



Warszawa, 06/03/2003r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-421066-XI-ST/03

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 48, poz. 550, Nr 104, poz. 1104, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1320, z 2001

- r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 144, poz. 1615, z 2002 r. Nr 41, poz. 362, Nr 113, poz. 984, Nr 141, poz. 1185 i Nr 200, poz. 1683 oraz z 2003 r. Nr 6, poz. 65),
- 2) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych (Dz. U. Nr 69, poz. 635),
- 3) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 29, poz. 323 i Nr 128, poz. 1419, z 2002 r. Nr 46, poz. 433, Nr 155, poz. 1289 i Nr 214, poz. 1807, z 2003 r. Nr 26, poz. 225)

- z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Wpływają do mnie coraz liczniejsze skargi dotyczące dopuszczania i wycofywania z użytku szkolnego podręczników. W skargach tych kwestionowane są kryteria dokonywania oceny przydatności podręczników dla potrzeb procesu nauczania jak też procedura selekcji wydawnictw w celu ich dopuszczenia na specyficzny (bo podlegający administracyjnej reglamentacji) rynek księgarski. Na tle wskazanych skarg pojawił się problem konstytucyjności przepisów prawa regulujących powyższą materię.

Wspomniana problematyka została kompleksowo uregulowana w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku

szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych. Rozporządzenie to w interesującym zakresie określa m. in. : warunki dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników szkolnych oraz zalecania do użytku szkolnego książek jako środków dydaktycznych, organ właściwy w tych sprawach, recenzowanie podręczników szkolnych i środków dydaktycznych w celu dopuszczenia lub zalecenia do użytku szkolnego, nakłada na wnioskodawcę obowiązek poniesienia kosztów recenzji, określa materialnoprawne przesłanki skreślenia podręcznika szkolnego lub środka dydaktycznego z wykazu.

Już to przykładowe wyliczenie treści zawartych w rozporządzeniu wskazuje w sposób oczywisty, iż jego przepisy określają zasady dopuszczania książek na rynek podręczników szkolnych i środków dydaktycznych jak również eliminowania tych książek z tego rynku. Funkcjonowanie na tym rynku wydawców książek zostało poddane daleko idącej ingerencji władzy administracyjnej, w tym przypadku ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Co do zasady ingerencja ta znajduje swoje uzasadnienie w klauzuli interesu publicznego pozostającej w związku z konstytucyjnym prawem do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP). Odpowiednikiem powołanego konstytucyjnego prawa po stronie władzy publicznej jest bowiem obowiązek zapewnienia tego, aby treści przekazywane w podręcznikach szkolnych odpowiadały aktualnym standardom wiedzy i nauki. Nie bez znaczenia w tym zakresie jest też spoczywający na Polsce z mocy art. 29 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. Nr 120, poz. 526) obowiązek ukierunkowania nauki dzieci na cele określone we wskazanych przepisach tej umowy międzynarodowej. Uzasadnia to wniosek, iż z powyższych względów władza administracyjna jest legitymowana do reglamentowania rynku podręczników szkolnych. Nie oznacza to jednak, że każdy sposób działania władzy administracyjnej w tym zakresie będzie zasługiwał na aprobatę z punktu widzenia Konstytucji RP.

Po pierwsze, kompetencje władzy administracyjnej muszą w omawianym zakresie znajdować nie budzące wątpliwości umocowanie w ustawie, ustawa musi też wyznaczać granice dopuszczalnej ingerencji. Po drugie, należy mieć na uwadze także i to, że materia poddana w tym przypadku władztwu administracyjnemu pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi wolnościami, a mianowicie w odniesieniu do wydawców książek w związku z wolnością działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), natomiast w odniesieniu do autorów podręczników i nauczycieli w związku z wolnością nauczania (art. 73 Konstytucji RP). Te uwarunkowania konstytucyjne należy mieć na uwadze przystępując do oceny stanu prawnego obowiązującego w interesującym zakresie.

Wymienione rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z treścią tego upoważnienia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został umocowany do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych, z uwzględnieniem konieczności uzyskiwania przed dopuszczeniem programów lub podręczników oraz zaleceniem środków dydaktycznych opinii specjalistów z poszczególnych dziedzin. Jednakże problem jaki rysuje się na tle analizy ustawy o systemie oświaty polega na tym, że ani treść upoważnienia ustawowego ani też inne przepisy ustawy nie wskazują kierunków merytorycznych rozwiązań dotyczących dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych, które powinny znaleźć swój wyraz w akcie wykonawczym.

Wymagania, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określa art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienie ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, ma mieć ponadto charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (ma określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (ma określać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego). Tego ostatniego warunku nie spełnia zaś upoważnienie zawarte w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nie muszą być - jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r. Nr 3/A, poz. 36) - zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Dopuszczalne jest także ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak taka rekonstrukcja nie jest możliwa, to wówczas przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. Tak też jest w niniejszej sprawie, gdyż na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty nie sposób zrekonstruować wytyczne dotyczące materii dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych.

Treść ustawy o systemie oświaty nie pozwala też na określenie granic umocowania organu wydającego rozporządzenia do regulowania w tym rozporządzeniu zagadnień proceduralnych. W szczególności na poznanie tych granic nie pozwala użyty przez ustawodawcę w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty zwrot „tryb dopuszczania”. Kwestia ta ma zaś zasadnicze znaczenie w przypadku, gdy materia aktu normatywnego dotyczy władczej ingerencji administracji publicznej w sferę praw i wolności obywatelskich. Procedura dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych musi bowiem w związku z tym stwarzać rzeczywiste gwarancje

skutecznej ochrony tych praw w razie pochodzącej od organ administracji nieuzasadnionej odmowy takiego dopuszczenia.

Odesłanie - tak jak w tym przypadku - do rozporządzenia w upoważnieniu ustawy materii nieuregulowanych co do zasady w ustawie czyni w istocie z rozporządzenia akt o charakterze samoistnym, a konstytucyjne zadanie konkretyzacji przez rozporządzenie norm ustawowych staje się w ten sposób zadaniem w praktyce niemożliwym do wykonania.

Uwagi powyższe trzeba odnieść także do tej części upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, która dotyczy określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania i programów wychowania przedszkolnego. Również bowiem i w tej części upoważnienie ma charakter blankietowy, co oznacza, iż cały art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

O wiele jednak poważniejszy problem jaki powstaje na tle niniejszej sprawy dotyczy rozgraniczenia materii ustawowej i materii rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. Chodzi o granice kompetencji normodawczych władzy wykonawczej w sytuacji, gdy przedmiotem regulacji są prawa i wolności obywatelskie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r. Nr 3/A, poz. 36) „...szczególne znaczenie ma zasada konstytucyjna : im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje do odesłań do aktów wykonawczych." Z kolei w wyroku z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U. 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 47) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „...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 wolności i praw."

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca nie dysponuje niczym nieskrępowaną swobodą w decydowaniu o tym, jaka materia może być przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia przez organ władzy wykonawczej. W szczególności granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. W niniejszej sprawie w odniesieniu do wydawców podręczników szkolnych granice te wyznacza art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. O tym, że w sprawie tej występuje interes publiczny uzasadniający ograniczenie wolności gospodarczej była już mowa powyżej. Jednakże ograniczenie takie jest możliwe tylko w drodze ustawy, co oznacza, że władza ustawodawcza nie może swoich kompetencji do wprowadzenia tego ograniczenia oraz określenia podstawowych elementów składających się na treść tego ograniczenia przekazać organowi władzy wykonawczej.

Tymczasem zawarte w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty upoważnienie do określenia warunków dopuszczania podręczników do użytku szkolnego oraz zalecania środków dydaktycznych oznacza, iż to organ władzy wykonawczej ma określić materialnoprawne przesłanki ograniczenia decydujące o zakresie konstytucyjnej wolności określonej w art. 22 Konstytucji RP. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że materia przekazana do uregulowania w rozporządzeniu w sposób bezpośredni dotyczy działalności gospodarczej prowadzonej przez wydawców oraz producentów innych przedmiotów, przyrządów i urządzeń przydatnych nauczycielowi lub uczniowi w procesie dydaktycznym (te ostatnie obejmowane są zbiorczym określeniem „środki dydaktyczne”).

Zgodzić się należy, iż w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej wyłączość ustawy ma charakter względny, co oznacza, że regulacja zawarta w ustawie dotycząca tej

wolności nie musi być zupełna. Musi jednak ona być na tyle kompletna, aby na podstawie przepisów ustawy można było zrekonstruować granice ustawowej ingerencji w sferę owej konstytucyjnej wolności. Ustawa o systemie oświaty takich granic w odniesieniu do zagadnienia dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych nie wyznacza, lecz ich określenie deleguje na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. W istocie więc ustawodawca w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty wbrew postanowieniom art. 22 Konstytucji RP przekazuje w całości swoje kompetencje normodawcze innemu organowi.

Wskazywałem już, iż w mojej ocenie materia przekazana na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty w całości do uregulowania w drodze rozporządzenia pozostaje również w związku z konstytucyjną wolnością nauczania (art. 73 Konstytucji RP). Chodzi zwłaszcza o treści przekazywane w książkach i podręcznikach w ramach korzystania z tej wolności. Wolność ta nie ma oczywiście nieograniczonego charakteru. W szczególności dopuszczalne granice tego ograniczenia wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią ograniczenia w korzystaniu konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W interesującym zakresie ograniczenie konstytucyjnej wolności nauczania znajduje w tym przypadku uzasadnienie w realizacji prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), którego elementem jest to, aby treści przekazywane w książkach i podręcznikach odpowiadały aktualnym i zobiektywizowanym standardom współczesnej wiedzy. Należy więc stwierdzić, iż przynajmniej w systemie oświaty ograniczenie wolności nauczania jest konieczne ze względu na potrzebę ochrony praw innych osób (tj. odbiorców treści przekazywanych w ramach korzystania z omawianej wolności). Jednakże granice

wyznaczające wprowadzane ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności powinny zostać wyznaczone zgodnie z powoływanym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez ustawę. Tymczasem - co już zostało wskazane powyżej - w sprawie tej granicy wyznaczają przepisy rozporządzenia.

Wadliwość regulacji ustawowych w tym zakresie przejawiająca się w braku rozróżnienia przez ustawodawcę materii ustawowej i materii aktu wykonawczego, w tym blankietowość upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, dyskwalifikuje także rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych. Rozporządzenie to bowiem, wbrew treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP utraciło w ten sposób charakter aktu wykonawczego do ustawy i samodzielnie oraz w sposób samoistny uregulowało zagadnienia istotne z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. Stąd też wspomniane rozporządzenie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Wpływają do mnie także skargi od rodziców i uczniów dotyczące przede wszystkim radykalnych zmian wprowadzanych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie warunków przeprowadzania egzaminów szkolnych, w szczególności egzaminów maturalnych. Przykładowo można wskazać na zmiany dokonane rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 listopada 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 128, poz. 1419 ze zm.) czy też ostatnio rozporządzeniem z dnia 7 stycznia 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 26, poz. 225). Dodatkowo zauważyć należy, że rozporządzenie

Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych w ciągu 2 lat od daty wydania było pięciokrotnie nowelizowane.

Powyższe fakty świadczą o tym, iż minister posiada w istocie bardzo szeroki zakres swobody normodawczej w regulowaniu nie tylko zagadnień związanych z przeprowadzaniem egzaminów, lecz również dotyczących warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów. Swoboda ta dotyczy zaś podstawowych kwestii z punktu widzenia praw i obowiązków uczniów szkół publicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że promocja, a co za tym idzie ukończenie szkoły (art. 1 la ustawy o systemie oświaty) przesądza o uzyskaniu przez daną osobę odpowiedniego cenzusu edukacyjnego. Jest natomiast okolicznością notoryjną, że współcześnie warunkiem formalnym wykonywania wielu zawodów jest posiadanie określonego wykształcenia. Z kolei zdanie egzaminu maturalnego uprawnia daną osobę do ubiegania się o przyjęcie na studia. Wynika to wprost z art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) stanowiącego, iż do studiowania w uczelni, z wyjątkiem studiów typu otwartego, może być dopuszczona wyłącznie osoba posiadająca świadectwo dojrzałości. W istocie więc egzamin maturalny w tym przypadku przybiera postać warunku koniecznego, od którego spełnienia zależy dalsza możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) na poziomie szkół wyższych.

W świetle powyższego materia regulowana w wymienionych rozporządzeniach ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania nie ma wyłącznie znaczenia technicznego, lecz pozostaje w ścisłym związku ze sferą praw podmiotowych przysługujących uczniom i słuchaczom szkół.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania

egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z treścią tego upoważnienia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został umocowany do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów, uwzględniając w szczególności kompetencje okręgowych komisji egzaminacyjnych, a także możliwość ustalania przez szkoły wewnątrzszkolnego systemu oceniania.

W mojej ocenie także art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty przybiera postać upoważnienia blankietowego. Na podstawie jego treści jak też na podstawie innych przepisów ustawy o systemie oświaty nie można bowiem w sposób precyzyjny zrekonstruować wytycznych. W szczególności nie sposób jest przyjąć, iż wymóg wytycznych spełnia zawarty przez ustawodawcę w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty nakaz pod adresem ministra uwzględnienia w rozporządzeniu „kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych, a także możliwości ustalania przez szkoły wewnątrzszkolnego systemu oceniania”. W istocie bowiem nakaz ten nie dotyczy materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu i ma dotyczyć warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów.

Zwrócić w tym miejscu trzeba uwagę, że w interesującym zakresie okręgowe komisje egzaminacyjne posiadają kompetencje do przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów oraz do przygotowania, w porozumieniu z Centralną Komisją Egzaminacyjną pytań, zadań i testów do przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów (art. 9c ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty). Jednakże na podstawie przynanych tym komisjom przez ustawę kompetencji nie można zrekonstruować warunków przeprowadzania egzaminów i

sprawdzianów. Również dopuszczenie możliwości ustalenia przez szkoły wewnątrzszkolnego systemu oceniania nie przesądza materialnego kształtu regulacji.

Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty stanowi, że szkołą publiczną jest szkoła, która realizuje ustalone przez ministra zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów. Przepis ten odsyła więc wprost do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty i z oczywistych względów nie może stanowić wytycznych w tym zakresie. Wytycznych takich nie można także odnaleźć w art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, według którego nadzór pedagogiczny polega na przestrzeganiu zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, a także przestrzeganiu przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki. Instytucja nadzoru służy zatem w tym przypadku ocenie przestrzegania przepisów rozporządzenia wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty i nie jest adresowana do organu wydającego to rozporządzenie. Wreszcie wytycznych nie można też odnaleźć w przyznanych przez ustawę o systemie oświaty (art. 41 ust. 1 pkt 3) radzie pedagogicznej kompetencjach do zatwierdzania wyników klasyfikacji i promocji uczniów. Kompetencje te są bowiem pochodną ustalonych przez ministra w rozporządzeniu warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów.

Powyższe uwagi uzasadniają w mojej ocenie wniosek, że na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty nie jest możliwe precyzyjne zrekonstruowanie wytycznych, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Praktyka ostatnich lat dowodzi, iż treść ta może być zasadniczo różna w swoim materialnoprawnym kształcie, pomimo braku w tym zakresie jakichkolwiek zmian ustawowych (por. przypadek egzaminów maturalnych). Oznacza to, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Blankietowość upoważnienia przesądza także o tym, iż wydane na jego podstawie upoważnienie traci swój wykonawczy charakter i przybiera postać aktu samoistnego, niekrepowanego wskazówkami i nakazami ustawodawcy. Tym samym również rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

III. Wymaga podkreślenia, że zarówno w sprawie wadliwości upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty jak też w art. 22 ust. 2 pkt 4 tej ustawy występowałem do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wskazując na blankietowość owych upoważnień ustawowych. Jednakże Minister nie podzielił moich poglądów, iż treść tych upoważnień nie pozwala na zrekonstruowanie wytycznych dotyczących materii przekazanej do uregulowania w drodze rozporządzeń.

Również projektowane zmiany zawarte w skierowanym do Sejmu rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1197) nie usuwają w moim przekonaniu istniejącego w tym zakresie stanu niezgodności ze standardami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 1 pkt 22 lit. c tego projektu art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy otrzymuje brzmienie, iż minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia „warunki i tryb dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych, z uwzględnieniem konieczności uzyskiwania przed dopuszczeniem programów i podręczników oraz zaleceniem środków dydaktycznych opinii specjalistów z zakresu poszczególnych dziedzin, a także z uwzględnieniem możliwości wyróżniania programów nauczania i podręczników szkolnych ze względu na ich walory merytoryczne, metodyczne i powszechną dostępność.” W dalszym ciągu więc, nawet po wprowadzeniu projektowanych zmian, będzie istniał - moim zdaniem - w tym zakresie stan

niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przejawiający się m. in. w braku rozróżnienia przez ustawodawcę materii ustawowej i materii rozporządzenia.

Wymieniony projekt nie przewiduje także jakichkolwiek zmian w treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

Z tych względów, skoro przysługujące mi środki działania o charakterze postulatywnym okazały się nieefektywne, zdecydowałem się przedstawić sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu.

IV. Zdaję sobie sprawę, że jeśli Trybunał Konstytucyjny uwzględni moje zarzuty, wejście w życie w tej sprawie orzeczenia z dniem jego ogłoszenia w praktyce prowadziłoby do sparaliżowania działalności edukacyjnej szkół publicznych, co nie jest intencją niniejszego wniosku. Dlatego też w przypadku podzielenia moich zarzutów wnoszę, aby Trybunał Konstytucyjny stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP odroczył o 10 miesięcy utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przeze mnie przepisów.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll