



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-420526-VIII-ES/03

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

Warszawa, dnia 27 stycznia 2004 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 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 § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288) w zakresie, w jakim powierza on kuratorowi oświaty ustalenie,

czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Wpływają do mnie skargi od nauczycieli oraz osób ubiegających się o zatrudnienie na stanowisku nauczyciela w sprawach dokonywanych przez kuratorów oświaty ustaleń dotyczących kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym rodzaju szkoły oraz braku możliwości odwołania się od owych ustaleń.

Problematyka kwalifikacji uprawniających do zajmowania stanowiska nauczyciela została uregulowana w ustawie - Karta Nauczyciela. Zgodnie z art. 9 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która :

- 1) posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje,
- 2) przestrzega podstawowych zasad moralnych,
- 3) spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu,

Natomiast kwalifikacje wymagane od nauczycieli zatrudnionych w publicznych i niepublicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych działających na podstawie przepisów o pomocy społecznej określają odrębne przepisy (art. 9 ust. 1a Karty Nauczyciela).

Z kolei art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli. Właśnie na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

W myśl § 1 pkt 4 powołanego wyżej rozporządzenia ilekroć jest w nim mowa o kierunku (specjalności) studiów zbliżonym do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć - należy przez to rozumieć kierunek (specjalność) dający dostateczną wiedzę merytoryczną z zakresu nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć; ustalenia, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, dokonuje kurator oświaty. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż dokonane w tym zakresie przez kuratora oświaty ustalenie przesądza w istocie kwestię posiadania przez nauczyciela kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole. Przepisy rozporządzenia (m. in. § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, § 3 pkt 1 i 2, § 4 pkt 1) łączą bowiem kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela z posiadaniem przez daną osobę dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku (specjalności) zbliżonej z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć.

W świetle art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela jest oczywiste, że szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli powinny wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym przypadku z przepisów rozporządzenia, a nie z aktu o charakterze konkretno-indywidualnym. Tymczasem treść § 1 pkt 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim powierza kuratorowi oświaty ustalenie, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z

nauczonym przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, wskazuje na to, że w tym przypadku określenie kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska nauczyciela następuje w akcie indywidualnym. Rozwiązanie to nie budziłoby zastrzeżeń, gdyby nie to, że Karta Nauczyciela, a w szczególności upoważnienie ustawowe zawarte w jej art. 9 ust. 2 nie zawiera umocowania do takiego uregulowania materii kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Jak już wskazywałem, w interesującym zakresie upoważnienie zawarte w art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela zawiera umocowanie dla ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli. Na wstępie już należy wykluczyć, aby kwestionowana treść § 1 pkt 4 rozporządzenia pozostawała w jakimkolwiek związku z tą częścią upoważnienia ustawowego, która dotyczy określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli. Do rozważenia pozostaje zatem, czy kwestionowane postanowienia rozporządzenia mogą stanowić wykonanie tej części upoważnienia ustawowego, która dotyczy określenia szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Niewątpliwie treść § 1 pkt 4 rozporządzenia w tej części, w której stanowi, iż przez kierunek (specjalność) studiów zbliżony do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć należy rozumieć kierunek (specjalność) dający dostateczną wiedzę merytoryczną z zakresu nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć mieści się w granicach zakreślonych przez art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela. Stwierdzenia tego nie można jednakże odnieść do pozostałej części § 1 pkt 4 rozporządzenia, która wskazuje organ właściwy do ustalenia kwalifikacji (w tym przypadku kuratora oświaty) poprzez wydanie bliżej nie sprecyzowanego i nieprzewidzianego w samej ustawie aktu o charakterze konkretno-

indywidualnym. W istocie więc w tej części normodawca wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego, skoro uregulował nie samą materię kwalifikacji wymaganych od nauczycieli, lecz swoiste reguły postępowania (wskazując organ administracji publicznej właściwy w sprawie i materię objętą jego właściwością) mające na celu doprowadzenie do ustalenia posiadania przez danego nauczyciela kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska nauczyciela.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że materię kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela, których określenie - jak wynika z art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela - jest domeną powszechnie obowiązującego prawa, należy odróżnić od instytucji nadzoru pedagogicznego. Z art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) wynika, iż kurator oświaty sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli. Nadzór ten polega m. in. na badaniu zgodności zatrudniania nauczycieli z wymaganiami kwalifikacyjnymi (art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), które to wymagania - co już zostało stwierdzone powyżej - muszą jednak wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a nie z aktów o charakterze indywidualnym.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że dokonywane przez kuratora oświaty ustalenie w sposób bezpośredni wpływa na sferę praw podmiotowych osoby, której dotyczy. Po pierwsze, ma ono bowiem decydujące znaczenie dla dalszego zatrudnienia tej osoby na stanowisku nauczyciela, po drugie, ustalenie to rozstrzyga o możliwości zatrudnienia osoby ubiegającej się o stanowisko nauczyciela. Na tym zaś tle powstaje istotny z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich problem dotyczący tego, czy i jakimi środkami ochrony swoich praw dysponuje osoba, której kurator oświaty odmówił ustalenia, iż dany kierunek studiów (specjalność) jest zbliżony z nauczonym przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście odpowiedzi, jakiej w tej sprawie udzielił na moje

wystąpienie Minister Edukacji Narodowej i Sportu. W piśmie z dnia 13 grudnia 2002 r. (sygn. pisma DPDZ-WK-076-40/02) Minister stwierdził, że „...ustalenie to nie ma charakteru decyzji administracyjnej i dotyczy wyłącznie zakresu kształcenia prowadzonego w ramach ukończonego przez nauczyciela kierunku (specjalności) studiów. O jego kwalifikacjach w dalszym ciągu stanowi posiadany dyplom ukończenia studiów i wymagane przygotowanie pedagogiczne,” Przyjęcie tego poglądu prowadziłoby wprost do wniosku, że na podstawie wydanej z przykroczeniem upoważnienia ustawowego normy prawnej kurator oświaty został wyposażony w uprawnienie do dyskrecjonalnej reglamentacji (bo bez jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej) konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Stąd też kwestia legalności § 1 pkt 4 rozporządzenia w zakwestionowanej części powinna być rozpatrywana nie tylko z punktu widzenia naruszenia konstytucyjnych zasad wydawania aktów wykonawczych, lecz również z punktu widzenia skutków jakie wywiera to naruszenie w sferze konstytucyjnych wolności.

I właśnie te okoliczności zmuszają mnie do poddania we wskazanym zakresie kontroli przez Trybunał Konstytucyjny § 1 pkt 4 rozporządzenia z punktu widzenia zgodności z przepisem upoważniającym tj. art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Konsekwencją postawionego powyżej zarzutu jest również zarzut niezgodności w omawianym zakresie § 1 pkt 4 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tymczasem w sprawie objętej wnioskiem rozporządzenie wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Nie określa bowiem, jak chciał tego ustawodawca i czemu dał wyraz w treści art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela „szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli”, lecz tryb postępowania mający na celu ustalenie tych kwalifikacji. Ten rodzaj postępowania nie jest ponadto znany ustawie - Karta Nauczyciela. W efekcie uznać należy, iż

§ 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli w zakresie, w jakim powierza kuratorowi oświaty ustalenie czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll