



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 27 sierpnia 2002 r.

35709

RPO-417488-X-1107/02/KN

Pani
Krystyna Łybacka
Minister
Edukacji i Sportu

Szanowna Pani Minister,

W odpowiedzi na wystąpienie Pani Minister z dnia 22 sierpnia 2002 r. w sprawie dopuszczalności określenia w wykonawczym rozporządzeniu Ministra Edukacji i Sportu liczby szkół ponadgimnazjalnych, do których uprawnieni absolwenci mogliby składać podania o przyjęcie w ramach prowadzonej rekrutacji - proszę o przyjęcie następującego wyjaśnienia:

Na wstępie pragnę przede wszystkim podnieść, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczy w sposób ciągły i systematyczny w procesie prawotwórczym, co nie pozwala mi na formułowanie szczegółowych opinii do poddawanych procedurze przygotowawczej aktów prawnych. Zdarza się jednakże, że w nielicznych wypadkach korzystam z możliwości zgłoszenia pewnych sugestii już w toku postępowania legislacyjnego, zwracając uwagę na niektóre zagadnienia, zwłaszcza pod kątem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Doceniając prośbę Pani Minister, czynię to również w przedmiotowej sprawie, z tym jednak zastrzeżeniem, że ograniczenie się do przekazania uwag, co do zasygnalizowanego problemu, nie może być odczytywane jako stanowisko, a zwłaszcza milcząca aprobata, w zakresie całości projektowanych rozwiązań, których nie znam i w konsekwencji czego co do których się nie mogę wypowiedzieć.

Sprawa określenia przez Ministra Edukacji i Sportu, a właściwie ograniczenia, poprzez ilość wydawanych odpisów świadectw, liczby szkół do których absolwenci gimnazjów mogliby ubiegać się o przyjęcie, została przez Panią Minister uzasadniona

względnymi natury faktycznej, w tym negatywnymi doświadczeniami wyniesionymi z praktyki składania przez absolwentów w postępowaniu rekrutacyjnym w czerwcu 2002 r. dokumentów do nieograniczonej liczby szkół, co „powodowało poważne zamieszanie wśród absolwentów gimnazjów i ich rodziców”.

Nie dostrzegam swojej kompetencji do oceny celowości nowych rozwiązań, odmiennych od przyjętych w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do publicznych przedszkoli i szkół oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz.U. Nr 97, poz. 1054 i z 2002 r. Nr 14, poz. 131).

Moim zdaniem zagadnienie to wymaga rozważenia przede wszystkim w aspekcie treści upoważnienia, zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w art. 92 ust. 1, określiła szczegółowo warunki wydawania rozporządzeń. Przepis ten nakazuje, by rozporządzenie było wydane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Doprecyzowane zostały wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie. Nie może mieć ono charakteru blankietowego i nie może pozostawić prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Ponadto upoważnienie powinno określać „wytyczne” dotyczące treści aktu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (wyroki: z 26 października 1999 r., K. 12/99, z 9 listopada 1999 r. K. 28/98, z 17 października 2000 r., K. 16/99, z 13 marca 2001 r., K. 21/00).

Wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego uznać należy, że upoważnienie ustawy w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, pełniących rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją.

Istnieje uzasadniona obawa, że sytuacja taka może zachodzić w omawianej sprawie.

Upoważnienie ustawowe, delegujące ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia wykonawczego, zostało skonstruowane w sposób bardzo szeroki, co z jednej strony mogłoby skłaniać do przyjęcia interpretacji o pozostawieniu organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu różnorodnych zagadnień, obejmujących między innymi zasadnicze elementy („zasady”) procesu rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze utrwalone w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i przywołane wyżej zastrzeżenia, że formułowanie upoważnień ustawowych nigdy nie może prowadzić do nadania takiej regulacji charakteru blankietowego.

Analiza przepisu art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty skłania do wniosku, że upoważnia on literalnie do określenia „warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół i placówek oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych” i tym samym nie wskazuje zarówno w sposób pozytywny jak i negatywny treści (kierunków rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminowane przy tworzeniu jego projektu (tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99). Pominięcie wytycznych z upoważnieniu ustawowym będzie skutkowało więc zarzutem sprzeczności z Konstytucją aktu wykonawczego wydanego na niepełnej, a zatem wadliwej podstawie.

Dopiero konwalidacja upoważnienia ustawowego, poprzez uzupełnienie go wytycznymi, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, otwierałby możliwość rozważań co do zgodności z jego treścią rozwiązań projektowanych w rozporządzeniu wykonawczym, w tym także w zakresie, o którym mowa w pytaniu zadany przez Panią Minister. W rozważaniach tych za punkt wyjścia należałoby z pewnością przyjąć postanowienia art. 70 ust. 1 Konstytucji, traktujące o prawie do nauki oraz art. 70 ust. 4 Konstytucji, dotyczące obowiązku władz publicznych zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, a także międzynarodowe standardy zawarte w szczególności w art. 2 zdanie 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), wyrażające się w normie, iż nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki, obudowanej orzecznictwem Trybunału Strasburskiego.

Przekazując uprzejmie powyższe przemyślenia pod rozwagę Pani Minister nie mogę na zakończenie powstrzymać się od skomentowania doniesień prasowych o telefonicznym kontakcie Pani Minister w omawianej sprawie z moim zastępcą panem dr Jerzym Świątkiewiczem, który miał miejsce w dniu 22 sierpnia br. Rozmowa ta przez media („Rzeczpospolita” Nr 196 z dnia 23 sierpnia 2002 r.) została przekazana w sposób daleki od jej faktycznej treści, co mogło u odbiorców wytworzyć mylne przekonanie o udzieleniu przeze mnie wstępnej aprobaty dla projektowanych w Ministerstwie Edukacji i Sportu rozwiązań.

Z wyrazami szacunku

/-/