



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 9 lutego 2011

RPO-656762-III/10/JP/MRP/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Sąd Najwyższy
Izba Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych
i Spraw Publicznych

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawa, których stosowanie wywołało rozbieżność w wykładni prawa w orzecznictwie sądów apelacyjnych, poprzez odpowiedź na pytanie:

Czy przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64) utraciły moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239 ze zm.)?

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239 ze zm.), zwana dalej „ustawą nowelizującą” wprowadziła zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, wymieniając je w sposób enumeratywny w art. 1. W art. 16 ustawy nowelizującej przewidziano, że „Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, o której mowa w art. 1, zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Ustawa nowelizująca, z pewnymi wyjątkami określonymi w art. 18, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (22 marca 2000 r.), tj. z dniem 6 kwietnia 2000 r.

Ustawa nowelizująca mówiąc o przepisach wykonawczych przewidzianych w ustawie, o której mowa w art. 1, odsyła tym samym do ustawy - Karta Nauczyciela. Jednym z przepisów Karty Nauczyciela, zawierających upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, jest jej art. 85. Przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw art. 85 Karty Nauczyciela miał następujące brzmienie: Minister Edukacji Narodowej, w drodze rozporządzenia określa skład i właściwość komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli, zasady i tryb ich powoływania, wyznaczania składów orzekających, powoływania rzeczników dyscyplinarnych i obrońców oraz tryb postępowania dyscyplinarnego i wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia. Na podstawie tak ukształtowanego upoważnienia ustawowego zostało wydane rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64). Na podstawie zaś art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw użyte w art. 85 Karty Nauczyciela wyrazy „Minister Edukacji Narodowej” zostały zastąpione wyrazami „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania”.

Znaczenie opisanej powyżej nowelizacji przepisów i jej wpływ na dalsze obowiązywanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. jest przedmiotem rozbieżnych poglądów wypowiedzianych w orzecznictwie sądów apelacyjnych, które w myśl art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela, są jedynymi organami sądowymi uprawnionymi do rozpatrywania odwołań od prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2002 r., sygn. akt III APo 15/01 (LEX nr 81879) wynika, że: „Sąd nie podziela stanowiska odwołującego się, dotyczącego nieważności rozporządzenia Ministra

Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64). Podstawą prawną wydania powyższego rozporządzenia był art. 85 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239) w art. 1 wprowadziła szereg zmian do ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela wyliczając enumeratywnie przepisy, których te zmiany dotyczyły". W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie: „Artykuł 85 Karty Nauczyciela nie podlegał zmianom, a zatem przepisy wykonawcze wydane na podstawie tego przepisu w dalszym ciągu zachowują moc prawną. Art. 16 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. odnosi się tylko do przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, o których mowa w art. 1, z czego należy wnosić, że pozostałe akty wykonawcze wydane na podstawie przepisów, które nie uległy zmianie w art. 1 w dalszym ciągu obowiązują".

Zupełnie odmienny pogląd w przedmiotowej sprawie wyraził Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniach: z dnia 6 lutego 2004 r., sygn. akt III APo 1/03 (LEX nr 518046); z dnia 27 lipca 2006 r., III APa 38/06 (LEX nr 518045); z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt III APa 13/09 (LEX nr 518047). W powyższych orzeczeniach Sąd Apelacyjny w Poznaniu stwierdził, iż: „Komisje dyscyplinarne orzekające na podstawie nieobowiązującego, w okresie działania, rozporządzenia z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64 ze zm.) nie są w ogóle umocowane do działania co prowadzi do wniosku, że ich skład jest sprzeczny z przepisem prawa. To prowadzi do nieważności postępowania dyscyplinarnego" (teza z postanowienia III APa 38/06; w pozostałych sprawach Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyraził takie samo albo bardzo podobne zdanie).

Ponadto Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt III APa 13/09, stwierdził iż: „Nie może budzić wątpliwości, że rozporządzenie z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64 z późn. zm.) utraciło moc z dniem 6 października 2000 r., a to z uwagi na treść art. 16 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239). Ustawodawca w przepisie art. 16 [ustawy nowelizującej] odwołuje się do ustawy, o której mowa w art. 1, a zatem nie ma żadnych wątpliwości, że chodzi o ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Dlatego też taki zapis obejmuje całą ustawę - Karta Nauczyciela i nie jest konieczne wymienianie poszczególnych przepisów tej ustawy, czyli w tym wypadku art. 85, który zawiera delegację ustawową dla ministra do powołania komisji dyscyplinarnych".

Sąd Apelacyjny w Poznaniu w uzasadnieniu powyższego postanowienia stwierdził, że Komisja orzekała bez umocowania prawnego, gdyż powołane

rozporządzenie z dnia 22 stycznia 1998 r., wydane na podstawie art. 85 KN utraciło moc z dniem 6 października 2000 r. Sytuacja ta zaistniała na skutek wejścia w życie z dniem 6 kwietnia 2000 r. ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw. W art. 16 tejże ustawy zapisano, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, o której mowa w art. 1 zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie w jakim nie są sprzeczne z ustawą nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W praktyce oznacza to, że z dniem 6 października 2000 r. straciły moc obowiązującą wszystkie przepisy wykonawcze wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w Karcie Nauczyciela. Po 6 października 2000 r. nie zostało zaś wydane stosowne rozporządzenie, które regulowałoby wymogi określone w art. 85 Karty Nauczyciela, potrzebne dla funkcjonowania komisji dyscyplinarnych.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniach: z dnia 27 lipca 2006 r., III APa 38/06 i z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt III APa 13/09 - podkreślił, iż znane jest mu stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lutego 2002 r., III APo 15/01. W uzasadnieniach postanowień Sąd Apelacyjny w Poznaniu zauważył, że według stanowiska Sądu Apelacyjnego w Warszawie „rozporządzenie MEN z 22 stycznia 1998 r. nie utraciło mocy obowiązującej na podstawie art. 16 ustawy z 18 lutego 2000 r. nowelizującej Kartę Nauczyciela tylko dlatego, że przepis art. 1 ustawy nowelizującej nie wymienia w katalogu zmienionych przepisów art. 85 Karty Nauczyciela. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, powołanie art. 85 w art. 1 ustawy nowelizującej było zbędne”. W konkluzjach Sąd Apelacyjny w Poznaniu podkreślił, iż: „Należy jeszcze raz stwierdzić, że przepis art. 16 ustawy nowelizującej odwołuje się do ustawy o której mowa w art. 1, i tu już nie ma żadnych wątpliwości, że chodzi o całą ustawę Karta Nauczyciela”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie, że: „art. 85 Karty Nauczyciela nie podlegał zmianom, a zatem przepisy wykonawcze wydane na podstawie tego przepisu w dalszym ciągu zachowują moc prawną” nie zasługuje na aprobatę.

W tym kontekście należy wskazać, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela stanowiska Ministra Edukacji Narodowej, który na potwierdzenie tezy o dalszym obowiązywaniu rozporządzenia w korespondencji z Rzecznikiem odwołał się do § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tym przepisem akt wykonawczy uważa się za nieobowiązujący, jeżeli:

- 1) uchylono ustawę udzielającą upoważnienia do jego wydania;

- 2) uchylono jedynie przepis upoważniający do wydania danego aktu;
- 3) zmieniono treść przepisu upoważniającego do wydania danego aktu w taki sposób, że zmieniono rodzaj aktu wykonawczego, do wydania którego jakiś organ uzyskał wcześniej upoważnienie, zmieniono zakres spraw przekazanych do uregulowania lub zmieniono wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Zdaniem Ministra Edukacji Narodowej w przedmiotowej sprawie żadna z powyższej wymienionych sytuacji nie miała miejsca, zaistniał natomiast stan, do którego można zastosować regułę określoną w § 32 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą w przypadku gdy zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego - przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą. W przypadku upoważnienia, na którego podstawie wydano wymienione na wstępie rozporządzenie Ministra Edukacji narodowej z 1998 r., zmiana zawarta w ustawie z dnia 18 lutego 2000 r. sprowadzała się nawet nie do zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego, gdyż organ pozostawał ten sam, tylko do innego sposobu określenia nazwy organu dostosowanej do nomenklatury wprowadzonej przez ustawę o działach administracji rządowej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wymienione Zasady techniki prawodawczej nie są jednak argumentem przemawiającym za dalszym obowiązywaniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego. Zostały one, co nie jest argumentem najważniejszym, wydane w 2002 r., a więc już po nowelizacji w 2000 r. Karty Nauczyciela. Przede wszystkim jednak zasady te są skierowane do legislatorów. Oznacza to, że właśnie legislator powinien się zastosować do tych zasad. Jeśli jednak legislator nie zastosuje się do tych zasad, bądź też prawodawca przyjmie rozwiązanie odmienne, owe Zasady techniki prawodawczej nie mogą unieważniać wyraźnej i czytelnej decyzji prawodawcy.

W interesującym zakresie decyzja prawodawcza co do dalszego obowiązywania przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych podlegających każdej zmianie dokonanej ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw została w sposób wyraźny zakomunikowana w treści art. 16 tej ustawy. Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowywały swoją moc obowiązującą o ile nie były sprzeczne z ustawą - Karta Nauczyciela, nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji. W rezultacie oznacza to, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania z woli ustawodawcy utraciło swoją moc obowiązującą z upływem terminu określonego w art. 16 wymienionej powyżej ustawy.

Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, wyrażone w postanowieniach: z dnia 6 lutego 2004 r., sygn. akt III APo 1/03; z dnia 27 lipca 2006 r., III APa 38/06; z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt III APa 13/09. Jest ono spójne z poglądem Rzecznika prezentowanym w korespondencji z Ministrem Edukacji Narodowej, prowadzonej od 2007 r., niepodzielanym jednak przez Ministra.

Rozstrzygnięcie przedstawionej rozbieżności w orzecznictwie jest zaś niezwykle istotne z punktu widzenia pewności obrotu prawnego. Rozbieżność ta sprowadza się bowiem w istocie do kwestii, czy w tym obrocie występują normy prawne, na podstawie których powinny orzekać komisje dyscyplinarne w sprawach nauczycieli?

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Irena Jipouk