisowi upoważniającemu, w tym oczywiście określać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego w sposób zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże, oprócz powyższego, zasadnym wydaje się również dokonanie wnikliwej analizy brzmienia całego przepisu art. 22 ustawy o systemie oświaty. Regulacja ta przewiduje bowiem liczne upoważnienia do wydania aktów wykonawczych i mając na względzie analizowany wyrok, proponuje się zweryfikowanie brzmienia wytycznych określonych przez ustawodawcę w licznych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Propozycja ta wydaje się być tym bardziej zasadna, że w 2007 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności 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) m. in. z art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 27 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06), postanowił dodatkowo zasygnalizować Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty (postanowienie z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07). Uzasadniając ową sygnalizację Trybunał wskazał niemalże analogiczne argumenty jakie przytoczył uzasadniając przedmiotowe orzeczenie.

W rozstrzygnięciu, któremu poświęcona jest niniejsza analiza, Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wydane na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty swymi przepisami reguluje materię zastrzeżoną do właściwości ustawy. Zatem projekt realizujący przedmiotowy wyrok powinien dodatkowo przewidywać przeniesienie do ustawy przepisów dotyczących zasad rekrutacji kandydatów do przedszkoli i szkół, które w chwili obecnej znajdują się w omówionym już wyżej rozporządzeniu.


Wobec powyższego, a także mając na względzie tezy i argumenty Trybunału Konstytucyjnego, wydaje się, iż w przepisach ustawy o systemie oświaty winny znaleźć się uregulowania dotyczące m. in.:

- a) sposobu i dostępnych form przeprowadzania rekrutacji do placówek edukacyjnych,
- b) katalogu kryteriów jakie powinni spełniać kandydaci na przedszkolaków i uczniów poszczególnych szkół,
- c) ustalenia hierarchii tych wymagań, w przypadku osiągnięcia równorzędnych wyników przez pewną grupę kandydatów,
- d) określenia cech oraz innych okoliczności dotyczących kandydatów do przedszkoli i szkół, które będą w procedurze rekrutacji traktowane priorytetowo,
- e) sposobów pozyskiwania i postępowania z danymi osobowymi kandydatów pozyskanymi w procesie rekrutacji,
- f) określenia organów przeprowadzających rekrutację, charakteru prawnego decyzji o nie przyjęciu przedszkolaka lub ucznia do odpowiedniej placówki oraz ukształtowania procedury odwoławczej od tego rozstrzygnięcia; przy czym procedura ta winna również wskazywać możliwość zwrócenia się do sądu w wnioskiem o kontrolę zgodności z prawem decyzji wydanej w trakcie procedury naboru.

#### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

W chwili obecnej nie toczą się prace legislacyjne nad projektem zmierzającym do wykonania analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, którego przepisy ocenił (choć w bardzo ograniczonym zakresie) Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku, został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Jednakże jak wynika z treści pisma Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 lutego 2013 r., znak: BO-WRP-AR-0420-1/13, umieszczonego w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, z powyższego projektu usunięto przepisy dotyczące zasad rekrutacji do przedszkoli. Minister podjął taką decyzję mając na względzie potrzebę dokonania pogłębionej analizy stanowiska Trybunału, a także dostrzegając konieczność uregulowania nie tylko przepisów dotyczących rekrutacji do przedszkoli, ale również tych dotyczących szkół. Zdaniem Ministra zasadnym jest przygotowanie odrębnej ustawy nowelizującej ustawę o systemie oświaty, w której w sposób kompleksowy określone zostaną zasady rekrutacji do powyższych placówek edukacyjnych.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
  
dr Barbara Trojanowska-Wysocka