

WYROK*
z dnia 19 marca 2001 r.
Sygn. K. 32/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Andrzej Mączyński
Marek Safjan
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Jerzy Stępień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 19 marca 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Związku Nauczycielstwa Polskiego z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239) jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez pozbawienie nauczycieli słusznie nabytego – na podstawie art. 46 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2000 r. – prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed tą datą procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowych nauczycieli – prawa posiadającego zasadnicze znaczenie dla wolności wyboru i wykonywania zawodu nauczyciela

o r z e k a:

Art. 1 pkt 32 oraz art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239) nie są niezgodne z art. 2 oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 22 poz. 263.

1. Związek Nauczycielstwa Polskiego pismem z 7 sierpnia 2000 r. przedstawił wniosek o stwierdzenie, że art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239) jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez pozbawienie nauczycieli słusznie nabytego – na podstawie art. 46 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2000 r. – prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed tą datą procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowych nauczycieli – prawa posiadającego zasadnicze znaczenie dla wolności wyboru i wykonywania zawodu nauczyciela. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 56, poz. 257 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2000 r. ustanowiła w art. 46 system uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej nauczycieli, mających zasadnicze znaczenie dla całokształtu aspektów związanych ze statusem nauczyciela, a w szczególności w zakresie stabilizacji zatrudnienia, uzyskania awansu zawodowego i związanego z tym wynagrodzenia. Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw zamknęła dotychczasową możliwość wszczęcia, kontynuowania lub zakończenia procedury ubiegania się nauczycieli o stopnie specjalizacji zawodowej. Dotyczy to również tych nauczycieli, którzy w zasadzie ukończyli proces podnoszenia kwalifikacji zawodowych lub spełnili inne przesłanki ustawowe dla ubiegania się o wyższy stopień specjalizacji zawodowej, lecz nie zdążyli przedstawić swojego dorobku odpowiedniej komisji kwalifikacyjnej. W wyniku wejścia w życie ustawy ponad 6 tysięcy nauczycieli nie mogło – w ustalonym już wcześniej terminie – przystąpić do egzaminu dokumentującego ich dorobek pedagogiczny.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, regulujący m.in. procedury określania statusu zawodowego poszczególnych grup nauczycieli, nie zawiera żadnych unormowań dotyczących poprzedniego systemu uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej, a w szczególności – regulacji gwarantującej zachowanie uprawnień nabytych w tym systemie lub ich stosowną weryfikację. Art. 7 ust. 2 i 4 umożliwiają nauczycielom zatrudnionym w dniu wejścia w życie nowelizacji Karty Nauczyciela składanie wniosków w sprawie podjęcia postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego lub o podjęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego w trybie „przyspieszonym”. Przepisy te nie przewidują jednak uznania dorobku zawodowego nauczyciela w tych postępowaniach. Ustawa uzależnia natomiast możliwość awansu od odbycia stażu w okresie 9 miesięcy lub jednego roku i 9 miesięcy. W odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, okręgowych komisjach egzaminacyjnych lub specjalistycznych jednostkach nadzoru na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych, ustawodawca przewidział możliwość złożenia wniosku o podjęcie postępowania egzaminacyjnego dopiero po przepracowaniu na tych stanowiskach okresu 2 lat. Zaskarżony przepis nie stwarza żadnych możliwości uzyskania w okresie przejściowym wyższego stopnia specjalizacji zawodowej na podstawie zasad i kryteriów obowiązujących do 6 kwietnia 2000 roku.

W ocenie wnioskodawcy art. 7 a także art. 10 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela naruszają prawa słusznie nabyte do 6 kwietnia 2000 r. Rozwiązania przyjęte w zaskarżonym przepisie nie mogą być usprawiedliwione żadnymi szczególnymi okolicznościami. W szczególności pozbawienia praw nabytych przez nauczycieli nie uzasadnia szczupłość środków finansowych ani założenia reformy szkolnictwa i edukacji w Polsce.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 14 grudnia 2000 r. wyraził pogląd, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 65 ust. 1 konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnienie wniosku, przedstawionego przez Związek Nauczycielstwa Polskiego, zmierza do wykazania naruszenia zasady ochrony praw nabytych, podczas gdy art. 65 ust. 1 konstytucji, wskazany w *petitum* wniosku jako podstawa kontroli, odnosi się do innych sytuacji. Z analizy wniosku wynika, że uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 konstytucji wynika tylko z *petitum* wniosku. W konsekwencji nasuwa się wątpliwość, czy wniosek spełnia wymagania określone w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ponadto wnioskodawca nie uzasadnia, dlaczego wszystkie zaskarżone przepisy uważa za niekonstytucyjne.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 65 ust. 1 konstytucji gwarantuje wolność wyboru i wykonywania zawodu, dopuszczając jednocześnie możliwość ustanowienia wyjątków w tym zakresie. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza, że po stronie zatrudniającego zawsze ciąży obowiązek zatrudnienia każdej osoby, która chce podjąć pracę w wybranym zawodzie, nawet gdyby posiadała kwalifikacje predysponujące ją do wykonywania danej pracy.

Według Prokuratora Generalnego, ustawą z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw dokonano istotnej reformy Karty Nauczyciela i innych ustaw z nią związanych. Zmiana ta wiąże się z wcześniej wprowadzoną reformą systemu szkolnictwa podstawowego i średniego, a także ze spadkiem ilości młodzieży w wieku szkolnym oraz koniecznością utrzymania w zawodzie, w pierwszej kolejności, osób o pełnych kwalifikacjach. Kwestionowane przepisy art. 7 ustawy mają charakter przejściowy, związany z nieco odmienną od dotychczasowej regulacją problematyki stopni nauczycielskich, kwalifikacji zawodowych, zatrudnienia i innych kwestii. Przepisy te mogą wywoływać zarówno skutki korzystne jak i niekorzystne dla adresatów. Do przepisów, które nie wywołują skutków negatywnych należy w szczególności art. 7 ust. 3 ustawy, który stanowi, że nauczyciele zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, z dniem wejścia w życie ustawy stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony lub nie określony. Art. 7 ust. 4 rozszerza grono osób uprawnionych do podjęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego. Podobną regulację zawiera ust. 5 art. 7, który daje podstawę do występowania z wnioskiem o podjęcie postępowania egzaminacyjnego. Przyjęta w tych przepisach procedura kwalifikacyjna nie może być oceniana jako godząca w interesy nauczycieli nią objętych, skoro nadal stwarza im możliwości uzyskania kwalifikacji pedagogicznych oraz awansu i stabilizacji w zawodzie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest też przesłanek do uznania za niekonstytucyjne pozostałych zaskarżonych przepisów. Art. 7 ust. 1 potwierdza nauczycielom mianowanym ich stopień. W drugiej części, przepis ten przewiduje wygaśnięcie stosunku pracy nauczycieli mianowanych, nie posiadających kwalifikacji zawodowych, przy czym i w tym przypadku ustawodawca przewidział możliwość uzupełnienia kwalifikacji w terminie do 31 sierpnia 2006 r. Konstrukcja art. 7 ust. 2 nie tylko nie ogranicza, ale – przeciwnie – otwiera wymienionym w nim osobom drogę do wykonywania zawodu nauczyciela. Art. 7 ust. 7 przewiduje wygaśnięcie umów o pracę z dniem 31 sierpnia 2000 r., a więc po upływie blisko pięciu miesięcy od jego opublikowania. Przepis ten ma charakter regulacji szczególnej i dotyczy osób, które nie posiadają wymaganych kwalifikacji i są zatrudnione w wymiarze niższym niż 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć.

W ocenie Prokuratora Generalnego należy również wziąć pod uwagę okoliczność, że uprawnienia nauczycieli do ubiegania się o stopnie zawodowe wynikały nie z art. 46 Karty Nauczyciela, ale z zarządzenia Nr 65 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 grudnia 1989

r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków oraz trybu uzyskiwania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Edukacji Narodowej, Nr 89, poz. 67). Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy. Bliższa analiza tego upoważnienia, jak i zarządzenia prowadzi do wniosku, że upoważnienie zawarte w art. 46 ust. 2 Karty Nauczyciela sprzeczne jest z art. 92 Konstytucji RP, a wydane na jego podstawie zarządzenie nie ma charakteru aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 konstytucji. Powoduje to, że uprawnienia nabyte na podstawie ułomnych przepisów nie mogą podlegać tak silnej ochronie konstytucyjnej, jak inne akty wydane zgodnie z zasadami konstytucyjnymi.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że tylko norma art. 7 ust. 7 zamyka drogę dalszego wykonywania zawodu nauczyciela. Przepisy art. 7 ust. 1-6 nie pozbawiają nauczycieli takich możliwości, pod warunkiem jednakże spełnienia przewidzianych w nich wymogów – co jest oczywiste, gdy się uwzględni, że wykonywanie każdego zawodu wymaga posiadania kwalifikacji prawem przewidzianych.

3. W piśmie z 8 marca 2001 r. Marszałek Sejmu stwierdził, iż brak jest uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 65 ust. 1 konstytucji. Podniósł, że nie wszystkie regulacje zawarte w art. 7 ust. 1-7 powołanej ustawy mają charakter negatywny dla ich adresatów. Niewątpliwie nauczyciele ubiegający się o stopnie specjalizacji zawodowej zostali zaskoczeni nowym uregulowaniem dotyczącym awansu zawodowego. Nie stworzono im przy tym możliwości dokończenia rozpoczętych postępowań kwalifikacyjnych zmierzających do uzyskania tych stopni. Rozwiązanie takie podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa i z tego punktu widzenia należy ocenić je negatywnie. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że nauczyciel ubiegający się o przyznanie mu stopnia specjalizacji zawodowej (bez względu na stopień zaawansowania postępowania kwalifikacyjnego) nie nabył żadnych praw podlegających ochronie konstytucyjnej tylko z tego tytułu, że podjął wysiłek zmierzający do spełnienia wymagań kwalifikacyjnych.

II

Na rozprawie 19 marca 2001 r. wnioskodawca podtrzymał wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw z art. 65 ust. 1 konstytucji. Sprecyzował, że wniosek dotyczy nauczycieli, którzy przed wejściem w życie kwestionowanych przepisów rozpoczęli postępowanie zmierzające do uzyskania jednego ze stopni specjalizacji zawodowej na zasadach dotychczasowych. Wnioskodawca podkreślił, że nauczyciele ci zostali zaskoczeni nagłą zmianą przepisów, ze względu na bardzo krótką *vacatio legis*. Jednocześnie w zaskarżonym art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. nie przewidziano przepisów przejściowych umożliwiających nauczycielom, którzy rozpoczęli procedurę podnoszenia kwalifikacji na dotychczasowych zasadach, ukończenie tego procesu. W konsekwencji nauczyciele ci utracili możliwość szybszego awansu i nabycia związanego z tym dodatku za stopień specjalizacji. W tym zakresie zaskarżone przepisy naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa. Wnioskodawca stwierdził, że negatywne konsekwencje zmiany przepisów dotknęły około sześciu tysięcy nauczycieli.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest zgodny z art. 65 ust. 1 konstytucji. Zaskarżone przepisy w niczym nie uchybiają przewidzianej w

art. 65 ust. 1 konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wskazany wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów jest nieuzasadniony, gdyż dotyczy innej problematyki niż powoływana przez wnioskodawcę. Jednym z założeń przeprowadzonej reformy oświaty było podwyższenie kwalifikacji zawodowych nauczycieli i umocnienie statusu ich zawodu. W ramach reformy wprowadzono cztery szczeble awansu zawodowego nauczycieli. Zaskarżony art. 7 ustawy zawiera przepisy przejściowe stanowiące, iż przy awansie nauczycieli uwzględnia się uzyskane na dotychczasowych zasadach stopnie specjalizacji zawodowej. Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie zawiera natomiast przepisów przejściowych odnoszących się do osób, które przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów rozpoczęły, lecz nie zakończyły proces uzyskiwania stopni specjalizacji na dotychczasowych zasadach. W tym zakresie zaskarżone przepisy mogą naruszać konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, co mogłoby być rozważone w kontekście art. 2 konstytucji, gdyby wnioskodawca wskazał taki wzorzec. Podniósł jednocześnie, że dotychczasowe brzmienie art. 46 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela wskazywało jedynie na możliwość uzyskania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej, zaś dotychczasowa regulacja uzyskiwania tych stopni, zawarta w zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej wydanym na podstawie uchylonego art. 46 ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela, była w czasie uchwalania zaskarżonej ustawy niezgodna z konstytucją i wymagała zmiany.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w zakresie zaskarżonego art. 7 ust. 1-6 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie, natomiast w zakresie art. 7 ust. 7 powołanej ustawy wnosił o umorzenie postępowania. Podniósł, że zaskarżony art. 7 ust. 7 ustawy z 18 lutego 2000 r., został już skonsumowany. Zgodnie z tym przepisem stosunki pracy z nauczycielami zatrudnionymi w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji i byli zatrudnieni w wymiarze niższym niż 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, wygasły 31 sierpnia 2000 r. Obecnie przepis ten może być jedynie podstawą orzekania w sprawach indywidualnych, a jego zgodność z konstytucją może być badana w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że wskazany we wniosku wzorzec kontroli dotyczy innej problematyki niż powołane przez wnioskodawcę argumenty. Odnosząc się do możliwości uznania zaskarżonych przepisów za niezgodne z art. 2 konstytucji stwierdził, że uchylony art. 46 ustawy – Karta Nauczyciela i wydane na jego podstawie zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej były niezgodne z konstytucją. W ocenie Przedstawiciela Prokuratora Generalnego jest kwestią otwartą, czy na podstawie niekonstytucyjnego zarządzenia możliwe było nabycie praw.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena zasadności przedstawionego zarzutu wymaga przedstawienia regulacji dotyczących uzyskiwania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej obowiązujących do 5 kwietnia 2000 r. oraz zmian wprowadzonych ustawą z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Art. 46 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r., w brzmieniu obowiązującym do 5 kwietnia 2000 r. stanowił, że nauczyciele mogą uzyskać stopnie specjalizacji zawodowej. W myśl

ust. 2 tego artykułu szczegółowe zasady i warunki oraz tryb uzyskiwania stopni, o których mowa w ust. 1, określał Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. W chwili wejścia w życie zaskarżonych przepisów sprawy związane z uzyskiwaniem stopni specjalizacji zawodowej regulowało zarządzenie nr 65 Ministra Edukacji Narodowej z 11 grudnia 1989 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków oraz trybu uzyskiwania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej. Wymienione zarządzenie przewidywało trzy stopnie specjalizacji zawodowej. Stopnie specjalizacji zawodowej mogli uzyskać nauczyciele, którzy spełnili warunki określone w zarządzeniu.

Do wspólnych warunków uzyskania każdego z trzech stopni specjalizacji zawodowej należały:

- 1) uzyskanie oceny stwierdzającej wyróżniające wyniki pracy pedagogicznej,
- 2) udokumentowane, potwierdzone przez dyrektora i nauczyciela metodyka, osiągnięcia w pracy dydaktyczno-wychowawczej, opiekuńczej oraz działalności pozaszkolnej,
- 3) pozytywna opinia zespołu specjalistycznego (przedmiotowego), sporządzona w wyniku obserwacji zajęć pedagogicznych,
- 4) uzyskanie pozytywnej oceny w wyniku rozmowy kwalifikacyjnej przeprowadzonej przez właściwą komisję, prowadzącą postępowanie kwalifikacyjne.

Pierwszy stopień specjalizacji przyznawany był nauczycielowi, który spełnił wymienione warunki, a ponadto ukończył jedną z form doskonalenia zawodowego zgodną z kierunkiem specjalizacji oraz przepracował co najmniej 5 lat w zawodzie nauczycielskim, w tym 3 lata zgodnie z wyuczoną specjalnością lub dodatkowo nabytymi uprawnieniami do nauczania przedmiotu, wykorzystywanymi bezpośrednio przed wystąpieniem z wnioskiem o przyznanie stopni specjalizacji zawodowej. Drugi stopień specjalizacji zawodowej przyznawany był nauczycielowi, który spełnił wymienione wyżej warunki wspólne dla wszystkich trzech stopni i posiadał pierwszy stopień specjalizacji zawodowej, z tym że w okresie do 31 grudnia 1995 r. nauczyciele, którzy posiadali dwunastoletni staż pracy pedagogicznej mogli ubiegać się bezpośrednio o drugi stopień specjalizacji zawodowej. Trzeci stopień specjalizacji zawodowej mógł uzyskać nauczyciel, który spełnił wymienione wyżej warunki wspólne dla wszystkich trzech stopni i podwyższył swoje kwalifikacje zawodowe lub uzyskał uprawnienia w zakresie innej specjalności. Warunkiem uzyskania trzeciego stopnia specjalizacji zawodowej było ponadto posiadanie drugiego stopnia specjalizacji, z tym że nauczyciele, którzy posiadali osiemnastoletni staż pracy pedagogicznej mogli ubiegać się bezpośrednio o trzeci stopień. Należy dodać, że zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej przewidywało pewne szczególne warunki uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej dla niektórych kategorii nauczycieli.

W świetle dotychczasowych przepisów uzyskanie stopnia specjalizacji zawodowej miało znaczenie przede wszystkim dla wynagrodzenia nauczycieli. W myśl art. 30 ustawy – Karta Nauczyciela (w brzmieniu obowiązującym do 5 kwietnia 2000 r.) wynagrodzenie nauczyciela składało się z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków, przy czym wysokość dodatków uzależniona była od wykonywanej funkcji, zajmowanego stanowiska, warunków pracy i osiąganych wyników oraz kwalifikacji specjalistycznych. Ustawa przewidywała również dodatki – funkcyjne, służbowe, za staż pracy, a także z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach. Szczegółowe zasady wynagradzania nauczycieli uregulowane zostały rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (Dz.U. Nr 29, poz. 160 ze zm.). Rozporządzenie to przewidywało dodatki specjalistyczne, wypłacane m.in. z tytułu uzyskania stopnia specjalizacji zawodowej, określonego w art. 46 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela.

2. Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła istotne zmiany dotyczące awansu zawodowego nauczycieli. Na mocy art. 1 pkt 32 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw art. 46 ustawy – Karta Nauczyciela został skreślony. Ustawodawca wprowadził cztery stopnie awansu zawodowego nauczycieli: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany oraz nauczyciel dyplomowany. Ustawa wprowadza trzy odrębne regulacje prawne w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy: dla nauczycieli stażystów, dla nauczycieli kontraktowych oraz dla nauczycieli mianowanych i dyplomowanych. Zmienione zostały zasady ustalania wynagrodzeń nauczycieli. Stopień awansu zawodowego stanowi obecnie podstawowy czynnik decydujący o wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Należy dodać, że – w myśl art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej – wynagrodzenie miesięczne nauczycieli ustalone zgodnie z nowymi zasadami nie może być niższe od ich dotychczasowego miesięcznego wynagrodzenia.

Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw weszła w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia, tj. 6 kwietnia 2000 r. Jedynie niektóre przepisy ustawy weszły w życie w terminie późniejszym. Art. 46 ustawy – Karta Nauczyciela został uchylony 6 kwietnia 2000 r. Jednocześnie ustawodawca nie ustanowił żadnych przepisów przejściowych utrzymujących możliwość dokończenia postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadania stopni specjalizacji zawodowej.

Uchylenie przepisu ustawy upoważniającego do wydania rozporządzenia pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na podstawie wymienionego przepisu. Rozporządzenie traci moc z chwilą uchylenia przepisu stanowiącego podstawę do jego wydania, chyba że przepisy przejściowe przewidują odmienne rozwiązanie w tym zakresie.

W myśl art. 16 ustawy z 18 lutego 2000 r. do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie – Karta Nauczyciela, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowały moc dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie, w jakim nie były sprzeczne z ustawą. Ponieważ ustawodawca uchylił art. 46 ust. 1, który stanowił, że nauczyciele mogą uzyskać stopnie specjalizacji zawodowej, znosząc tym samym możliwość uzyskiwania tych stopni, przepisy wymienionego wyżej zarządzenia nr 65 Ministra Edukacji Narodowej z 11 grudnia 1989 r. stały się sprzeczne z ustawą – Karta Nauczyciela i utraciły moc obowiązującą 6 kwietnia 2000 roku.

Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw uregulowała status nauczycieli zatrudnionych w dniu jej wejścia w życie. Zaskarżony przepis – art. 7 ust. 1-7 – stanowi:

“1. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela mianowanego i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1, z tym że z nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji, stosunek pracy wygasa z dniem 31 sierpnia 2006 r., o ile wcześniej nauczyciele ci nie uzupełnią kwalifikacji lub nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie.

2. Nauczyciele, o których mowa w ust. 1, posiadający stopnie specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie, stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, ukończone studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów

lub uznany dorobek zawodowy potwierdzony otrzymaniem nagrody ministra, kuratora oświaty lub równorzędnej albo Medalu Komisji Edukacji Narodowej, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego po odbyciu stażu trwającego:

1) 9 miesięcy – w przypadku nauczycieli posiadających III stopień specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie klasy mistrzowskiej, stopień doktora lub doktora habilitowanego, ukończone studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów albo uznany dorobek zawodowy,

2) 1 rok i 9 miesięcy – w przypadku nauczycieli posiadających I lub II stopień specjalizacji zawodowej albo kwalifikacje trenerskie klasy II lub I.

3. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy posiadają wymagane kwalifikacje, z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela kontraktowego i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony lub nie określony.

4. Nauczyciele, o których mowa w ust. 3, zatrudnieni w:

1) przedszkolach, szkołach, placówkach oraz innych jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego po odbyciu stażu trwającego co najmniej 9 miesięcy. Okres stażu dla tych nauczycieli ustala, z uwzględnieniem ich dorobku zawodowego oraz oceny pracy, organ prowadzący szkołę, na wniosek dyrektora szkoły,

2) Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, okręgowych komisjach egzaminacyjnych albo specjalistycznej jednostce nadzoru na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego po przepracowaniu na tych stanowiskach okresu dwóch lat.

5. Nauczyciele, o których mowa w ust. 2 i 3, mogą składać wnioski, o których mowa w ust. 2 i 4, w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy.

6. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji, z tym dniem uzyskują stopień nauczyciela stażysty i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę. Stosunki pracy z tymi nauczycielami wygasają z dniem 31 sierpnia 2006 r., o ile wcześniej nauczyciele ci nie uzupełnią kwalifikacji i nie uzyskają stopnia nauczyciela kontraktowego lub nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie.

7. Stosunki pracy z nauczycielami zatrudnionymi w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji i są zatrudnieni w wymiarze niższym niż 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, wygasają z dniem 31 sierpnia 2000 r., o ile nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie. Do tego czasu nauczyciele ci dla celów płacowych traktowani są jak nauczyciele stażyści.”

Z art. 7 ust. 2 wynika, że stopnie specjalizacji zawodowej uzyskane przed 6 kwietnia 2000 r. zachowały pewne znaczenie pod rządami nowej regulacji prawnej. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania i posiadający stopień specjalizacji zawodowej mogą ubiegać się o uzyskanie stopnia nauczyciela dyplomowanego na zasadach określonych w wymienionym przepisie.

Zgodnie z ustawą – Karta Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym od 6 kwietnia 2000 r., warunkiem nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego jest posiadanie określonych w ustawie kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela, a ponadto odbycie stażu zakończonego pozytywną oceną dorobku zawodowego oraz uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej, przy czym wymóg odbycia stażu nie dotyczy

nauczycieli, którzy spełniają warunki określone w art. 9e ustawy – Karta Nauczyciela. Staż w przypadku ubiegania się o stopień nauczyciela dyplomowanego trwa 2 lata i 9 miesięcy, a w przypadku nauczyciela posiadającego co najmniej stopień naukowy doktora – 9 miesięcy. W okresie stażu nauczyciel realizuje własny plan rozwoju zawodowego zatwierdzony przez dyrektora szkoły. Posiadanie stopnia specjalizacji zawodowej uzyskanego na podstawie przepisów obowiązujących przed 6 kwietnia 2000 r. pozwala na skrócenie stażu do 9 miesięcy w przypadku III stopnia specjalizacji zawodowej lub do 1 roku i 9 miesięcy w przypadku I lub II stopnia specjalizacji zawodowej.

3. Wnioskodawca wskazał jako przedmiot kontroli w *petitum* wniosku art. 7 ust. 1-7 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239). W jego ocenie zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez pozbawienie nauczycieli słuszenie nabytego – na podstawie art. 46 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym do 6 kwietnia 2000 r. – prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed tą datą procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowych nauczycieli – prawa posiadającego zasadnicze znaczenie dla wolności wyboru i wykonywania zawodu nauczyciela. Takie ujęcie *petitum* wniosku może sugerować, że wnioskodawca kwestionuje przepisy ustawy wyłącznie w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają kontynuowanie procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowych nauczycieli wszczętych przed 6 kwietnia 2000 r. Z drugiej strony z uzasadnienia wniosku, wynika, że wnioskodawca kwestionuje przepisy ustawy również w zakresie, w jakim dotyczą one nauczycieli, którzy nabyli stopnie specjalizacji zawodowej przed 6 kwietnia 2000 r. Sprawę komplikuje fakt, że zaskarżony przepis nie zamyka możliwości kontynuowania postępowań kwalifikacyjnych wszczętych na podstawie przepisów obowiązujących do 5 kwietnia 2000 r. Możliwość ta została zniesiona w wyniku uchylecia art. 46 ustawy – Karta Nauczyciela przez art. 1 pkt 32 ustawy z 18 lutego 2000 roku.

Zgodnie z art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie tej zasady w wyroku z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98. Trybunał Konstytucyjny “bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z tych przepisów wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie...” OTK ZU Nr 5/1999, s. 519).

Analiza treści wniosku przedstawionego przez Związek Nauczycielstwa Polskiego prowadzi do konkluzji, że wnioskodawca określił jednoznacznie przedmiot zaskarżenia w uzasadnieniu. Zakwestionowane przez Związek Nauczycielstwa Polskiego treści normatywne zostały wyrażone nie tylko w art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r., ale również w art. 1 pkt 32, chociaż ten ostatni przepis nie został wskazany w *petitum* wniosku ani w uzasadnieniu wniosku. Z przedstawionych względów przedmiot kontroli w rozpoznawanej sprawie stanowią wszystkie wymienione przepisy.

4. Wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli konstytucyjności dla zaskarżonych przepisów art. 65 ust. 1 konstytucji. Tymczasem, jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, z uzasadnienia przedstawionego wniosku wynika, że Związek Nauczycielstwa Polskiego kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych. Kwestionowanie zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych wynika także jednoznacznie z *petitum* wniosku. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy pozbawiają nauczycieli słusznie nabytego prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed 6 kwietnia 2000 r. procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowych nauczycieli, pozbawiają również praw nabytych nauczycieli, którzy uzyskali stopnie specjalizacji zawodowej.

Art. 65 ust. 1 konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a jednocześnie upoważnia ustawodawcę do ustanowienia wyjątków w tym zakresie. Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak nieograniczonej swobody w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. Ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu innych podmiotów. Interesy związane ze stabilizacją pozycji zawodowej nauczycieli muszą być skonfrontowane z interesami osób pobierających naukę, a więc z interesami całego społeczeństwa wyraźnie nakierowanymi na podnoszenie poziomu edukacji. Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określoną w art. 65 ust. 1 konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są jednak ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 konstytucji. Bez wątpienia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wyprowadzał zasadę ochrony praw nabytych z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji. Art. 2 stanowi podstawę dla uznania generalnego nakazu ochrony praw nabytych. Regulacja prawna kwestionowana przez wnioskodawcę dotyczy spraw związanych z wykonywaniem zawodu nauczyciela, nie ingeruje jednak – w sposób niemożliwy do uzgodnienia z gwarancjami konstytucyjnymi – w sferę wolności wyboru i wykonywania zawodu, należącą do zakresu ochrony praw jednostki określonego w art. 65 ust. 1 konstytucji. Zniesienie dotychczasowych stopni specjalizacji zawodowej nauczycieli oraz zamknięcie postępowań kwalifikacyjnych prowadzących do ich uzyskania nie ogranicza swobody jednostki w zakresie wyboru i wykonywania zawodu nauczyciela, ani w zakresie wyboru miejsca pracy. Z tego względu – w świetle przedstawionej wyżej zasady *falsa demonstratio non nocet* – podstawę kontroli w rozpoznawanej sprawie powinien stanowić art. 2 konstytucji.

5. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, poza zakresem ochrony pozostają zasadniczo natomiast sytuacje

prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych. Nakaz ochrony praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia w szczególności, czy jest usprawiedliwione oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane.

Badając zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych należy rozważyć odrębnie dwie przedstawione wyżej sytuacje – nauczycieli, którzy uzyskali jeden ze stopni specjalizacji zawodowej oraz nauczycieli, dla których wszczęte zostało postępowanie kwalifikacyjne. Wnioskodawca, kwestionując przepisy ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw, w zakresie w jakim dotyczą nauczycieli, którzy uzyskali stopnie specjalizacji zawodowej, zwraca uwagę, że nowa regulacja nie uwzględnia możliwości uznania dorobku zawodowego nauczyciela uzyskanego w procesie ubiegania się o stopień specjalizacji zawodowej. W przedstawionym wniosku nie zostało jednak wskazane żadne prawo podmiotowe tych nauczycieli, zniesione lub ograniczone przez nową regulację. Nauczyciel, który uzyskał stopień specjalizacji zawodowej pod rządami przepisów obowiązujących do 5 kwietnia 2000 r., otrzymywał dodatek do wynagrodzenia z tego tytułu. W konsekwencji, ewentualne wątpliwości co do zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą praw nabytych mogą dotyczyć zasad wynagradzania nauczycieli. Jak była o tym mowa, ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła regulację, która gwarantuje utrzymanie dotychczasowego poziomu wynagrodzeń, jeżeli nowe regulacje miałyby okazać się mniej korzystne dla danej osoby. Zaskarżone przepisy, w zakresie, w jakim dotyczą nauczycieli, którzy nabyli stopnie specjalizacji zawodowej, nie naruszają zasady ochrony praw nabytych.

Wnioskodawca kwestionuje ponadto zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim dotyczą one nauczycieli, dla których wszczęte zostało postępowanie kwalifikacyjne. Wnioskodawca wskazuje w tym przypadku na pozbawienie prawa kontynuowania lub zakończenia wszczętych przed 6 kwietnia 2000 r. procedur dotyczących przyznawania stopni specjalizacji zawodowej. Prawo kontynuowania lub zakończenia danej procedury jest subsydiarne wobec prawa materialnego, którego realizacji ma służyć. Zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza ustanawiania nowych regulacji prawnych dotyczących procedury, chyba, że chodzi o tego rodzaju gwarancje proceduralne, które bezpośrednio odnoszą się do praw i wolności konstytucyjnie chronionych (np. w związku z wykonywaniem prawa do sądu – art. 45 konstytucji, czy zasadą domniemania niewinności). Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych przede wszystkim istotne znaczenie ma natomiast ograniczenie lub cofnięcie praw materialnych. Z uzasadnienia wniosku wynika, że przedstawiony zarzut dotyczy płaszczyzny prawno-materialnej – w wyniku wejścia w życie zaskarżonych przepisów osoby, dla których wszczęte zostało postępowanie kwalifikacyjne, pozbawione zostały możliwości uzyskania stopnia specjalizacji zawodowej na gruncie dotychczasowych przepisów. Wprawdzie po wejściu w życie ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw posiadanie stopnia specjalizacji zawodowej nie wywołuje tych

skutków prawnych, które wywoływało dotychczas, jednakże nie jest ono pozbawione znaczenia prawnego, ponieważ stanowi podstawę do skrócenia stażu wymaganego do uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego.

Dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów z konstytucją istotne znaczenie ma treść art. 12 ustawy – Karta Nauczyciela. W myśl tego przepisu nauczyciel powinien podnosić swą wiedzę ogólną i zawodową, korzystając z prawa pierwszeństwa do uczestnictwa we wszelkich formach doskonalenia zawodowego na najwyższym poziomie. Organ sprawujący nadzór pedagogiczny może zobowiązać nauczyciela do podjęcia doskonalenia zawodowego w określonej formie. Jak stwierdza wnioskodawca regulacje prawne dotyczące stopni specjalizacji zawodowych miały na celu w szczególności stymulowanie wysiłków dla podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Ten sam cel ustawodawca realizuje obecnie w inny sposób. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulacje te nie chroniły interesów obywateli, których realizacja wymagałaby szczególnej stabilności prawa w dłuższej perspektywie czasowej.

Sam fakt pogorszenia sytuacji pewnej grupy nauczycieli przez ustawę nowelizującą nie jest równoznaczny z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw. Ocena celowości przyjętych rozwiązań nie należy do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli nie naruszają one zasad i wartości konstytucyjnych. Wybór optymalnych rozwiązań w tej dziedzinie należy do ustawodawcy.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.