



Warszawa, 04/12/2002r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-425313-XI-ST/02

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

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 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 art. 91 ust. 2 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 i Nr 141, poz. 1185) z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Wpływają do mnie skargi od uczniów i ich rodziców dotyczące odmowy udzielenia im pomocy materialnej w postaci stypendium bądź też innych świadczeń. Między innymi kwestionowany jest brak jasnego określenia w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz. U. Nr 74, poz. 350 ze zm.) warunków udzielenia pomocy materialnej w postaci stypendiów socjalnych. Z przepisów rozporządzenia (§ 2 ust. 1) wynika jedynie, iż stypendium socjalne może być przyznane, w zależności od sytuacji materialnej ucznia, w pełnej lub częściowej wysokości. Żaden przepis rozporządzenia nie określa natomiast bliżej, jaka sytuacja materialna ucznia uprawnia go do ubiegania się o to stypendium, pozostawiając tym samym duży margines dowolności organowi przynającemu takie stypendium.

Analiza tego typu - jak wskazane powyżej - skarg prowadzi do jednoznacznego wniosku, że obowiązujący aktualnie w tym zakresie stan prawny nie odpowiada standardom przewidzianym przez Konstytucję RP.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o systemie oświaty uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość tej pomocy materialnej. Na

podstawie tego właśnie upoważnienia zostało wydane wymienione na wstępie rozporządzenie Rady Ministrów.

Analiza treści art. 91 ust. 1 ustawy o systemie oświaty prowadzi do wniosku, że po pierwsze, jego przepisy przyznają uczniom prawo do pomocy materialnej, po drugie, pomoc ta jest finansowana ze środków budżetu państwa lub ze środków właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują natomiast problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Problematyka ta w całości, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, została przekazana do uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż materia przekazana w całości do uregulowania w drodze rozporządzenia w sposób bezpośredni dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

W związku z powyższym pojawia się zasadniczy z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego problem kompetencji prawodawczych organu władzy wykonawczej do regulowania w aktach podustawowych zagadnień bezpośrednio dotyczących zakresu praw i wolności obywatelskich. Odwołując się w tym zakresie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK z 1998 r., Nr 4, poz. 47) należy stwierdzić, iż 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. Nie jest więc dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.

Wbrew temu, w omawianym zakresie problematyka dotycząca prawa konstytucyjnego określonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP w całości została pozostawiona do uregulowania przez organ władzy wykonawczej, który zależnie od doraźnych potrzeb (przede wszystkim budżetowych), może reglamentować treść tego prawa.

Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty prowadzi przede wszystkim do wniosku, że upoważnienie zawarte w art. 91 ust. 2 tej ustawy ma charakter blankietowy. Przepisy tej ustawy nie regulują bowiem, nawet w szcztankowym zakresie, kwestii warunków, formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. Jest zaś oczywiste, że zarówno pod rządami ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) obowiązującej w dacie uchwalenia ustawy o systemie oświaty jak też pod rządami Konstytucji RP ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt K. 25/97, OTK z 1997 r., Nr 3-4, poz. 35) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

W świetle powyższego rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a więc konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. W przypadku blankietowego formułowania upoważnień ustawowych, co ma miejsce w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, wydawane na takiej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustaw.

Zgodnie z wymogami zawartymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tych warunków nie spełnia art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, przekazuje on bowiem do szczegółowego uregulowania w drodze rozporządzenia materię, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy. Nie jest zaś dopuszczalna z punktu widzenia standardów państwa prawnego sytuacja, w której konstytucyjne prawa (w tym przypadku wynikające z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP) są całkowicie dowolnie reglamentowane przez organy władzy wykonawczej. Wykonanie upoważnienia o charakterze blankietowym powoduje, że o zakresie konstytucyjnych praw decyduje ten organ w sposób nieskrępowany wytycznymi zawartymi w ustawie. Uzasadnia to wniosek, że art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Na tle art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty rysuje się także z całą wyrazistością problem dopuszczalności przekazywania przez ustawodawcę danej materii do uregulowania w drodze aktu wykonawczego do ustawy. Zgodnie z powoływanym art. 70 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. Stąd też warunki udzielania pomocy materialnej dla uczniów w myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji RP powinna określać ustawa. Z uwagi na to nie jest dopuszczalne cedowanie przez ustawodawcę tej materii do kompleksowego uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Z powoływanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. wynika, 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 praw i wolności."

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, iż art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest również niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

Zdając sobie sprawę z tego, że w przypadku uwzględnienia niniejszego wniosku natychmiastowe wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadziłyby do zaprzestania udzielania pomocy materialnej dla uczniów, wnoszę również o odroczenie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP na okres 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll