



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 maja 2017 r.

Pozycja 36

POSTANOWIENIE

z dnia 9 maja 2017 r.

Sygn. akt K 14/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Piotr Pszczółkowski

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 maja 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), w piśmie z 25 maja 2015 r., które wpłynęło do Trybunału dzień później, wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) z art. 92 ust. 1 oraz art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem RPO, zakwestionowany przepis jest podstawą do uregulowania w rozporządzeniu wszystkich kwestii związanych z organizacją kształcenia artystycznego. Ustawa nie wskazuje ani typów szkół artystycznych, ani wieku rozpoczęcia nauki, ani czasu trwania poszczególnych etapów edukacji. Kwestie te są istotne zarówno z punktu widzenia praw i wolności uczniów, jak i dostępności do szkół publicznych oraz niepublicznych. Takie

unormowanie jest niezgodne z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ograniczenia korzystania z równego i powszechnego dostępu do nauki należą do materii zastrzeżonej wyłącznie dla ustawy i w ogóle nie mogą być regulowane w rozporządzeniu. W konsekwencji to ustawa powinna określać typy placówek oświatowych prowadzących kształcenie artystyczne oraz regulować kwestię ich dostępności dla uczniów w konkretnym wieku i na konkretnym etapie kształcenia. Innymi słowy, zakwestionowany przepis powierza do unormowania w rozporządzeniu materie, które należą do materii zastrzeżonych do wyłącznej regulacji ustawowej.

Ponadto zakwestionowany przepis nie spełnia standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Jedynym ustawowym ograniczeniem swobody prawotwórczej ministra jest wskazanie w upoważnieniu dwóch modeli kształcenia – kształcenia wyłącznie artystycznego oraz kształcenia artystycznego połączonego z nauczaniem ogólnym. Ustawa nie zawiera żadnych innych regulacji, które mogłyby zostać uznane za „wytyczne” w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Inne przepisy ustawy o systemie oświaty odnoszące się do zasad funkcjonowania systemu oświaty mają charakter bardzo ogólnikowy i nie zawierają wskazówek co do wyboru jednego z wariantów możliwych do zastosowania rozwiązań.

Wprawdzie przez związanie szkół artystycznych z placówkami typów określonych w ustawie o systemie oświaty, swoboda prawodawcza ministra ulega znacznemu ograniczeniu, ponieważ ustawa określa wiek rozpoczęcia edukacji, czas trwania poszczególnych etapów i typy placówek, w których odbywa się nauka (szkoła podstawowa, gimnazjum oraz szkoły ponadgimnazjalne: zasadniczą szkołę zawodową, liceum ogólnokształcące, technikum, szkołę policealną i szkołę specjalną przysposabiającą do pracy). Jeżeli zatem kształcenie artystyczne ma odbywać się łącznie z kształceniem ogólnym, typy szkół artystycznych muszą być pod tymi względami zbliżone do typów ustalonych w ustawie o systemie oświaty. Wytyczne te w żaden sposób nie odnoszą się jednak do szkół prowadzących wyłącznie kształcenie artystyczne. W ich wypadku to minister decyduje o wszystkich kwestiach związanych z procesem nauki i nie musi kierować się przy tym zasadami organizacji systemu kształcenia ogólnego.

Zawarte w ustawie wskazówki w żaden sposób nie określają także typów szkół artystycznych (niezależnie od modelu kształcenia) – nie zawierają elementów mających faktyczny wpływ na treść aktów wykonawczych. To rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do publicznych szkół i publicznych placówek artystycznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. poz. 686) powołuje do istnienia szkoły muzyczne, szkoły plastyczne, szkoły baletowe i szkoły sztuki cyrkowej. Wybór typów placówek pozostawiono ministrowi i to on, kierując się ustalonymi przez siebie kryteriami, decyduje o kierunkach kształcenia oraz organizacji nauczania.

Ustawa o systemie oświaty nie zawiera żadnych wskazówek realnie ograniczających prawa ministra do dowolnego uregulowania kwestii kształcenia artystycznego. W ten sposób dochodzi do zerwania związku materialnego ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego. Rozporządzenie staje się aktem samoistnym. Brak przepisów ustawowych regulujących organizację systemu kształcenia artystycznego ma realny wpływ na sytuację prawną uczniów, przede wszystkim ze względu na zmienność i niepewność prawa w sferze kształcenia artystycznego, a do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi dotyczące negatywnych skutków takiego stanu prawnego.

Mając na względzie stabilność systemu prawa i ochronę praw obywatelskich, RPO wniósł, aby w wypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu, Trybunał skorzystał z możliwości odroczenia jego utraty mocy obowiązującej na 12 miesięcy.

2. Prokurator Generalny (dalej: PG), w piśmie z 2 lutego 2016 r., które wpłynęło do Trybunału dzień później, zajął stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

Zdaniem PG, zakwestionowany przepis, w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2015 r., został usunięty z systemu prawa, a przy tym nie ukształtował definitywnie sytuacji prawnej w zakresie określenia typów szkół artystycznych. Po jego nowelizacji właściwy minister – działając na podstawie zmienionej treści upoważnienia ustawowego – wydał nowe rozporządzenie regulujące tę materię. W ocenie PG, RPO nie przedstawił takich argumentów, które przemawiałyby za zastosowaniem art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., w szczególności nie wykazał, że orzekanie o nieobowiązującym przepisie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 11 marca 2016 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

W ocenie Marszałka Sejmu, zakwestionowanemu przepisowi ustawodawca nadał nową treść art. 1 pkt 11 lit. c ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 357; dalej: ustawa nowelizująca). Porównanie treści art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty przed nowelizacją i po nowelizacji prowadzi do następujących konkluzji:

Po pierwsze, nie został zmieniony zakres podmiotowy upoważnienia, którego adresatem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania.

Po drugie, zakres przedmiotowy wyznacza, w obu wariantach, kompetencja ministra do określenia typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych.

Po trzecie, wskutek nowelizacji art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty minister otrzymał nową kompetencję prawodawczą, polegającą na ustaleniu typów szkół, w których przeprowadza się egzamin dyplomowy, oraz szkół, w których przeprowadza się sprawdzian, egzamin gimnazjalny i egzamin maturalny.

Po czwarte, organ wydający rozporządzenie został związany tymi samymi wytycznymi, nakazującymi dokonanie podziału szkół na te, które realizują kształcenie ogólne i artystyczne, oraz te, które zajmują się wyłącznie kształceniem artystycznym.

Zmiana art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie pozbawiła ministra objętej zakresem zaskarżenia kompetencji do określenia typów szkół artystycznych, ale przyznała mu nową dodatkową kompetencję, nieznaną w chwili składania wniosku przez RPO, a odnoszącą się do ważnych kwestii dotyczących typów szkół i kształcenia w szkołach artystycznych. Kompetencja do wyznaczania szkół, w których przeprowadza się egzaminy kwalifikacyjne, jest zmianą jakościową kompetencji prawodawczej ministra, wpływającą na treść materialną rozporządzenia.

Ustawa nowelizująca zmieniła nie tylko treść art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, ale także otoczenie normatywne zakwestionowanego przepisu. Kolejne nowelizacje ustawy o systemie oświaty rozbudowały przepisy dotyczące kształcenia artystycznego, ograniczając swobodę ministra. Obecnie inaczej unormowane są też wytyczne co do treści, nakazujące oparcie typów szkół na dwóch modelach kształcenia artystycznego. Ustawodawca wprowadził nie wskazał tego, co postulował RPO, mianowicie kierunków kształcenia artystycznego, które są pochodnymi wobec zawodów artystycznych (np. muzyk, tancerz) określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie kla-

syfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm.). Doprecyzował jednak warunki kształcenia, przyjmowania do szkół, a w szczególności dookreślił strukturę szkolnictwa artystycznego połączonego z kształceniem ogólnym. Jednocześnie nakazał ministrowi, powierzając mu zadanie określenia typów szkół, ustalenie placówek, w których przeprowadza się egzaminy i sprawdziany.

Kontrola konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, nie jest konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, a ponadto zarzut naruszenia art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji budzi zastrzeżenia co do adekwatności wskazanych wzorów kontroli i wymogu należytego uzasadnienia.

4. RPO, w piśmie z 7 kwietnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału 10 kwietnia 2017 r., działając na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), wycofał wniosek i wniósł o umorzenie postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) weszła w życie 3 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie otpTK stosuje się przepisy tej ustawy. Z tego względu w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy otpTK.

2. Zgodnie z otpTK wnioskodawca do rozpoczęcia rozprawy może wycofać wniosek (art. 56 ust. 2 pkt 1). Tak też się stało w rozpatrywanej sprawie – Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął wniosek.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowanym pod rządami art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), przyjęto, że prawo do wycofania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania podmiotu mającego kompetencję do wszczęcia postępowania i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. np. postanowienia TK z: 4 marca 1999 r., sygn. SK 16/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 26; 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64; 5 czerwca 2000 r., sygn. P 1/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 146; 15 maja 2013 r., sygn. P 42/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 51; 8 października 2013 r., sygn. SK 15/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 109; 16 czerwca 2015 r., sygn. K 30/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 92).

Z uwagi na podobieństwo art. 56 ust. 2 otpTK do art. 31 ust. 2 ustawa o TK z 1997 r., ustalenia te zachowują aktualność. W konsekwencji cofnięcie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy nie podlega kontroli Trybunału i skutkuje koniecznością umorzenia postępowania stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 1 otpTK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.