



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 20 lipca 2005 r.

36927

RPO-461846-IV/04/GR

Pan
Miroslaw Sawicki
Minister Edukacji Narodowej i Sportu
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Dnia 9 marca 2004 r. Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego i Gospodarki Nieruchomościami w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawił Dyrektorowi Departamentu Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu wątpliwości związane z wykładnią i stosowaniem art. 56 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela).

Stosownie do art. 56 ust.1 Karty Nauczyciela, nauczyciel zatrudniony na terenie wsi ma prawo otrzymać do osobistego użytkowania i jego rodziny działkę gruntu szkolnego. W myśl zaś art. 56 ust. 2 tejże ustawy, organ prowadzący szkołę przydziela w miarę możliwości potrzebny obszar gruntu, o ile grunty szkolne nie wystarczają na realizację uprawnienia określonego w ust. 1, jednak o powierzchni nie większej niż 0,25 ha.

W przedmiotowym wystąpieniu Biura Rzecznika przedstawiono dwa problemy.

Pierwszy dotyczył tego, czy nadmieniony przepis Karty Nauczyciela jest tylko normą programową, ewentualnie kompetencyjną, czy też kreuje po stronie nauczyciela prawo podmiotowe, podlegające ochronie na drodze sądowej.

Drugie zagadnienie to treść prawa przewidzianego w art. 56 Karty Nauczyciela. W szczególności nie wiadomo, czy chodzi tu o ograniczone prawo rzeczowe, czy też prawo

obligacyjne, a jeżeli tak, to jakie. Nie jest też jasne, czy jest to prawo terminowe, kiedy wygasa, czy może być rozwiązane przez jedną ze stron w drodze wypowiedzenia, a jeżeli tak, na jakich warunkach.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Zastępca Dyrektora Departamentu Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli w piśmie z dnia 14 czerwca 2004 r. (DPZN-WSW-JG-1801-1/04) wyjaśnił, że podziela pogląd, że przepis ten konstruuje prawo podmiotowe po stronie nauczyciela, oczywiście uzależnione od istnienia odpowiedniej działki, podlegające ochronie sądowej. Jeżeli jednak chodzi o treść tego prawa, to stwierdzono, że „Ukształtowanie stosunku cywilnoprawnego realizującego to uprawnienie nauczyciela zostało pozostawione uznaniu organu prowadzącego szkołę. Istotne jest jedynie, by przybrał on taki kształt, który umożliwi nauczycielowi bezpłatne używanie określonej działki”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich takie ukształtowanie uprawnienia nauczyciela budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, a w szczególności narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w powiązaniu z nakazem ochrony praw majątkowych (art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podnosił, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika między innymi zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Elementem tej ostatniej zasady jest nakaz przyzwoitej legislacji, z którego wynika między innymi obowiązek stanowienia przepisów jasnych, zrozumiałych, o dostatecznym stopniu określoności, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności człowieka i obywatela (por. np. wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 3/2001, poz. 51 i cyt. tam orzecznictwo).

Wskazać również należy, że Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie sprzeciwia się tworzeniu przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU 7/2002, poz. 97).

Brak dostatecznej jasności (określoności) przepisu art. 56 Karty Nauczyciela wydaje się być bezsporny, skoro nie można nawet zidentyfikować, jakiego typu prawo przyznaje się jednostce (rzeczowe, czy obligacyjne). W przypadku nawiązania stosunku obligacyjnego trudno natomiast ustalić, jakie są prawa i obowiązki stron. Potwierdzają to zresztą skargi wpływające do Rzecznika od nauczycieli, z których wynika, że na gruncie przedmiotowej normy prawnej zawiera się umowy o bardzo różnej treści.

Stan taki prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której realność (wykonalność) prawa przyznanego w art. 56 Karty Nauczyciela jest wysoce wątpliwa. Nauczyciel nie ma w zasadzie możliwości zrealizowania swojego uprawnienia na drodze sądowej, albowiem

w ewentualnym powództwie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli (art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c.) nie sposób określić treści tego oświadczenia, co jest warunkiem sine qua non uwzględnienia powództwa.

Podobnie w przypadku lakonicznie sformułowanej umowy iluzoryczna jest ochrona tego prawa, skoro nie wiadomo, jakie przepisy regulują treść stosunku prawnego.

Z punktu widzenia konstytucji (scil. zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości), jak i podstawowych zasad prawa cywilnego, niedopuszczalna jest również sytuacja, w której o treści danego stosunku prawnego decydować miałyby - wedle swojego uznania - tylko jedna ze stron (scil. organ prowadzący szkołę). Jeżeli chodzi bowiem o ograniczone prawa rzeczowe, to ich treść jest określana przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, zasada swobody umów nie znajduje tu zastosowania. W przypadku zaś stosunków obligacyjnych oddanie uprawnienia do kształtowania treści tego stosunku tylko jednej stronie jest nie do pogodzenia z naturą tych stosunków (art. 3531 k.c., por. uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1991 r., III CZP 15/91, OSNC 1/1992, poz. 1).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o rozważenie potrzeby zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających w kierunku dostosowania przedmiotowego prawa nauczyciela zatrudnionego na terenie wsi do standardów konstytucyjnych.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich