

32/4A/2004

WYROK

z dnia 26 kwietnia 2004 r.

Sygn. akt K 50/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) 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.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. 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, Nr 141, poz. 1185 i Nr 200, poz. 1683 oraz z 2003 r. Nr 6, poz. 65, Nr 128, poz. 1176, Nr 137, poz. 1304 i Nr 203, poz. 1966) jest niezgodny z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 1161.

materialnej dla uczniów (Dz. U. Nr 74, poz. 350, z 1997 r. Nr 51, poz. 326, z 1998 r. Nr 98, poz. 613 oraz z 2000 r. Nr 92, poz. 1016) **jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

II

Art. 91 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 oraz rozporządzenie powołane w punkcie I.2, tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2004 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 2) 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.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza art. 91 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty prowadzi do wniosku, że przepisy tej ustawy po pierwsze 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 nie regulują jednak problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Problematyka ta w całości, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy, została przekazana do uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Zdaniem Rzecznika materia ta, w całości przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia, w sposób bezpośredni dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw ujętych w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RPO stwierdza, że 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.

Problematyka dotycząca prawa konstytucyjnego określonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji 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 również do wniosku, że upoważnienie zawarte w jej art. 91 ust. 2 ma charakter blankietowy. Przepisy ustawy nie regulują bowiem, nawet w szczątkowym zakresie, kwestii warunków, formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. Blankietowość upoważnienia powoduje, że wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów pozostaje w kolizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie to utraciło bowiem charakter aktu wykonawczego do ustawy i samodzielnie uregulowało materię zastrzeżoną, zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji, dla ustawodawcy.

Zdaniem RPO, jest oczywiste, że zarówno pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., jak też pod rządami Konstytucji z 1997 r., ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć charakteru blankietowego, jak też nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a więc konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. Z punktu zaś widzenia standardów państwa prawnego sytuacja, w której konstytucyjne prawa, w tym wynikające z art. 70 ust. 4 Konstytucji, są całkowicie dowolnie reglamentowane przez organy władzy wykonawczej, nie jest dopuszczalna.

Na tle art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, rysuje się także – zdaniem RPO – z całą wyrazistością problem dopuszczalności przekazywania przez ustawodawcę danej materii do uregulowania w drodze aktu wykonawczego do ustawy. W myśl powoływanego art. 70 ust. 4 Konstytucji warunki udzielania pomocy materialnej dla uczniów określa ustawa. Z uwagi na to nie jest dopuszczalne cedowanie przez ustawodawcę tej materii do kompleksowego uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Z tych też względów przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, iż art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest również niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na względzie fakt, iż w przypadku uwzględnienia wniosku natychmiastowe wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadziłoby do zaprzestania udzielania pomocy materialnej dla uczniów, wnosi o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, na okres 9 miesięcy, utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

2. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 91 ust. 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty jest niezgodny z art. 70 ust. 4 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że rozporządzenie Rady Ministrów z 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Podzielając stanowisko wnioskodawcy, Prokurator Generalny zaznacza, iż ustawa o systemie oświaty została uchwalona i weszła w życie pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych. Art. 91 ust. 2 ustawy, w brzmieniu niezmiennym, obowiązuje od chwili wejścia jej w życie z dniem 25 października 1991 r.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego stanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu”.

Przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny pozostaje kompetencja prawotwórcza do wydania rozporządzenia w trybie określonym w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Należałoby wobec tego ustalić stan konstytucyjny z dnia wydania wymienionego przepisu, tj. z 7 września 1991 r.

Według obowiązującego wówczas brzmienia art. 41 pkt 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.), Rada Ministrów wydawała rozporządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Mając na uwadze fakt powtórzenia tych wymagań w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji z 1997 r., należałoby przyjąć, że ocena konstytucyjności przepisu art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty winna być przeprowadzona w oparciu o wzorce powołane przez Wnioskodawcę.

Wskazany w pierwszej kolejności art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, w zdaniu trzecim, w sposób wyraźny przyjmuje, że warunki udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów winny być określone w ustawie. Brzmienie wskazanego przepisu konstytucyjnego oznacza nakaz unormowania przewidzianej w niej materii w drodze ustawy i jednocześnie zakaz unormowania jej w akcie niższego rzędu.

Prokurator Generalny zauważa przy tym, iż nie zachodzą przesłanki do uznania, że kwestionowany przepis ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z wzorcem z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w zakresie form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej przysługującej uczniom. Delegacja ustawowa w takim zakresie, pomijając w tym miejscu kwestię zgodności z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji, mogłaby zostać wykonana w drodze regulacji podustawowej. Warunki udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów winny jednakże być uregulowane w przepisach rangi ustawowej, nie zaś przez rozporządzenie. Z treści art. 91 ustawy wynika, że przepis ten nie musi dotyczyć wprost pomocy „organizacyjnej”. Nie ulega natomiast wątpliwości, że pojęcie pomocy materialnej, o której mowa w ustawie, jako działania finansowanego ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub w budżecie gminy, całkowicie odpowiada pojęciu pomocy finansowej w znaczeniu użytym w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

W kwestii dotyczącej pojęcia „warunków”, Prokurator Generalny podkreśla, że brak jest w tym względzie definicji konstytucyjnej czy ustawowej. Wobec tego, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny zauważa, iż użycie w treści art. 91 ust. 2 ustawy, oprócz terminu „warunki”, także i dalszych dookreśleń odnoszących się do pomocy materialnej dla uczniów wskazuje raczej nie na ogólne zasady, jako znaczenie zawartego w kwestionowanym przepisie pojęcia „warunków”, lecz na przesłanki uzależniające udzielenie pomocy. Może być przedmiotem dyskusji, jaki powinien być stopień uszczegółowienia w treści normy prawnej tak pojmowanych warunków. Trudno jednak uznać, że ich określenie w ustawie może sprowadzać się wyłącznie do ustalenia kręgu osób potencjalnie uprawnionych, tj. uczniów, bez wskazania jakichkolwiek przesłanek, do których zaistnienia pomoc materialna dla uczniów byłaby uzależniona. Brak jest podstaw do uznania, że intencją ustawodawcy było objęcie pomocą materialną wszystkich, bez wyjątku, uczniów, bowiem traciłoby wówczas sens odwoływanie się w art. 91 ust. 2 ustawy, do określenia warunków przyznawania i wypłacania takiej pomocy.

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest w ocenie Prokuratora Generalnego oczywistym, że w treści zakwestionowanego przepisu ustawy nie występują żadne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia i nie można dokonać ich rekonstrukcji z całości regulacji zawartej w ustawie. Oznacza to, że przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Analiza treści ustawy o systemie oświaty nie daje podstaw do przyjęcia, że możliwe jest przeprowadzenie precyzyjnej rekonstrukcji treści wytycznych niezbędnych do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy, z innych jej postanowień. Nie jest to możliwe również w oparciu o przepis art. 1 pkt 12 ustawy dlatego, że użyte pojęcie „opieki” nie jest równoznaczne z „pomocą materialną”. Ponadto z przepisu tego nie wynikają treści różnicujące uczniów według jakichkolwiek innych kryteriów, aniżeli ogólnie zaznaczona trudna sytuacja materialna i życiowa, podczas gdy z brzmienia art. 91 ust. 1 nie wynika, aby pomoc materialna dla uczniów miała być uwarunkowana wyłącznie spełnieniem tego typu kryterium.

Konsekwencją tak wyrażonego stanowiska, musi być – w ocenie Prokuratora Generalnego – stwierdzenie, że rozporządzenie wydane w oparciu o treść art. 91 ust. 2 ustawy jest w całości niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, skoro reguluje kwestie, które

nie stały się przedmiotem unormowania ustawowego. Rozporządzenie wydane zostało w oparciu o upoważnienie pozbawione wymaganych wytycznych, których nie można odtworzyć z pozostałych przepisów ustawy.

Prokurator Generalny w pełni popiera wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o odroczenie – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP – utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny jego niezgodności z Konstytucją RP.

3. W imieniu Sejmu stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu analiza art. 91 ustawy o systemie oświaty pozwala stwierdzić, iż przepisy ustawy przyznają uczniom prawo do pomocy materialnej finansowanej z budżetu państwa lub budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, jednakże ustawa nie określa warunków przyznawania tej pomocy przekazując tę kwestię do uregulowania przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Tymczasem wskazany jako wzorzec art. 70 ust. 4 Konstytucji w zdaniu trzecim stanowi wyrażnie, iż warunki udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów, określa ustawa. Zdaniem Marszałka Sejmu nie może być wątpliwości, iż nakaz unormowania tej materii w ustawie oznacza zakaz unormowania jej w akcie niższego urzędu.

Skoro ustrojodawca nie dopuszcza możliwości cedowania na organ władzy wykonawczej uprawnień do unormowania warunków pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów, jest oczywiste, iż art. 91 ust. 2 ustawy, w zakresie dotyczącym warunków pomocy, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w zakresie w jakim warunki udzielenia uczniom pomocy finansowej przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak jest natomiast przesłanek do uznania, iż kwestionowany przepis ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji w zakresie form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej przysługującej uczniom. Delegacja ustawowa w takim zakresie mogłaby zostać wykonana w drodze regulacji podstawowej, gdyby nie wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc kwestionowany przepis ustawy o systemie oświaty do wzorca kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Marszałka Sejmu, uznać należy, że przepis ten nie spełnia wymogów konstytucyjnych w zakresie konstruowania w ustawie upoważnień do wydania aktu wykonawczego i ma charakter blankietowy. Przepisy ustawy nie regulują bowiem w jakimkolwiek zakresie problematyki warunków, formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. Kwestionowany przepis nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, pozostawiając Radzie Ministrów pełną swobodę w unormowaniu przekazanych jej spraw. Tymczasem ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego, a tym samym nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Rozporządzenie 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, wydawane na takiej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustaw.

4. W imieniu Rady Ministrów, stanowisko w sprawie przedstawił Prezes Rady Ministrów. W piśmie z 9 marca 2004 r. Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że art. 91 ust. 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie jest niezgodny z art. 70

ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz, że rozporządzenie Rady Ministrów z 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów nie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Rady Ministrów w niniejszej sprawie, Prezes Rady Ministrów wniósł o odroczenie, w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.

W uzasadnieniu stanowiska Prezes Rady Ministrów podnosi, że zarówno ustawa, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie, są aktami wydanymi przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Ma to znaczenie z punktu widzenia oceny legalności wydanych aktów. Obowiązujące bowiem w dacie wydania rozporządzenia przepisy Małej Konstytucji nie konkretyzowały upoważnień do wydawania aktu wykonawczego. Zwłaszcza zaś nie nakładały na ustawodawcę obowiązku zawarcia w delegacji wytycznych dotyczących jego treści. Z tych względów, w ocenie Prezesa Rady Ministrów, nie doszło do przekroczenia kompetencji do wydania aktu wykonawczego. Zakwestionowanym rozporządzeniem Rada Ministrów uregulowała materię przekazaną jej w delegacji i nie uregulowaną innymi aktami prawa. Pod względem merytorycznym zaś nie wykroczyła poza przepisy ustawy.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, analogicznie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do stanowienia ustawy o systemie oświaty i formułowania przepisów delegacji w niej zawartych. Przepisy Konstytucji z 1952 r. nie przewidywały konieczności uregulowania warunków pomocy materialnej dla uczniów w drodze ustawy. Tym samym oddelegowanie organom wykonawczym kwestii warunków przyznawania pomocy materialnej dla uczniów nie stanowiło naruszenia obowiązującego wówczas prawa. Nowe zasady konstytucyjne mają charakter wtórny w stosunku do zaskarżonych przepisów.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty nie uzasadniają w sposób nie budzący wątpliwości twierdzenia, że wydane na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy rozporządzenie stanowi oczywiste naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście zarzutów Rzecznika, w stanowisku Rady Ministrów przedstawiona została skala zaangażowania władz publicznych w materialną pomoc dla uczniów, realizowaną w oparciu o istniejący stan prawny.

II

Na rozprawie przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zawarte na piśmie oraz powołaną w nich argumentację.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów zmodyfikował stanowisko zawarte w piśmie procesowym z 9 marca 2004 r. w ten sposób, iż wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 91 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 70 ust. 4 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W stosunku zaś do zaskarżonego rozporządzenia wniósł o stwierdzenie, zgodnie z pisemnym stanowiskiem, że rozporządzenie to nie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ze względu na nieadekwatność wzorca konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz.

329 ze zm.) „uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego”. Natomiast zgodnie z kwestionowanym przepisem art. 91 ust. 2 tej ustawy „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy materialnej, o której mowa w ust. 1”. Na podstawie tego właśnie upoważnienia zostało wydane rozporządzenie 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.). Ani art. 91 ust. 1 ani inne przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Kwestie te w całości, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zostały przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym. Wnioskodawca kwestionuje to rozwiązanie z punktu widzenia zgodności z art. 70 ust. 4 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Ocena zgodności kwestionowanego przepisu z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP wiąże się ściśle z problemem kompetencji prawodawczych organu władzy wykonawczej do regulowania w aktach podustawowych zagadnień bezpośrednio dotyczących zakresu praw i wolności obywatelskich, a w niniejszej sprawie sfery praw chronionych konstytucyjnie.

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. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.

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 (por. orzeczenia TK: z 5 listopada 1986 r., U. 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1; z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6; z 25 lutego 1997 r., K. 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7 oraz wyrok TK z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997 r., poz. 35).

W art. 70 ust. 4 Konstytucji stanowi się, że „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”. Sformułowania cytowanego przepisu, zwłaszcza jego zdanie trzecie, nie pozostawiają wątpliwości, że „warunki” udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów powinny być określone w ustawie. Jest to zresztą uzasadnione materiają wspomnianej tu regulacji, wyznaczającej zakres konstytucyjnego prawa podmiotowego, jakim pozostaje prawo do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji). Powinność ta zaistniała z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., tj. od 17 października 1997 r. Od tego też momentu trwa obowiązek dostosowania art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty z 1991 r. do wymogów konstytucyjnych. Należy zgodzić się, co do tego, że nakaz unormowania wskazanej w cytowanym przepisie materii w drodze ustawy oznacza jednocześnie zakaz uregulowania jej w akcie niższego rzędu. Tymczasem kwestionowany przepis art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wśród spraw przekazanych do określenia w rozporządzeniu Rady Ministrów na pierwszym miejscu wymienia „warunki” przyznawania i wypłacania pomocy materialnej dla uczniów. W tym

zakresie niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 70 ust. 4 Konstytucji nie może obecnie budzić żadnych wątpliwości.

Jednocześnie należy zauważyć, że nie zachodzą przesłanki do uznania kwestionowanego przepisu ustawy o systemie oświaty za niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w zakresie form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej przysługującej uczniom. Delegacja ustawowa w tym zakresie, pomijając na razie kwestię zgodności z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji, mogłaby zostać wykonana w drodze rozporządzenia. Jednakże „warunki” udzielania takiej pomocy powinny być uregulowane w przepisach rangi ustawowej, a nie w drodze aktu wykonawczego.

2. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji wiąże się natomiast z problemem wymagań, jakie musi spełnić upoważnienie ustawowe do wydania aktu podustawowego. I ta kwestia była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W orzeczeniach wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wskazywał (zob. m.in. wyrok z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37 i cyt. tam orzeczenia), że wymagania te określone zostały w jej art. 92 ust. 1 zgodnie, z którym „rozporządzenia wydawane są (...) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Tak więc upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu).

W niniejszej sprawie nasuwa się też kwestia dotycząca możliwości zastosowania wymogu wytycznych, o których mowa w art. 92 Konstytucji, w stosunku do przepisów ustaw, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., czyli przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Do takich aktów należy bowiem ustawa o systemie oświaty, z której pochodzi kwestionowany przez wnioskodawcę art. 91 ust. 2. W okresie jej stanowienia nie obowiązywał konstytucyjny wymóg formułowania wytycznych w przepisie ustawy upoważniającym do wydania rozporządzenia (czy też rekonstruowania tych wytycznych na podstawie innych przepisów ustawy).

W wyroku z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawa z 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), w sposób wyraźny rozróżniła zakres zastosowania warunków wynikających z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, uzależniając je od daty wejścia w życie ustawy w stosunku do wejścia w życie Konstytucji. Uzasadniając projekt rządowy Rada Ministrów przedstawiła pogląd, iż nie należy zmieniać – nie zawierających wytycznych – upoważnień ustawowych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji. Według Rady Ministrów wystarczy, aby zachowana została „forma prawna upoważnienia wskazana w Konstytucji” (rozporządzenie) i prawidłowy podmiot do wydania danego rodzaju aktu normatywnego (a więc odpowiednie organy wymienione w Konstytucji, uprawnione do wydawania odpowiednich aktów normatywnych).

Rada Ministrów uzasadniała swoje stanowisko znaczeniem przepisów Konstytucji i uregulowanych w niej obowiązków Rady Ministrów stając na stanowisku, że Konstytucja nie nakłada obowiązku na Radę Ministrów uzupełniania upoważnienia o wytyczne i nie przewiduje uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia pozbawionego wytycznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z orzekania (wyrok TK z 26 października 1999 r., K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 i powołane tam orzecznictwo), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (por. wyrok z 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

Jakkolwiek Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1, to uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy. Godzi się zauważyć, że ustawa o systemie oświaty była już wielokrotnie nowelizowana po dniu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.

W przywołanym wyżej wyroku (P 1/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż w obecnym stanie prawnym, konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważniająca do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Mogą one mieć również charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia, wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok z 10 września 2001 r., K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164 i cytowane tam orzeczenia).

Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach danej ustawy, pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesadzających kwestie najważniejsze. W każdym też razie, jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek „wytycznych”, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 zostały spełnione (por. wyrok z 13 listopada 2001 r., K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250).

Zasada rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści z innych przepisów ustawowych, aniżeli samo upoważnienie ustawowe, ma zastosowanie ograniczone. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających.

Analiza treści ustawy o systemie oświaty – jak trafnie zauważa Prokurator Generalny – nie daje podstaw do przyjęcia, że da się na podstawie jej przepisów przeprowadzić precyzyjną rekonstrukcję treści wytycznych niezbędnych do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 91 ust. 2 tej ustawy. Upoważnienie to ma charakter blankietowy. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują bowiem w jakimkolwiek zakresie problematyki warunków, formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. Kwestionowany przepis, a także inne przepisy ustawy nie zawierają więc żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, pozostawiając Radzie Ministrów pełną swobodę w unormowaniu przekazanych jej spraw. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje więc możliwość odnalezienia, w treści całej ustawy o systemie oświaty, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów z 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. Tym samym art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Wskazana wyżej blankietowość upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty powoduje, iż wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów również pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. W sytuacji, gdy omawiane rozporządzenie wydane zostało na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie uregulowało materię zastrzeżoną dla ustawy, nie posiadało cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo stało się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Już w okresie obowiązywania uprzedniej regulacji konstytucyjnej stan ten prowadził do braku dostatecznej więzi aktu wykonawczego z ustawą. Brak ten występuje z jeszcze większą wyrazistością na tle art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji.

4. Mając na uwadze konsekwencje uznania kwestionowanego przepisu za niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, które prowadziłyby w następstwie do zaprzestania udzielania pomocy materialnej dla uczniów, Trybunał Konstytucyjny postanawia odroczyć, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, na okres do 31 grudnia 2004 r. utratę mocy obowiązującej przez art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.