



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-492273-IV/04/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, .....

19/01/2008

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

*Hielu Lauovy Janie Premier,*

Od niemal sześciu lat Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi bezowocną korespondencję z Ministrem Edukacji Narodowej w sprawie uprawnień nauczycieli wiejskich do użytkowanych przez nich działek gruntu szkolnego (pisma w załączeniu). Źródłem problemu jest niejasna treść art. 56 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.), który to przepis przyznaje nauczycielom „prawo do osobistego użytkowania działki gruntu szkolnego” o powierzchni do 0,25 ha (gdy zaś takiej brak - do działki przydzielanej, w miarę możliwości, przez organ prowadzący szkołę), nie określając jednak w żaden sposób prawnego charakteru owego „prawa osobistego użytkowania”, ani też, w razie naruszenia tego prawa - środków zmierzających do jego ochrony. Niestety, pomimo deklarowanego przez kolejnych Ministrów zamiaru znowelizowania art. 56 Karty Nauczyciela w kierunku przeze mnie postulowanym, problem ten nie został rozwiązany do dnia dzisiejszego.

Nie powielając w tym miejscu szczegółowej i rozbudowanej argumentacji przedstawionej w załączonych wystąpieniach, wskazać jednak trzeba, iż przede wszystkim, niejasna jest treść prawa wynikającego z przywołanego przepisu - nie wiadomo nawet, czy ma ono charakter prawnorzeczowy, czy też czysto obligacyjny. Na podstawie treści kwestionowanego przepisu nie sposób też ustalić dalszych cech normatywnych tego uprawnienia czy też przesłanek jego wygaśnięcia. Utrudnia to zarówno bliższą charakterystykę tego prawa na tle innych praw przewidzianych przez obowiązujące przepisy (jak np. czy jest ono immanentnie związane z prawem do lokalu mieszkalnego z art. 54 Karty Nauczyciela), jak i ustalenie dopuszczalności jego wcześniejszego rozwiązania (wypowiedzenia). Nie wydaje się też - na co wcześniej

Minister się powoływał - by pełna swoboda organu prowadzącego szkołę co do ustalania treści tego prawa, zabezpieczała uprawnienia nauczycieli w należyty sposób.

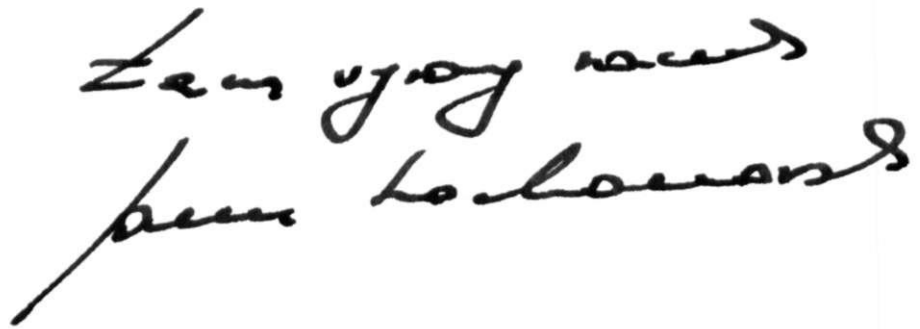
Akceptacja takiego stanowiska nie tylko prowadziłaby bowiem do naruszenia podstawowej w stosunkach cywilnoprawnych zasady równorzędności podmiotów; pojawiają się tu też poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W moim przekonaniu, jednostronne, uznaniowe określanie treści uprawnień z art. 56 Karty Nauczyciela pozostaje w sprzeczności zarówno z zasadą 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), jak i z zasadą przyzwoitej legislacji, wymagającą stanowienia przepisów jasnych i zrozumiałych, o dostatecznym stopniu określoności, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą one praw obywateli chronionych na poziomie konstytucyjnym.

Co gorsza, niejasny charakter powyższego uprawnienia uniemożliwia ustalenie, w jaki sposób uprawnieni mogą bronić się przed ewentualnymi jego naruszeniami. Pojawiają się w szczególności wątpliwości, jaka mogłaby być podstawa ewentualnego powództwa. Tak np. w razie bezpodstawnej odmowy przyznania działki gruntu trudno wytoczyć powództwo o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli przez organ prowadzący szkołę (art. 64 k.c., art. 1047 k.p.c.), skoro nie wiadomo nawet, jakiej treści prawo (i dlaczego właśnie takiej) ma być ustanowione. Z tego samego powodu także prawidłowe ustalenie przez sąd, samodzielnie, treści tego prawa (na podstawie art. 189 k.p.c.) napotyka trudności - ustawa nie daje przecież w tej kwestii najmniejszych nawet wskazówek. Brak dostatecznej ochrony prawa podmiotowego o charakterze majątkowym uznać zaś należy za naruszenie gwarancji płynących wprost z Konstytucji.

Problem jednakże w tym, iż w moim przekonaniu, nie jest właściwym rozwiązaniem skierowanie przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionującego zgodność art. 56 Karty Nauczyciela przede wszystkim z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji (dostatecznej jasności i określoności prawa). W sytuacji, gdyby Trybunał argumentację Rzecznika podzielił, kwestionowany przepis utraciłby moc obowiązującą, pozbawiając tym samym nauczycieli jakiegokolwiek - nawet tak wątpliwej - podstawy przyznania im prawa użytkowania działki gruntu. Taki stan rzeczy zmienić może jedynie interwencja ustawodawcy pozytywnego, o podjęcie której od lat bezskutecznie zabiegam.

Mimo że minister odpowiedzialny za właściwy dział administracji rządowej powyższe zastrzeżenia w całości podziela, w mojej ocenie jednakże, nie wykorzystuje swoich uprawnień z art. 34 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.). Od kilku lat bowiem Rzecznik otrzymuje zapewnienia o konieczności zmiany powyższego przepisu,

i to przy najbliższej sposobności, niemniej jednak kolejne nowelizacje Karty Nauczyciela przedstawiony problem po prostu pomijały. W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o powtórne przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz - jeżeli Pan Premier moją ocenę podzieli - o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów, w szczególności wykorzystując uprawnienia, o których mowa w art. 148 pkt. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



Zdzisław Jędrzejowski

Załączniki:

1. wystąpienie RPO z dnia 9 marca 2004 r.
2. odpowiedź Ministerstwa z dnia 14 czerwca 2004 r. (DPZN-WSW-JG-1801-1/04)
3. pismo Rzecznika z dnia 20 lipca 2005 r.
4. odpowiedź Ministra z dnia 26 lipca 2005 r. (DPZN-WSW-JGD-1801-8/05)
5. pismo Rzecznika z dnia 17 stycznia 2006 r.
6. odpowiedź Ministra z dnia 8 marca 2006 r. (DPZN-WSW-JGD-1801-2/06)
7. pismo Rzecznika z dnia 3 lutego 2009 r.
8. odpowiedź Ministra z dnia 17 lutego 2009 r. (DS-WPZN-RD-420-01/09)