

Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, które miało miejsce 4 października 2000 r. rozgorzał spór orzeczniczy dotyczący interpretacji jej art. 16. Kwestia dotyczyła dalszego bytu prawnego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego, wydanego na podstawie art. 85 Karty Nauczyciela.

Ale od początku.

Ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela z 18 lutego 2000 r. w art. 16 przewidywała, 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.”

Jako pierwszy interpretujący niniejszy przepis, ukazał się Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2002 r. III APo 15/2001, wskazujący, że Artykuł 85 Karty Nauczyciela nie podlegał zmianom na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a zatem przepisy wykonawcze wydane na podstawie tego przepisu w dalszym ciągu zachowują moc prawną. Art. 16 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. odnosił się zdaniem Sądu tylko do przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, o których mowa w art. 1 ustawy zmieniającej, z czego należy wnosić, że pozostałe akty wykonawcze wydane na podstawie przepisów, które nie uległy zmianie w art. 1 w dalszym ciągu obowiązują”.

Po tym wyroku pojawiła się jednak fala krytyki.

Rozpoczął ją Sąd Apelacyjny w Poznaniu, który aż w trzech orzeczeniach przedstawił zgoła odmienne stanowisko. W wyrok z dnia 6 lutego 2004 r. III APo 1/2003 stwierdził, że „wobec uregulowań prawnych zawartych w ustawie z dnia 18 lutego 2000 r. nowelizującej ustawę Karta Nauczyciela, Rozporządzenie MEN z 1998 r utraciło moc z dniem 6 października 2000 r. Zatem działania podmiotów funkcjonujących na podstawie przepisów nie obowiązującego już rozporządzenia nie mogą wywierać skutków prawnych. Po 6 października 2000 r. nie zostało wydane stosowne rozporządzenie, które regulowałoby wymogi określone w art. 85 Karty Nauczyciela, potrzebne dla funkcjonowania komisji dyscyplinarnych. Wydanie rozporządzenia wykonawczego jest obowiązkiem organu wskazanego przez ustawodawcę w delegacji ustawowej. Zaniechanie tego obowiązku rodzi określone negatywne konsekwencje prawne. W praktyce wiąże się to z niemożliwością realizacji zadań wynikających z ustawy przez zobowiązane podmioty”. Podobnie w postanowieniu z dnia 27 lipca 2006 r. III APa 38/2006 apelacja poznańska uznała, że „działania podmiotów funkcjonujących na podstawie przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia nie mogą wywierać skutków prawnych. Przeciwny wniosek sankcjonowałby działanie poza prawem, co naruszałoby podstawową zasadę państwa prawa. Komisje dyscyplinarne jakie orzekały w niniejszej sprawie nie były w ogóle umocowane do działania co prowadzi do wniosku, że ich skład był sprzeczny z przepisem prawa”. Natomiast w postanowieniu z dnia 24 września 2009 r. III APa 13/2009 Sąd jednoznacznie przyjął, że „Nie może budzić wątpliwości, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia z 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego 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 innych ustaw. Ustawodawca w przepisie art. 16 tej ustawy 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”.

Pogląd ten potwierdził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdzając w wzroku z dnia 15 września 2011 r., II SA/Go 263/2011, że „Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła nowelizację także zasad postępowania dyscyplinarnego w szczególności art. 77ust. 5. Istotne znaczenie przypisać należy jednak dyspozycji zawartej w art. 16 ustawy zmieniającej, 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 ocenie Sądu, treść przepisu art. 16 ustawy zmieniającej jest jednoznaczna i z niego wynika bezspornie, że wyznaczony termin obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie Karty Nauczyciela upłynął z dniem 6 października 2000 r. Oznacza to, że z tym dniem utraciły moc wszystkie dotychczasowe akty prawne wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy Karta Nauczyciela, w tym także rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego. Podkreślić należy, że ustawa - Karta Nauczyciela jest wymieniona w art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. i do niej jako całości odsyła art. 16 ustawy nowelizacyjnej”.

Rozbieżnością orzecznictwa zainteresował się także Rzecznik Praw Obywatelskich, który 9 lutego 2011 r. skierował w tej sprawie wniosek do Prezesa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z prośbą o wyjaśnienie. Sprawa została przekazana do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Pytanie prawne brzmiało następująco: *„Czy przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego 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?”*

Sąd Najwyższy z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej podjął uchwałę w której przyjął, że **Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego nie utraciło mocy obowiązującej 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** (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 maja 2011 r., III PZP 1/2011).

Sąd Najwyższy przytoczył brzmienie § 23 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej z 1991 r. w świetle którego jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się lub zmienia jedynie przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, to oznacza to, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie nowej ustawy. W ustępie 2 tego paragrafu zamieszczono postanowienie stanowiące, że jeżeli zamierza się zachować czasowo w mocy akt wykonawczy, o którym mowa w ust. 1 albo poszczególne przepisy takiego aktu, należy to wyraźnie zaznaczyć w nowej ustawie, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie:

„Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów

wykonawczych, jeżeli nie są sprzeczne z niniejszą ustawą”. Ustawodawca dokonujący nowelizacji Karty Nauczyciela w 2000 r. dostosował się do wskazań zawartych w § 23 Zasad techniki prawodawczej z 1991 r. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że projektodawca ustawy nowelizującej, Prezes Rady Ministrów uczynił to w formie bardziej odpowiedniej. W projekcie (druk nr 1447) przepis przejściowy, ujęty wówczas w projektowanym art. 10 brzmiał: „Do czasu wydania aktów wykonawczych przewidzianych w ustawie 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”. Takie ujęcie przepisu przejściowego nie pozostawiało wątpliwości, że dotyczy on wyłącznie przepisów przewidzianych w ustawie nowelizującej. W toku prac parlamentarnych przepis przejściowy został zamieszczony w art. 16 i ostatecznie nadano mu brzmienie: „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”. Ponadto jak zauważył Sąd Najwyższy Gdyby przyjąć pogląd przeciwny, zakładający uchylenie wszystkich rozporządzeń wykonawczych do Karty Nauczyciela trzeba byłoby zaakceptować konieczność wydania w ciągu sześciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy z 18 lutego 2000 r. nowelizującej Kartę Nauczyciela kilkunastu rozporządzeń, gdyż tyle upoważnień zawierała Karta przed nowelizacją z 2000 r. Byłoby to zadanie nie tylko trudne do wykonania z uwagi na ogrom pracy lecz także pozbawione racjonalnych podstaw. Prowadziłoby to bowiem do powielania licznych spośród dotychczas obowiązujących rozporządzeń, skoro nie zmieniły się (w wyniku nowelizacji z 18 lutego 2000 r.) żadne przesłanki w zakresie ich treści.

Podsumowując.

Przepis ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela z 18 lutego 2000 r. nie dokonał żadnych zmian w delegacji ustawowej z art. 85 Karty Nauczyciela, a skoro art. 16 nowelizacji odnosi się wyłącznie do aktów wykonawczych, do których w wyniku tej nowelizacji upoważnienie otrzymało nowe brzmienie, należy przyjąć, że Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r., wydane na podstawie art. 85 Karty Nauczyciela, w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego jest obowiązującym aktem prawnym.