

Warszawa, dnia 6 grudnia 2000 r.

Opinia prawna

w sprawie wniosku Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K. 32/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 9 listopada 2000r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Zarządu Głównego ZNP o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 19, poz. 239).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji przez to, że pozbawia nauczycieli słuszenie nabytego, na podstawie art. 46 ustawy - Karta Nauczyciela, prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed dniem 6 kwietnia 2000 r. procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowej nauczycieli. Zaskarżony przepis nie przewiduje bowiem możliwości uznania dotychczasowego dorobku zawodowego nauczyciela, osiągniętego w okresie ubiegania się o stopień specjalizacji zawodowej. Wnioskodawca formułuje pod adresem ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. zarzut, że nie ustanawia ona przepisów przejściowych dotyczących nawet tych nauczycieli, którzy w zasadzie ukończyli proces podnoszenia kwalifikacji zawodowych, lecz nie zdążyli przedstawić swojego dorobku odpowiedniej komisji kwalifikacyjnej. Według wniosku, kwestionowany przepis ustawy przekreślił jakąkolwiek możliwość uzyskania wyższego stopnia specjalizacji zawodowej w okresie przejściowym na podstawie zasad i kryteriów obowiązujących do dnia 6 kwietnia 2000 r.

2. Zasady i warunki oraz tryb uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej przez nauczycieli zostały określone zarządzeniem nr 65 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 grudnia 1989 r. (Dz. Urz. MEN nr 7, poz. 67). Zarządzenie to narusza przepis art. 93 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zarządzenia ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Wadliwość cytowanej wyżej regulacji prawnej jest między innymi następstwem luki dyspozycyjnej w art. 46 ust. 2 ustawy – Karta

Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym do czasu wejścia w życie zaskarżonej ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. **Mianowicie, wskazany przepis nie obligował Ministra Edukacji do uregulowania szczegółowych zasad i warunków oraz trybu uzyskiwania stopni przez nauczycieli w drodze rozporządzenia, podczas gdy przedmiot regulacji wymagał takiej właśnie formy aktu prawnego.**

Ułomność konstytucyjna zarządzenia nr 65 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 grudnia 1989 r. nie może jednak przesądzać o bezzasadności wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem bowiem tego unormowania były określone uprawnienia nauczycieli do ubiegania się o stopnie specjalizacji zawodowej, a także wymagania, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o przyznanie kolejnych stopni specjalizacji.

Według zarządzenia, czynni zawodowo nauczyciele mogli ubiegać się o trzy kolejne stopnie specjalizacji zawodowej. Wymagania w stosunku do nauczycieli ubiegających się o przyznanie określonych stopni zostały enumeratywnie określone (§ 4- § 9 zarządzenia). Postępowanie kwalifikacyjne prowadziły i stopnie specjalizacji zawodowej nadawały wojewódzkie komisje i główna komisja do spraw stopni specjalizacji zawodowej nauczycieli.

3.Artykuł 46 ustawy – Karta Nauczyciela, stanowiący podstawę prawną do określenia przez Ministra Edukacji Narodowej zasad i trybu uzyskiwania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej, został skreślony (art. 1 pkt 32 zaskarżonej ustawy). Oznacza to, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela utraciły moc także przepisy wykonawcze wydane na podstawie wymienionego art. 46 ustawy. Zaskarżona bowiem nowelizacja ustawy – Karta Nauczyciela nie przewiduje okresu przejściowego, w którym obowiązywałaby czasowo regulacja resortowa, o której mowa w pkt 2 opinii. **W tym stanie prawnym żaden spośród nauczycieli, którzy w dniu wejścia w życie tej nowelizacji byli podmiotami postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez właściwe komisje (wojewódzkie bądź główną) nie może uzyskać określonego stopnia specjalizacji zawodowej wg zasad i warunków obowiązujących do dnia 6 kwietnia 2000 r.** Bez względu więc na stopień zaawansowania postępowania kwalifikacyjnego oraz spełnienie określonych wymagań warunkujących przyznanie nauczycielowi pierwszego,

drugiego bądź trzeciego stopnia specjalizacji zawodowej, z dniem wejścia w życie zaskarżonego przepisu postępowanie to nie może być kontynuowane. Nie może ono być zakończone po tym dniu nawet wtedy, gdy nauczyciel, po spełnieniu wszystkich wymagań określonych zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej, oczekiwał na decyzję komisji kwalifikacyjnej w sprawie przyznania mu określonego stopnia specjalizacji.

Nabycie pierwszego bądź kolejnego stopnia specjalizacji zawodowej ma istotne znaczenie dla dalszej kariery zawodowej nauczyciela w związku z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 2000 o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela. Zgodnie bowiem z tym przepisem, nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania, a posiadający stopnie specjalizacji zawodowej, mogą składać wnioski o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego, pod warunkiem uprzedniego odbycia stażu trwającego 9 miesięcy bądź 1 rok i 9 miesięcy. **Należy zatem przyjąć, że każdy nauczyciel ubiegający się o przyznanie mu określonego stopnia specjalizacji zawodowej był obiektywnie zainteresowany w uzyskaniu tego stopnia przed dniem wejścia w życie zaskarżonego przepisu.** Ustawodawca nie uwzględnił jednak tej okoliczności i nie ustanowił okresu przejściowego, w którym mogłoby być zakończone np. daleko zaawansowane postępowanie kwalifikacyjne, prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Nauczycielom, którzy do końca okresu przejściowego uzyskaliby stopnie specjalizacji zawodowej, powinno przysługiwać uprawnienie, o którym mowa w art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy. **Brak rozwiązania ustawowego, które regulowałoby obydwie wymienione kwestie, należy zakwalifikować jako naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).**

W przypadku zaskarżonego art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2000 r. ustawodawca zastosował zasadę bezpośredniego działania nowego prawa, nie bacząc na skutki tej zasady w odniesieniu do nauczycieli ubiegających się o stopnie specjalizacji zawodowej, którzy zostali zaskoczeni nowym unormowaniem w zakresie postępowania kwalifikacyjnego, warunkującego awans zawodowy. Tego rodzaju rozwiązanie podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ponieważ nie stwarza ono możliwości zakończenia tego postępowania w okresie przejściowym i dostosowanie się nauczycieli do nowej sytuacji prawnej. Chodzi tu,

oczywiście, tylko o tych nauczycieli, którzy do końca okresu przejściowego uzyskaliby określone stopnie specjalizacji zawodowej.

W konkluzji należałoby uznać, że brak w zaskarżonej ustawie stosownego przepisu przejściowego przedłużającego, okres postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego na podstawie przepisów wydanych w oparciu o skreślony art. 46 ustawy – Karta Nauczyciela, stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

4. Wbrew natomiast twierdzeniu Wnioskodawcy, przepisy art. 17 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. nie pozostają w sprzeczności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Nauczyciel ubiegający się o przyznanie mu stopnia specjalizacji zawodowej, bez względu na stopień zaawansowania postępowania kwalifikacyjnego, nie nabył bowiem żadnych praw podlegających ochronie konstytucyjnej tylko z tego tytułu, że podjął wysiłek zmierzający do spełnienia wymagań kwalifikacyjnych.

Bezzasadny jest także zarzut niekonstytucyjności uzależniania dalszego awansu zawodowego nauczycieli od nabycia stażu (art. 7 ust. 2 i 4 zaskarżonej ustawy). Wprowadzając nowy system wymagań kwalifikacyjnych ustawodawca mógł swobodnie kształtować poziom tych wymagań, pod warunkiem respektowania praw i wolności obywatelskich chronionych ustawą zasadniczą. Wymagane odbycie stażu o którym mowa w przepisach art. 7 ustawy, nie koliduje z żadnymi postanowieniami Konstytucji.

Brak również podstaw do twierdzenia, że art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy nie naruszają konstytucyjnie chronionych praw i wolności wyboru i wykonywania zawodu ani wolności wyboru miejsca pracy. Nie ustanawiają bowiem one żadnych nakazów lub zakazów bądź innych przeszkód, które ograniczałyby owe prawa i wolności.

Sporządził: Witold Pawełko