

43/5A/2004

WYROK

z dnia 12 maja 2004 r.

Sygn. akt U 1/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Wiesław Johann – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 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 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

orzeka:

§ 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 kuratorowi oświaty ustalenie, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć, jest niezgodny 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 i Nr 213, poz. 2081) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 122, poz. 1290.

1. Pismem z 27 stycznia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 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; dalej: rozporządzenie) 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 ze zm.; dalej: Karta) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony § 1 pkt 4 rozporządzenia definiuje pojęcie „kierunku (specjalności) studiów zbliżonego do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć”, a w drugiej części stanowi, że kurator oświaty ustala, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć. Dokonane w tym zakresie przez kuratora oświaty ustalenie przesądza w istocie o posiadaniu (lub nie) przez nauczyciela kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole, co wynika z faktu, że przepisy rozporządzenia (m.in. § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, § 3 pkt 1 i 2, § 4 pkt 1) łączą kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela z posiadaniem dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku (specjalności) zbliżonej z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle art. 9 ust. 2 Karty, szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli powinny wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (w tym wypadku z przepisów rozporządzenia), a nie z aktu o charakterze konkretnoindywidualnym. Tymczasem treść zaskarżonego przepisu wskazuje, że określenie kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska nauczyciela następuje w akcie indywidualnym. Rozwiązanie to nie budziłoby zastrzeżeń wnioskodawcy, gdyby nie fakt, że Karta nie zawiera umocowania do takiego uregulowania materii kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Ustawowe upoważnienie zawarte w art. 9 ust. 2 Karty dotyczy 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. Kwestionowana treść § 1 pkt 4 rozporządzenia nie pozostaje zatem w jakimkolwiek związku z częścią upoważnienia ustawowego dotyczącą określenia szkół i dopuszczalności zatrudnienia nauczycieli niemających określonego wykształcenia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich do rozważenia pozostaje, czy zaskarżona regulacja może stanowić wykonanie upoważnienia ustawowego w części dotyczącej określenia szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli. Warunek ten spełnia niewątpliwie pierwsza część przepisu, natomiast stwierdzenia tego nie można odnieść do pozostałej części uregulowania, wskazującej organ właściwy do ustalenia kwalifikacji (kuratora oświaty) poprzez wydanie niesprecyzowanego i nieprzewidzianego w samej ustawie aktu o charakterze konkretnoindywidualnym. Tym samym normodawca, ustanawiając swoiste reguły postępowania (wskazując organ administracji publicznej właściwy w sprawie i materię objętą jego właściwością), wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na konieczność oddzielenia materii kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela (których określenie jest domeną powszechnie obowiązującego prawa) od instytucji nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli sprawowanego – na podstawie art. 31 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przez kuratora oświaty. Faktem jest, że nadzór ten obejmuje m.in. badanie zgodności zatrudniania

nauczycieli z wymaganiami kwalifikacyjnymi (art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), które muszą jednak wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a nie z aktów o charakterze indywidualnym.

Dokonywane przez kuratora oświaty ustalenie, o którym mowa w § 1 pkt 4 rozporządzenia, w sposób bezpośredni wpływa na sferę praw podmiotowych osoby, której dotyczy. Ma ono bowiem decydujące znaczenie dla dalszego jej zatrudnienia na stanowisku nauczyciela, względnie rozstrzyga o możliwości zatrudnienia osoby ubiegającej się o stanowisko nauczyciela. Powstaje tu również istotny problem środków ochrony praw osoby, której kurator oświaty odmówił ustalenia, iż ukończony przez nią kierunek studiów (specjalność) jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć. W świetle stanowiska Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (pismo z 13 grudnia 2002 r., znak: DPDZ-WK-076-40/02) ustalenie, o którym mowa „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”. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęcie tego poglądu prowadziło do wniosku, że na podstawie wydanej z przekroczeniem upoważnienia ustawowego normy prawnej kurator oświaty został wyposażony w uprawnienie do dyskrecjonalnej (pozbawionej kontroli zewnętrznej) reglamentacji konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Konsekwencją postawionego zarzutu jest również zarzut niezgodności – w omawianym zakresie – § 1 pkt 4 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. W przedmiotowej sprawie rozporządzenie wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Nie określa bowiem „szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli” – jak tego chciał ustawodawca – lecz tryb ustalenia tych kwalifikacji w postępowaniu, które nie jest unormowane Kartą Nauczyciela.

2. Pismem z 1 marca 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że zaskarżony § 1 pkt 4 rozporządzenia jest niezgodny z art. 9 ust. 2 Karty oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, Prokurator Generalny wskazał, że art. 9 ust. 1 Karty Nauczyciela określa kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela; stosownie do art. 9 ust. 2, wymagania kwalifikacyjne powinny zostać skonkretyzowane w akcie wykonawczym. Ustawodawca upoważnił zatem właściwego ministra do wydania przepisów regulujących szczegółowe, skonkretyzowane kwalifikacje wymagane od nauczycieli, nie zaś do wskazania organu właściwego do ustalania takich kwalifikacji dla danego nauczyciela.

Zaskarżony przepis, zamieszczony w tzw. słowniczku, definiuje jedno z używanych w przepisach rozporządzenia pojęć, ale jednocześnie zawiera normę określającą organ właściwy do ustalenia, czy kierunek studiów ukończonych przez danego nauczyciela jest zbliżony z nauczaniem przez niego przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć. Treść przepisu wskazuje więc, że określa on jedną z czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty, czego jednak nie przewiduje delegacja zawarta w art. 9 ust. 2 Karty.

Spełnienie wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 9 ust. 1 Karty oraz w zaskarżonym rozporządzeniu stanowi niezbędny warunek uzyskania przez nauczyciela stopnia awansu zawodowego (art. 9b Karty) oraz nawiązania stosunku pracy (art. 10 ust. 2, 5 Karty). Akt nadania stopnia awansu zawodowego określa jednakże w sposób ogólny wymaganie – poziom wykształcenia, nie przesądza zaś, jakich przedmiotów dany

nauczyciel może nauczać w poszczególnych rodzajach szkół i placówek. Wskazanie przedmiotu nauczania należy do pracodawcy – dyrektora szkoły lub placówki.

Prokurator Generalny, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego charakteru rozporządzeń jako aktów wykonawczych oraz wymogów stawianych upoważnieniu ustawowemu i sposobowi jego wykonania, uznał zaskarżony przepis za niespełniający wymagań dla aktów wykonawczych, a zatem niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Pismem z 27 kwietnia 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Edukacji Narodowej i Sportu (dalej: Minister Edukacji), stwierdzając, że § 1 pkt 4 rozporządzenia w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 9 ust. 2 Karty oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, Minister Edukacji stwierdził, że zaskarżona regulacja powierza kuratorowi oświaty rozstrzygnięcie o posiadaniu kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela przez osoby, które ukończyły studia wyższe na kierunkach niemających swoich odpowiedników w nazwach przedmiotów i zajęć szkolnych. Zauważył przy tym, iż w rozporządzeniu brak wykazu kierunków studiów, których ukończenie dawałoby dostateczną wiedzę merytoryczną w zakresie nauczania poszczególnego przedmiotu lub rodzaju zajęć. Wynika stąd, że zajmowanie stanowiska nauczyciela wymaga nie tylko kwalifikacji określonych ustawą i rozporządzeniem, ale też rozstrzygnięcia kuratora oświaty o „zbliżeniu” kierunku (specjalności) studiów do nauczanego przedmiotu lub rodzaju zajęć. Tym samym to nie akty prawa powszechnie obowiązującego określają wszystkie kryteria decydujące o posiadaniu kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela. Zdaniem Ministra Edukacji konsekwencją powyższego jest zasadność zarzutu wnioskodawcy, iż § 1 pkt 4 rozporządzenia narusza art. 9 ust. 2 Karty, to zaś przesądza o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie Minister Edukacji przedstawił *rationem legis* kwestionowanej regulacji, twierdząc, że organizacja kształcenia nauczycieli oraz wymagania dotyczące kierunków studiów oraz ich nazw określane są rozporządzeniem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Tymczasem ustalenie nazw, programów i zakresów specjalności kształcenia należy do kompetencji organów szkół wyższych. Tym samym nie wszystkie przedmioty i zajęcia szkolne mają swe odpowiedniki w kierunkach studiów, z drugiej zaś strony kształcenie w tym samym zakresie może być realizowane na różnych kierunkach o odmiennych nazwach (np. nauczyciele klas I-III są kształceni w ramach m.in.: „kształcenia wczesnoszkolnego”, „kształcenia zintegrowanego i blokowego”, „edukacji wczesnoszkolnej”, „edukacji początkowej”, „zintegrowanej edukacji wczesnoszkolnej”, „pedagogiki wczesnoszkolnej”, „pedagogiki – wczesnej edukacji” albo „nauczania początkowego”). Minister Edukacji wskazał, że kwestionowana regulacja utraci 1 października 2004 r. rację bytu wobec wejścia w życie nowych rozwiązań dotyczących zakresu i sposobu kształcenia nauczycieli.

II

Na rozprawie 12 maja 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Szczególna ranga i społeczna doniosłość zawodu nauczycielskiego została przez ustawodawcę podkreślona w preambule Karty, która to ustawa zawiera zasadnicze regulacje poświęcone statusowi, prawom i obowiązkom nauczycieli.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Karty stanowisko nauczyciela może zajmować osoba po pierwsze – posiadająca wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym (względnie taka, która ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, dla którego są to kwalifikacje wystarczające), po wtóre – przestrzegająca podstawowych zasad moralnych i po trzecie – spełniająca warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu. Na podstawie art. 9 ust. 2 tejże ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określić ma – w drodze rozporządzenia – szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli oraz szkoły i wypadki, w których można zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

Budzący wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich § 1 pkt 4 zawarty w tzw. słowniczku stanowi, że ilekroć w rozporządzeniu 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 nauczonym przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, dokonuje kurator oświaty”. Widoczne jest, że przepis ten składa się z dwóch oddzielonych średnikiem członów. Pierwszy z nich jest wyjaśnieniem wyrażenia stosowanego przez prawodawcę (w uproszczeniu – kierunek studiów zbliżony do nauczanego przedmiotu to kierunek dający dostateczną wiedzę merytoryczną w jego zakresie), drugi zaś stanowi podstawę działania kuratora oświaty w zakresie „ustalenia, czy dany kierunek studiów jest zbliżony z nauczonym przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć”.

Zaskarżone unormowanie – drugi człon przepisu – budzi zasadnicze wątpliwości, po pierwsze – z punktu widzenia językowego (prawidłowo byłoby: „kierunek studiów jest zbliżony do nauczanego przedmiotu”; normodawca użył zresztą takiego właśnie sformułowania w pierwszym członie przepisu), po wtóre zaś – poprawności legislacyjnej. Zawiera on bowiem normę kompetencyjną (na podstawie której kurator oświaty ma rozstrzygać o indywidualnych sprawach nauczycieli oraz osób aspirujących do wykonywania tego zawodu), która nie powinna znaleźć się w przepisie ogólnym, a taki właśnie charakter ma „słowniczek” (zgodnie z § 125 Zasad Techniki Prawodawczej – załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2003 r., Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP). Norma kompetencyjna winna znaleźć się wśród przepisów szczegółowych (§ 24 ZTP), w ich części ustrojowej (zgodnie z § 26: „w przepisach ustrojowych zamieszcza się przepisy o utworzeniu organów (...), ich zadaniach i kompetencjach, ich organizacji, sposobie ich obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom podlegają lub jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór”). Powyższe uwagi wskazują na istotne wątpliwości co do zgodności zaskarżonego przepisu z zasadami przyzwoitej legislacji znajdującymi oparcie w art. 2 Konstytucji. Jednakże Trybunał Konstytucyjny – związany granicami wniosku – kwestii tej nie rozstrzyga.

2. Istotą rozpatrywanej sprawy jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego. Ze względu na fakt, iż zagadnienie to wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, za zbędne uznać trzeba przedstawianie go w całości. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny ogranicza się w tym miejscu jedynie do konstatacji mających znaczenie zasadnicze.

Każde rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono wydane na podstawie wyraźnego (a więc nie opartego na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Co najistotniejsze – brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

Patrząc na to zagadnienie z drugiej strony, wskazać należy na ciążący na ustawodawcy obowiązek odpowiedniej „zawartości” upoważnienia, które powinno określać element podmiotowy (kto ma wydać akt wykonawczy), przedmiotowy (co winno być w nim uregulowane) i treściowy (jak ów przedmiot ma być unormowany). Określenie elementu treściowego to wymagane Konstytucją zamieszczenie w upoważnieniu wytycznych. Ich całkowity brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Ponadto jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć oddzielnie każdej z tych materii. Treściowe minimum wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum* stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Poza wątpliwością pozostaje natomiast, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści.

3. Zawarte w art. 9 ust. 2 Karty upoważnienie ustawowe, na mocy którego wydane zostało zaskarżone rozporządzenie, ma brzmienie: „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (...), w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli oraz szkoły i wypadki, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli”. Przepis ten od czasu uchwalenia Karty – to jest od 1982 r. – nie uległ zmianom, jeśli pominąć modyfikację nazewnictwa organów upoważnionych (dostosowanie do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.) i uzupełnienie o fragment poświęcony ukończeniu zakładu kształcenia nauczycieli (wynikający z art. 3 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 111, poz. 1194 ze zm.). Trudno nie dostrzec, że w przepisie tym ustawodawca nie zawarł jakichkolwiek wytycznych dla organu upoważnionego. Nie ulega wątpliwości, że w chwili uchwalania ustawy nie było to konieczne, jednak od siedmiu niemal lat stanowi – na podstawie art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – obowiązek ustawodawcy, który Kartę nowelizował w tym czasie 14 razy. Dopiero obecnie trwają prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 2386 z 29 grudnia 2003 r.), która ma nadać art. 9 ust. 2 Karty brzmienie: „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (...), określa szczegółowe kwalifikacje wymagane od nauczycieli, wskazując w szczególności poziom wykształcenia i jego zakres w odniesieniu do poszczególnych typów szkół i placówek, warunki uzyskiwania kwalifikacji do nauczania języków obcych, także poprzez egzaminy znajomości języka i wykaz tych egzaminów oraz może określić szkoły i wypadki, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli, uwzględniając w szczególności potrzeby kształcenia zawodowego”. Tymczasem jednak poza wątpliwością pozostaje wadliwość samego upoważnienia ustawowego, jednak Trybunał

Konstytucyjny – związany granicami wniosku na podstawie art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – w tym zakresie orzec nie może.

4. Na mocy zaskarżonego przepisu kuratorowi oświaty przyznana została kompetencja do dokonania ustalania – w bliżej nieokreślonym trybie i formie – zbieżności kierunku (specjalności) studiów ukończonych przez nauczyciela (względnie kandydata na nauczyciela) z przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.; dalej: ustawa systemowa) kuratorem oświaty jest kierownik kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, powoływany przez wojewodę w porozumieniu z właściwym ministrem (art. 30 ust. 1), wykonujący w imieniu wojewody zadania i kompetencje w zakresie oświaty na obszarze województwa (art. 31). Zadania te zostały w ustawie systemowej wymienione enumeratywnie i obejmują między innymi: sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oraz placówkami doskonalenia nauczycieli (art. 31 pkt 1), wydawanie decyzji w określonych ustawą sprawach (art. 31 pkt 2) oraz wykonywanie – w niektórych sprawach – zadań organu wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów szkół (art. 31 pkt 5 lit. b).

Ustawa systemowa szczegółowo i wyczerpująco określa charakter i zakres nadzoru pedagogicznego, który między innymi polega na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej (art. 33 ust. 1 pkt 1) oraz inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych (art. 33 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 nadzorowi pedagogicznemu w szczególności podlega zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami. W razie stwierdzenia uchybień w działalności szkoły organ nadzoru może polecić w drodze decyzji ich usunięcie (art. 34 ust. 1). Wykonywanie nadzoru pedagogicznego nadzoruje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (art. 35 ust. 1 pkt 2), który między innymi ustala podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa (art. 35 ust. 2 pkt 1) oraz kontroluje sprawność i efektywność nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty, a także przestrzeganie przepisów obowiązujących w tym zakresie; może też wydawać kuratorom wiążące wytyczne i polecenia, z wyjątkiem indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (art. 35 ust. 2 pkt 2). Kwestie te zostały unormowane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 67, poz. 759).

Jak z powyższego skrótowego przedstawienia unormowań ustawy systemowej wynika, nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratora oświaty obejmuje m.in. ocenę zgodności zatrudnienia nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami i w tym zakresie należy również do pracodawcy (dyrektora szkoły lub placówki, oraz innych nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze – art. 35 ust. 4).

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 1 pkt 4 w zakresie zaskarżonym jest niezgodny z oboma wskazanymi wzorcami kontroli. Niezgodność ta wynika z faktu, że ustawodawca żadnym z przepisów ustawy systemowej ani Karty nie upoważnił ministra właściwego do spraw oświaty do poszerzenia zakresu kompetencji kuratora oświaty o dokonywanie ustaleń w zakresie zbieżności ukończonego przez nauczyciela kierunku

studiów z przedmiotem nauczonym. W szczególności zaś upoważnienia takiego nie zawiera art. 9 ust. 2 Karty. Tymczasem – jak wskazano wyżej – brak wyraźnego upoważnienia ustawowego równoznaczny jest z nieudzieleniem kompetencji normodawczej. Tym samym w istniejącym stanie ustawodawstwa Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie mógł w sposób niewadliwy przyznać kuratorom oświaty uprawnień nie wyszczególnionych w ustawie.

Przyznanie kuratorom oświaty prawa do wiążącego i *de facto* bezapelacyjnego rozstrzygnięcia o prawie poszczególnych nauczycieli do wykonywania ich zwodu nie mieściło się w kompetencji normodawczej ministra udzielonej mu przez racjonalnego ustawodawcę. Tym samym nie budzi wątpliwości sprzeczność rozporządzenia w zaskarżonym zakresie z upoważnieniem ustawowym pociągająca za sobą również jego niezgodność z konstytucyjnymi zasadami wydawania aktów wykonawczych, określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że rozporządzenie nie zawiera jakichkolwiek przepisów proceduralnych, które określałyby sposób postępowania w takiej sprawie, a nade wszystko nie odnosi się do praw nauczycieli w postępowaniu ani trybu wzruszania przez nich rozstrzygnięcia. Brak takich regulacji może budzić wątpliwości co do zgodności rozporządzenia również z innymi wzorcami kontroli.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.