

RCL DPiO 5604-107/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 24 WRZEŚNIA 2013 R., SYGN. AKT K 35/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt K 35/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 8 października 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 1191.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż 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, z późn. zm.) jest **niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zwanej dalej „u.o.s.o.”, utraci moc powszechnie obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z upływem dnia 8 kwietnia 2015 r.

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

Biorąc pod uwagę jedno z podstawowych zadań funkcjonującego w Polsce systemu oświaty, polegającego na realizacji, wynikającego z art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podmiotowego prawa do nauki, ustawodawca w rozdziale 3 u.o.s.o uregulował kwestie związane z zarządzaniem szkołami i placówkami publicznymi. W jednym z przepisów ww. rozdziału tj. w art. 22 ust. 2 pkt 4 zawarte zostało upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem:

- a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych,

- b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania,
- c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia,
- d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce,
- e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianów i egzaminów,
- f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych,
- g) możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

Rekonstrukcja przedmiotu ww. upoważnienia prowadzi do wniosku, iż zakres jego regulacji jest bardzo szeroki. Obejmuje on bowiem wszystkie kwestie związane z oceną osiągnięć w nauce wszelkich typów szkół i placówek wymienionych w u.o.s.o. Należy przy tym podkreślić, iż na mocy aktów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o., dochodzi do formalnego potwierdzania osiągniętych przez uczniów efektów kształcenia. To z kolei daje możliwość dalszej nauki bądź rozpoczęcia pracy zawodowej.

Zaznaczenia wymaga, iż w kwestionowanym przepisie ustawodawca powierzył ministrowi uregulowanie zagadnień dotyczących warunków i sposobu oceniania klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, przy jednoczesnym braku regulacji ustawowej w tym zakresie. Przy czym materię tą nie można uznać za techniczną bądź pomocniczą.

Dodatkowo podkreślić należy, iż na mocy zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, z późn. zm.). Natomiast w odniesieniu do szkół i placówek artystycznych Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 i art. 32a ust. 4 u.o.s.o., wydał rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 400, z późn. zm.).

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny przyjął, jako wzorzec konstytucyjny art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który określa wymogi konstytucyjne, jakie winny spełniać przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego. Zgodnie z jego dyspozycją upoważnienie ustawowe powinno wskazywać jednoznacznie organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wydanego na podstawie danego upoważnienia.

W analizowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny przytoczył wielokrotnie podnoszone przez niego stanowisko, dotyczące rozdziału materii między ustawą, a wykonującą ją rozporządzeniem jako aktu podustawowego, zgodnie z którym:

- 1) związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. (*wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08*);
- 2) im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Ponadto ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie (*wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06*);
- 3) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (*wyrok TK z 22 września 1997, sygn. K 25/97, wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07*);
- 4) zakres materii przekazanych przez ustawę do rozporządzenia, powinien być określony poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy (*wyrok TK z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06*).

Biorąc pod uwagę powyższe należy zauważyć, iż materia kwestionowanego upoważnienia

dotycząca „warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów” dotyczy realizacji konstytucyjnego prawa do nauki wynikającego z art. 70 Konstytucji. W doktrynie prawa wskazuje się, że ustawa zasadnicza przesądza o podstawowych elementach prawa do nauki (w tym np. możliwość zdobywania wiedzy). Pozostałe treści pozostają w gestii ustawodawcy. Może on nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo do nauki. Ograniczenia te muszą być jednak zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3*). Z kolei przepis ten wymaga formy ustawowej dla wszystkich unormowań dotyczących ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

W konsekwencji przedstawionej argumentacji powierzenie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania uregulowania w akcie podustawowym zagadnień dotyczących praw i wolności jednostki, które jednocześnie nie są określone w ustawie powoduje, iż akt ten będzie w istocie aktem o charakterze samoistnym. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż upoważnienie ustawowe zawarte w art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. powoduje rozchwianie relacji między ustawą, a aktem wykonawczym. Co oznacza, iż doszło w tym przypadku do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że przekazano do uregulowania w rozporządzeniu istotę danej kwestii związanej z warunkami i sposobem oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów (zarówno w szkołach publicznych, jak również w szkołach i placówkach artystycznych).

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż przekazanie tak ważnej kwestii z zakresu systemu oświaty do rozporządzenia powoduje niebezpieczeństwo łatwej i arbitralnej jej zmiany, co z kolei prowadzi do braku stabilności w tym zakresie. Niepewne są bowiem reguły, na podstawie których uczeń ma być oceniany, klasyfikowany i promowany.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

W celu ograniczenia negatywnych konsekwencji niniejszego wyroku dla systemu oświaty, Trybunał Konstytucyjny orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. na osiemnaście miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanego wyroku, tj. do dnia 8 kwietnia 2015 r.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z ustawą zasadniczą art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. Nie jest to jednak równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych. Jednakże zgodnie z systemowymi regułami kolizyjnymi, akty te, w zakresie w jakim określają warunki

i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, również stracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. [Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc obowiązującą również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99; wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 oraz wyrok TK z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09)].

Odroczenie na 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji oznacza, że przepisy wydane na jego podstawie mogą być w dalszym ciągu stosowane w brzmieniu obowiązującym, z tym, że nie dłużej niż do dnia 8 kwietnia 2015 r. Niemniej skutkiem analizowanego wyroku jest obalenie domniemania konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o.

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

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Wprawdzie Trybunału nie wskazał szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej. Niemniej jednak w uzasadnieniu do analizowanego wyroku Trybunał zauważył, iż zakwestionowany przepis nie pozwala na zrekonstruowanie szczegółowych wytycznych co do treści aktu wykonawczego pozostawiając ministrowi, w tym zakresie nieograniczony zakres swobody prawodawczej. Tym samym upoważnienie zawarte w art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. ma charakter blankietowy. Co w konsekwencji sugeruje, iż materia dotycząca podstawowych zagadnień z zakresu systemu oświaty, uregulowana obecnie w akcie rangi podustawowej, powinna zostać przeniesiona do ustawy.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Jak wskazano już wyżej, skutkiem wejścia w życie analizowanego wyroku, jest utrata mocy obowiązującej art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. oraz wydanych na jego podstawie przepisów po upływie osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Biorąc pod uwagę fakt, iż w chwili obecnej akty wykonawcze, wydane na podstawie zakazanej regulacji, samoistnie regulują kwestę dotyczącą warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, działania legislacyjne mające na celu realizację przedmiotowego wyroku powinny zmierzać do „przeniesienia” do ustawy regulacji dotyczących podstawowych elementów prawa do nauki. Jednocześnie zagadnienia mające charakter techniczny bądź pomocniczy mogą „pozostać” uregulowane w akcie podustawowym. Należy przy tym pamiętać o prawidłowej budowie upoważnienia ustawowego przekazującego ww. regulacje do rozporządzenia.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Edukacji Narodowej.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

4. Uwagi:

Zaznaczenia wymaga, iż kwestia dotycząca potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.s.o. została również poruszona w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt S 1/07.

Wprawdzie w postanowieniu tym głównie wskazano na potrzebę nowelizacji ww. przepisu biorąc pod uwagę zasadę wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności, jednakże Trybunał odniósł się również do samej budowy upoważnienia ustawowego. Zgodnie z jego poglądem trudno uznać, że wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g wskazówki dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, mają charakter wytycznych. Są one bowiem ujęte jako sformułowanie pewnych zasad, które powinny być respektowane, a ponadto nie dookreślają w żaden sposób pojęcia „warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania”.

Trybunał zauważył ponadto, iż wadliwość normy upoważniającej, jako podstawy legitymizującej wydanie aktu wykonawczego nieuchronnie wiąże się z tym, że wszelkie wypadki jej wykorzystania będą musiały być zakwalifikowane, jako nieodpowiadające standardom konstytucyjnym.

D Y R E K T O R
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Wysockie
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

2.12.2018r.
Chojnowy *Murphy*

