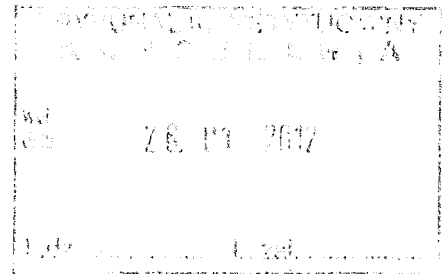




Warszawa, dnia 26 stycznia 2012 r.

Sygn. akt SK 27/11

BAS-WPTK-70/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D Z z 24 maja 2011 r. (sygn. akt SK 27/11), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieumorzenia postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza kontrolę sądów administracyjnych w sprawach skarg na ocenę zespołu oceniającego powołanego przez kuratora oświaty, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zbadał formalną dopuszczalność skargi konstytucyjnej D Z i nadał jej dalszy bieg. Przeprowadzona kontrola nie przesądza jednak ostatecznie o dopuszczalności merytorycznego badania zarzutów przedstawionych w skardze, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest władny na każdym etapie postępowania ustalić, czy nie zachodzą ujemne przeszkody procesowe, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Ponadto skład orzekający wyznaczony do merytorycznego zbadania skargi nie jest związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym jest kompetentny do przeprowadzenia ponownej formalnej kontroli skargi i umorzenia postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne (tak ostatnio w wyroku pełnego składu TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, zob. także wcześniejsze orzeczenia TK, m.in. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02 oraz 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03).

Również w sprawie wszczętej przez skarżącą Trybunał Konstytucyjny w dalszym ciągu zachował to uprawnienie, a ze względu na poniżej przedstawione okoliczności sprawy stoi przed koniecznością wnikliwego rozważenia, czy nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

2. Skarga konstytucyjna jest subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Inicjuje sądową kontrolę prawa przed TK wtedy, gdy skarżący nie dysponuje innymi środkami procesowymi służącymi realizacji gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Dlatego skarga może być wniesiona – zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie skarżąca wniosła skargę konstytucyjną pomimo tego, że

dysponuje innymi środkami ochrony swoich konstytucyjnych praw i wolności. Tym samym nie wyczerpała – zdaniem Sejmu – drogi prawnej.

3. Stan faktyczny sprawy został osadzony w następującym kontekście prawnym. Praca nauczyciela – zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.; dalej: k.n. lub Karta Nauczyciela) – podlega ocenie, która może być dokonana w każdym czasie z inicjatywy dyrektora szkoły lub na wniosek: nauczyciela, organu sprawującego nadzór pedagogiczny, organu prowadzącego szkołę, rady szkoły, rady rodziców. Ocena ta ma charakter opisowy i jest zakończona stwierdzeniem uogólniającym: ocena wyróżniająca, ocena dobra lub ocena negatywna. Ocenę pracy ustala się po zapoznaniu nauczyciela z jej projektem oraz wysłuchaniu jego uwag i zastrzeżeń. Nauczycielowi przysługuje prawo wniesienia odwołania (w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu oceny) do organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą, a więc do Wojewódzkiego Kuratora Oświaty. Organ ten powołuje w celu rozpatrzenia odwołania zespół oceniający. Od oceny dokonanej przez ten zespół nie przysługuje odwołanie (art. 6a ust. 10 k.n.).

Skarżąca, z zawodu nauczyciel, otrzymała czerwca 2010 r. od dyrektora szkoły na piśmie ocenę pracy zawodowej. Jej zdaniem „ocena ta to lista wytknięć i niesłusznych zarzutów postawionych skarżącej. Dyrektor Szkoły nie uwzględnił żadnej z uwag, jakie skarżąca złożyła po zapoznaniu jej z projektem oceny. Ponadto ocena była nieobiektywna, nacechowana wrogą postawą wobec skarżącej jako pracownika”. Nie zgadzając się z jej treścią, D. Z złożyła odwołanie do Kuratora Oświaty, wnosząc jednocześnie o unieważnienie wystawionej oceny przez dyrektora szkoły. Praca skarżącej została ponownie oceniona, tym razem już przez zespół powołany przez Wojewódzkiego Kuratora Oświaty w trybie odwołania. Kurator pismem z października 2010 r. (nr pisma:) przedstawił skarżącej wyniki oceny zespołu. Od tego pisma D. Z wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O (dalej: WSA). Przyjęła, że pismo kuratora przedstawiające ocenę zespołu jest decyzją administracyjną. W związku z tym domagała się jej unieważnienia. Postanowieniem z grudnia 2011 r. (sygn. akt) WSA odrzucił skargę. Sąd zauważył, że po pierwsze, „art. 6a ust. 10 ustawy – Karta Nauczyciela nie stanowi podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie oceny pracy

nauczyciela, ale – co wymaga podkreślenia – brak w ogóle przepisu, który uprawniałby kuratora oświaty do rozstrzygnięcia tego rodzaju sprawy w ramach postępowania administracyjnego i wydania decyzji. Żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje bowiem takiej formy działania organu nadzoru w sprawie, której przedmiotem jest ocena pracy. Podkreślić należy przy tym, że ustawodawca nie przyznał kuratorowi oświaty w tego rodzaju sprawach uprawnienia do dokonywania oceny pracy, a jedynie powołania komisji oceniającej”. Po drugie, przedmiotem skargi nie może być więc pismo kuratora, ale co najwyżej ocena dokonana przez zespół. Po trzecie, ocena nauczyciela jest dokonywana w ramach istniejącego stosunku pracy i nie ma charakteru administracyjnego

Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) zarzucając: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 6a ust 10 k.n. przez przyjęcie, że od oceny dokonanej przez zespół oceniający kuratora oświaty nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego; 2) naruszenie przepisu postępowania – art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a. albo prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) przez przyjęcie, że ocena pracy nauczyciela dokonana przez zespół oceniający kuratora oświaty nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, a tym samym przyjęcie, że w takiej sprawie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W skardze kasacyjnej D. Z wywodziła, że ocena pracy nauczyciela dokonana przez uprawniony organ w trybie art. 6a Karty Nauczyciela ma istotne znaczenie dla konkretnego nauczyciela, gdyż dotyczy jego pracy. Możliwość kontroli przez sąd powszechny tylko oceny negatywnej i tylko w związku z powództwem nauczyciela o przywrócenie go do pracy, powoduje, że poza kontrolą jakiegokolwiek sądu pozostaje każda wcześniejsza ocena nauczyciela.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów skargi kasacyjnej, podtrzymał w całości orzeczenie WSA w O i oddalił skargę w całości (tak postanowienie NSA z 8 marca 2011 r., sygn. akt). Ponadto NSA nie stwierdził naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

4. Zdaniem Sejmu, skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej, bowiem dochodziła swoich uprawnień pracowniczych przed sądem administracyjnym, natomiast właściwym do rozpoznania tego rodzaju sporu był sąd powszechny. Błędnie założyła, że pismo kuratora informujące o ocenie pracownika zatrudnionego przez pracodawcę publicznego jest decyzją administracyjną. Informuje ono jedynie skarżącą o stanowisku zespołu oceniającego i ma charakter techniczny. W istocie skarżąca nie kwestionuje treści pisma kuratora, ale kwestionuje rzetelność i prawdziwość wyniku oceny jej pracy dokonanej przez pracodawcę, a następnie potwierdzonego przez zespół oceniający. Forma, w jakiej została przedstawiona zakwestionowana ocena, jest irrelevantna z punktu widzenia istniejącego sporu. Istotne jest natomiast, że ocena stanowi ważny element stosunku prawnego łączącego pracownika i pracodawcę. W polskim ustawodawstwie istnieje wiele zawodów zaufania publicznego podlegających takiej ocenie, od której pracownik może odwołać się do sądu pracy. To uprawnienie jest przyznawane wprost lub w sposób milczący przez ustawodawcę. Przykładem tego jest choćby ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), która przewiduje, że urzędnik oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego (art. 81). Pracownik lub urzędnik może wnieść od niej sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu. Sprzeciw rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia. W razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej, członek korpusu służby cywilnej może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji albo od dnia upływu terminu na rozpatrzenie sprzeciwu, odwołać się do sądu pracy.

Z kolei ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) stanowi, że wszyscy nauczyciele akademicki podlegają okresowej ocenie dokonywanej przez podmiot wskazany w statucie uczelni, nie rzadziej niż raz na dwa lata lub na wniosek kierownika jednostki organizacyjnej, w której nauczyciel akademicki jest zatrudniony. O ile w przypadku członka korpusu służby cywilnej ustawa wyraźnie zagwarantowała prawo odwołania do sądu pracy od sporządzonej oceny, o tyle ustawa o szkolnictwie wyższym nie przewiduje takiego środka. W praktyce sądowej nauczyciel akademicki korzysta jednak z takiego prawa (zob. np. postanowienia SN z: 16 marca 2000 r., sygn. akt I PKN 723/99; 15 lipca

2011 r., sygn. akt I PK 10/11).

Również brak w ustawie z dnia 20 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) przepisu umożliwiającego odwołanie się do sądu urzędnika, który otrzymuje negatywną ocenę, nie oznacza – zdaniem SN – niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym (zob. wyroki SN z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt II PK 226/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 274/10). Tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy ocena funkcjonariusza przybiera postać decyzji administracyjnej, właściwym do kontroli takiej oceny może być sąd administracyjny, co nie stanowi oczywiście zasady (por. np. art. 76b w związku z art. 76a ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

Ponadto art. 177 Konstytucji przesądza, że w przypadku braku wyraźnego wskazania właściwości sądu administracyjnego, podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, wystarcza bowiem brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję sądu administracyjnego (zob. wyroki TK z: 9 grudnia 2003, sygn. akt P 9/02; 10 lipca 2006 r., sygn. akt K 27/04). W konsekwencji należy stwierdzić, że w polskim systemie prawnym regułą jest rozstrzygnięcie o legalności, prawidłowości i rzetelności negatywnych ocen związanych ze stosunkiem pracy (takich jak w wypadku skarżącej) przez sąd pracy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

W analizowanej sprawie skarżąca zakwalifikowała ocenę zespołu powołanego przez Kuratora Oświaty jako akt administracyjny i zaskarżyła ją do sądu administracyjnego. Tymczasem sporna ocena jest elementem stosunku pracy łączącego skarżącą z jej pracodawcą. Jest ona przeprowadzona najpierw przez dyrektora szkoły jako przełożonego, a dopiero na skutek wniesionego odwołania dokonuje jej zespół powołany przez kuratora. Wprawdzie kurator nie jest pracodawcą nauczyciela w rozumieniu kodeksu pracy, to jednak jest podmiotem sprawującym nad nauczycielami nadzór merytoryczny. Z tego powodu powierzenie mu czynności powołania zespołu oceniającego jest uzasadnione zachowaniem rzetelności postępowania odwoławczego. Ponadto kurator jest organem nadzoru, który nie podlega w sposób organizacyjny organowi prowadzącemu szkołę, co dodatkowo zapewnia bezstronność i niezależność postępowania odwoławczego. Czynność oceniania, niezależnie od tego, czy jest przeprowadzona przez dyrektora,

czy też przez zespół powołany przez kuratora, ma zawsze charakter wewnętrznego postępowania pracodawcy i jest elementem stosunku pracy (zob. wyrok SN z 29 czerwca 2000 r., sygn. akt I PKN 710/99). W tym stanie rzeczy powinna ona podlegać kognicji sądu pracy.

Skarżąca, wnosząc skargi do WSA i NSA, uzasadniała je tym, że praktyka ukształtowana w sądach powszechnych jest dla niej niekorzystna. Pozwala bowiem na kwestionowanie negatywnej oceny tylko w związku z powództwem o przywrócenie nauczyciela do pracy. Stosunek pracy z nauczycielem ulega rozwiązaniu wskutek uzyskania dwóch negatywnych ocen. Zdaniem skarżącej, poza kontrolą jakiegokolwiek sądu pozostaje więc tzw. pierwsza negatywna ocena nauczyciela, która także może być nierzetelna.

Wbrew twierdzeniom skarżącej praktyka sądów podlega korzystnym dla nauczyciela zmianom.

Sąd Najwyższy w wyroku z 15 lipca 2011 r. (sygn. akt I PK 10/11) uchylił orzeczenia sądów I i II instancji oddalające powództwo nauczyciela akademickiego o sprostowanie oceny okresowej. Sądy obu instancji przyjęły, że powód nie miał interesu prawnego (art. 189 k.p.c.) w żądaniu sprostowania oceny okresowej. Uznały, że „pозew został wniesiony z obawy przed ewentualną eliminacją powoda ze środowiska akademickiego, ponieważ w sytuacji, gdyby uzyskał drugą, kolejną negatywną ocenę pracy, wówczas pracodawca mógłby z nim rozwiązać stosunek pracy zgodnie z przepisami prawa i statutem uczelni”. Ponadto wskazały, że w razie ewentualnego zwolnienia z pracy przez pracodawcę powód będzie mógł przed sądem kwestionować przesłanki, które o tym zdecydowały, a więc także rzetelność i poprawność takiej oceny. Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko. Uznał, że sprawa została wadliwie rozpoznana przez sądy I i II instancji, które były zobowiązane do rozpatrzenia odwołania od negatywnej oceny nauczyciela akademickiego jako powództwa o ukształtowanie albo jako powództwo o świadczenie (np. sprostowanie opinii przez określoną czynność pozwanego).

Należy także podnieść, że sens normatywny art. 6a ust. 10 k.n., który stanowi, iż „od oceny dokonanej przez zespół oceniający nie przysługuje odwołanie”, nie jest jednoznaczny. W doktrynie prawa wyrażono stanowisko, w myśl którego od oceny zespołu nie przysługuje odwołanie do sądu, a więc jest to akt niezaskarżalny (tak A. Barański, *Ustawa Karta Nauczyciela. Komentarz*, A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska, Warszawa 2007, s. 50; A. Kosiarz, *Karta Nauczyciela. Komentarz na*

rok szkolny 2009/2010, Warszawa 2009, s. 16 i n.). Przepis art. 6a ust. 10 k.n. rozumiany jako zamykający drogę sądową mógłby rodzić pewne zastrzeżenia konstytucyjne. Dlatego należy wykluczyć *interpretatio extensiva* analizowanego przepisu i przyznać pierwszeństwo wykładni w zgodzie z Konstytucją (zob. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego znaczenia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję. Ten postulat jest możliwy do spełnienia również w analizowanym przypadku. Treść normatywną zwrotu „od oceny dokonanej przez zespół oceniający nie przysługuje odwołanie” należy rozumieć w ten sposób, iż od oceny zespołu odwołanie nie przysługuje tylko w ramach postępowania prowadzonego przez pracodawcę. W takim zakresie trzeba mu przyznać walor ostateczności. Postępowanie unormowane w art. 6a k.n. jest bowiem postępowaniem wewnętrznym, niewykraczającym poza relacje między podmiotami stosunku pracy, tj. pracownika i pracodawcy. Zespół rozpatrujący odwołanie pracownika nie występuje tu w charakterze organu właściwego do załatwienia sporu w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c., lecz działa w tym wypadku w imieniu pracodawcy. Ponadto w Karcie Nauczyciela nie ma żadnego postanowienia, co do rozstrzygnięcia sporu ze stosunku pracy między pracownikiem a pracodawcą w związku z oceną pracy nauczyciela. Wydaje się zatem, że pozew np. o sprostowanie takiej oceny, pozwala przenieść spór z pracodawcą przed sąd pracy. Dotychczasowe orzecznictwo SN nie przesądza o przyjęciu jednego z dwóch powyżej ustalonych znaczeń art. 6a ust. 10 k.n. Aktualnie nie można także przesądzić, jaki sens normatywny zaskarżonemu przepisowi nadałyby sądy pracy, gdyby orzekały w sprawie skarżącej.

Podsumowując, wymóg wyczerpania drogi prawnej należy – zdaniem Sejmu – rozumieć jako obowiązek wykorzystania procedur sądowych właściwych dla rodzaju roszczenia dochodzonego przez podmiot występujący ze skargą konstytucyjną. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej. Nie podjęła dochodzenia swoich roszczeń na drodze postępowania sądowego właściwego dla spraw pracowniczych, będącego – według stanowiska SN i sądów administracyjnych – odpowiednią procedurą w niniejszej sprawie. W takim stanie rzeczy skarga konstytucyjna nie może zastępować i naprawiać błędów proceduralnych skarżącej i jej pełnomocnika, natomiast TK nie powinien wyręczać sądów

powszechnych w realizacji ich zadań.

W konsekwencji niespełnienia przesłanki formalnej, decydującej o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej, postępowanie w niniejszej sprawie **należy umorzyć** w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu odnośnie do umorzenia postępowania w całości, poniżej zostanie przedstawiona skrókowa analiza merytoryczna problemu konstytucyjnego przedłożonego w skardze konstytucyjnej.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy: art. 6a ust. 10 k.n. oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stanowi, że: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów”. Przepis ten rozszerza kontrolę sądów administracyjnych poza sferę decyzji i postanowień. Dzięki temu jest możliwa sądowa kontrola działań administracji podejmowanych w sformalizowanych postępowaniach, które dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznej (tak T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 64 i n.).

Z kolei zgodnie z art. 6a ust. 10 k.n.: „Organ, o którym mowa w ust. 9, powołuje w celu rozpatrzenia odwołania lub wniosku zespół oceniający. Od oceny dokonanej przez zespół oceniający nie przysługuje odwołanie”.

2. Biorąc pod uwagę realia niniejszej sprawy, należy rozważyć, czy wskazany przez skarżącą art. 6a ust. 10 k.n. spełnia wymogi konieczne do merytorycznego rozpatrzenia przez TK w trybie skargi konstytucyjnej.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić wyłącznie przepisy, które są podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą wniesiona zostaje skarga. Przepisy te nie muszą być wskazane w sentencji, jako podstawa prawna orzeczenia wydanego przez sąd. Kwestię techniczną stanowi,

zdaniem Trybunału, sposób, w jaki proces analizy obowiązujących przepisów doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu i sposób, w jaki te przepisy zostaną uzewnętrznione w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Trybunał zauważa, że w niektórych rodzajach postępowań zwyczajowo nie powołuje się podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Dlatego fakt odnotowania konkretnego przepisu w sentencji orzeczenia sądu I i II instancji nie przesądza o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05).

Zadaniem Sejmu, powyższa przesłanka skargi konstytucyjnej nie została spełniona w niniejszej sprawie. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

Przedmiotem zaskarżenia jest cały art. 6a ust. 10 Karty Nauczyciela. Z treści tego przepis wynika – po pierwsze – kompetencja kuratora do powołania zespołu, którego celem jest rozpatrzenie odwołania wniesionego przez nauczyciela. Po drugie – kompetencja zespołu oceniającego do merytorycznego zbadania odwołania. Po trzecie – przepis ten nie przewiduje prawa do odwołania się przez nauczyciela od oceny zespołu, co jest istotne z punktu widzenia badanej sprawy. Skarżąca nie kwestionuje ani kompetencji kuratora do powołania zespołu, ani kompetencji zespołu do rozpatrzenia odwołania. Podnosi zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim zamyka jej drogę do sądu administracyjnego. Precyzując zatem żądanie D. Z , należy wskazać, że przedmiotem skargi jest zdanie drugie art. 6a ust. 10 k.n.

Poza wszelką wątpliwością jest fakt, że WSA i NSA stosowały art. 6a ust. 10 k.n. tylko do ustalenia, czy ocenę zespołu można uznać za decyzję administracyjną lub inny akt administracyjny. Tymczasem przepis art. 6a ust. 10 zdanie drugie k.n. nie był stosowany przez sądy w sprawie skarżącej i nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia o jej prawach. Z dokumentów przesłanych Sejmowi przez Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wynika, że skarga do WSA została odrzucona na innej podstawie niż art. 6a ust. 10 zdanie drugie k.n. Sąd natomiast badał, czy w świetle prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi i na tej podstawie stwierdził swoją niewłaściwość. Stanowisko WSA w całości podtrzymał NSA, który także nie odniósł się – nawet *implicite* – do zaskarżonego przepisu. W konsekwencji, zgodnie z dominującym w tej mierze

poglądem orzecznictwa i doktryny, sądy oddaliły wniesione przez skarżącą skargi na tej podstawie, że właściwość rzeczowa w sprawie należy do sądów pracy. A zatem WSA i NSA nie wypowiedziały się merytorycznie w kwestii braku prawa odwołania do sądu (lub istnienia tego prawa) od oceny zespołu oceniającego.

Z powyższych względów postępowanie w niniejszej sprawie – przy założeniu, że skarżąca kwestionuje art. 6a ust. 10 zdanie drugie k.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje on prawa odwołania do sądu administracyjnego od oceny dokonanej przez zespół oceniający powołany przez kuratora oświaty, **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

III. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej, „art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, że ocena pracy nauczyciela dokonana przez zespół oceniający kuratora oświaty nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a tym samym przyjęcie, że w takiej sprawie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jest sprzeczny z art. 77 ust. 2 (prawo do drogi sądowej) Konstytucji RP zakazującym zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw” (skarga, s. 2).

Przepisy art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. określają właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Skarżąca domaga się uznania oceny pracy nauczyciela, dokonanej przez zespół oceniający kuratora oświaty, za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zdaniem Sejmu, istota tak określonego zarzutu niekonstytucyjności obejmuje tylko pewien zakres stosowania zakwestionowanej regulacji. W rzeczywistości sprowadza się do pytania, czy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyłącza kontrolę sądów administracyjnych w sprawach skarg na ocenę zespołu oceniającego powołanego przez kuratora oświaty, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Powyższy zarzut został sformułowany w *petitum* skargi konstytucyjnej, jednak w jej uzasadnieniu – jak się wydaje – został przedstawiony dodatkowy zarzut, oparty na innych wzorcach konstytucyjnych. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny, określając przedmiot kontroli konstytucyjności w konkretnej sprawie, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK), to nie może pomijać ugruntowanej

w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Ta uwaga dotyczy zarówno przedmiotu zaskarżenia (zob. m.in. wyrok TK z 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08), jak i podstawy kontroli (zob. m.in. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej D. Z. zwraca uwagę, że ocena wydana przez zespół jest aktem lub czynnością z zakresu administracji i podlega właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Zaskarżony przepis w zakresie, w jakim nie obejmuje powyższej oceny, ustanawia niczym nieuzasadnioną ingerencję w prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 5), zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Istota sprawy koncentruje się zatem wokół zarzutu naruszenia podmiotowego prawa do sądu, którego elementem składowym jest zakaz zamykania drogi sądowej. Z tego względu – w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet* – podstawę kontroli stanowią art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do sądu i dopuszczalny konstytucyjnie zakres jego ograniczania) i art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej).

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Prawo do sądu zostało wyrażone przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających

sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się niewątpliwie do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikającymi ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu (np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze, zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną

poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. W wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 28/97) Trybunał zwrócił uwagę, że ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

2. Drugi wynikający ze skargi wzorzec (art. 77 ust. 2 Konstytucji) ujmuje prawo do sądu w negatywnej formule; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00).

Między obydwoma wzorcami kontroli powołanymi w sprawie – mimo różnego usytuowania w systematyce Konstytucji – istnieje bezpośrednia zależność. O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 czyni to – jak już wspomniano – w sposób negatywny. Dotychczasowe orzecznictwo TK wskazuje, że wzajemne relacje między tymi przepisami rysują się następująco. Po pierwsze, przepisy te ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu. Po drugie, art. 77 ust. 2 należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1. Po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje „organiczna więź”. Prawo do sądu oznacza, że nie można zamykać drogi sądowej w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 (tak wyrok TK z 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03).

Zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie podkreśla się, że powyższe założenia świadczą o braku tożsamości przedmiotowej obu przepisów (J. Gołaczyński, *Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 740.). O ile art. 45 ust. 1 dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 obejmuje swym zakresem jedynie

prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiący uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1, należy postrzegać jako regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10).

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i wymaga, aby badanie konstytucyjności przepisu dało odpowiedź na pytanie, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności) oraz regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

4. Następnym wzorcem kontroli podniesionym przez skarżącą jest art. 2 Konstytucji. Problem art. 2 Konstytucji jako punktu odniesienia dla oceny hierarchicznej zgodności prawa był wielokrotnie przedmiotem analizy sądu konstytucyjnego. Stanowisko Trybunału w tym zakresie można określić następująco: po pierwsze, kierując się treścią art. 79 Konstytucji, TK stale podkreśla, że nie wszystkie przepisy ustawy zasadniczej mogą stanowić wzorce kontroli

w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Mogą nimi być tylko te, które zawierają bezpośrednio gwarancje dla wolności i praw człowieka i obywatela. Po drugie, zawarta w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić źródło praw podmiotowych, jednak dopiero wtedy, gdy nie zostały one wprost wyrażone w innych przepisach Konstytucji. Po trzecie, skarżąca – żądając zbadania konstytucyjności zgodności zaskarżonej normy w trybie skargi konstytucyjnej – powinna wskazać jakie prawo konstytucyjne wynika z art. 2 Konstytucji i określić jego treść (zob. m.in. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01, a także postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Po czwarte, zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej mogą być tylko pomocniczymi wzorcami kontroli konstytucyjności i muszą pozostawać w ścisłym związku z naruszoną konstytucyjną wolnością lub konstytucyjnym prawem (wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03).

Skarżąca podniosła naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu pisma wszczynającego postępowanie. Tak sformułowany i uzasadniony zarzut nie może być rozpatrywany przez TK w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, bowiem skarżąca nie wykazała żadnych praw lub wolności, których normatywnym źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Ponadto skarżąca podniosła zarzut niezgodności orzeczenia NSA z art. 2 Konstytucji, wychodząc tym samym poza określoną w art. 79 w związku z art. 188 Konstytucji kognicję Trybunału Konstytucyjnego (skarga, s. 5). Kognicja TK obejmuje kontrolę konstytucyjności prawa, natomiast nie obejmuje kontroli konstytucyjności działań administracji i rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach sądowych. Ta konstatacja odnosi się także do procedury uruchamianej w trybie skargi konstytucyjnej. Dlatego też skargę można kierować tylko przeciw ustawie lub innemu aktowi normatywnemu, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądowego. W polskim modelu skargi konstytucyjnej zarzut niekonstytucyjności nie może być skierowany przeciwko orzeczeniu sądu.

W konsekwencji, zdaniem Sejmu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK należy **umorzyć postępowanie** w zakresie art. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

V. Analiza zgodności

1. Oceniając zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy przedmiot oceny dyrektora lub zespołu oceniającego może być kwalifikowany jako „sprawa” w rozumieniu tego przepisu ustawy zasadniczej.

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2000 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego (Dz. U. Nr 98, poz. 1066 ze zm.) dyrektor szkoły dokonuje oceny pracy nauczyciela, uwzględniając w szczególności: 1) poprawność merytoryczną i metodyczną prowadzonych zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prawidłowość realizacji innych zadań zawodowych wynikających ze statutu szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony, kulturę i poprawność języka, pobudzanie inicjatywy uczniów, zachowanie odpowiedniej dyscypliny uczniów na zajęciach; 2) zaangażowanie zawodowe nauczyciela (uczestnictwo w pozalekcyjnej działalności szkoły, udział w pracach zespołów nauczycielskich, podejmowanie innowacyjnych działań w zakresie nauczania, wychowania i opieki, zainteresowanie uczniem i jego środowiskiem, współpraca z rodzicami); 3) aktywność nauczyciela w doskonaleniu zawodowym; 4) działania nauczyciela w zakresie wspomagania wszechstronnego rozwoju ucznia, z uwzględnieniem jego możliwości i potrzeb; 5) przestrzeganie porządku pracy (punktualność, pełne wykorzystanie czasu lekcji, właściwe prowadzenie dokumentacji). Celem tej oceny, co wynika z powyższego, jest ustalenie, czy i jak nauczyciel wykonuje swoje obowiązki pracownicze. Tak określony przedmiot oceny nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednak gwarancje zawarte w art. 45 Konstytucji znajdują zastosowanie w sytuacji, w której nauczyciel kwestionuje legalność, rzetelność, czy prawdziwość oceny lub jeśli znalazły się w niej stwierdzenia i wnioski niezgodne z rzeczywistym stanem. Wówczas między pracownikiem a jego pracodawcą powstaje spór prawny. Istota tego sporu sprowadza się do kwestionowania przez nauczyciela oceny (w sensie proceduralnym przejawia się w żądaniu jej uchylenia lub zmiany), bowiem wywołuje ona konsekwencje dla stosunku pracy łączącego nauczyciela ze szkołą (druga negatywna opinia stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy). Spór o ocenę pracy nauczyciela stanowi sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, która powinna podlegać rozpatrzeniu

przez sąd. Tezę tą wzmocnia analiza przeprowadzona w pkt I.4 stanowiska Sejmu pokazująca, że pracownicy samorządowi, nauczyciele akademicy, urzędnicy służby cywilnej mogą odwołać się do sądu w przypadku negatywnej oceny dokonanej przez pracodawcę lub przełożonego.

2. Istota problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, że skarżąca domaga się prawa do konkretnego rodzaju sądu, a nie prawa do sądu *per se*. Uważa, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. pozbawił ją możliwości ochrony swoich interesów przed sądem administracyjnym. Na tej podstawie należy stwierdzić, że zarzut sformułowany w skardze odnosi się tylko do jednego aspektu prawa do sądu, który wymaga, by sprawa była rozpoznana przez sąd „właściwy”. Mając na uwadze to zagadnienie, należy ustalić, czy z art. 45 ust. 1 Konstytucji można wywieść prawo do rozpatrzenia określonej rodzajowo sprawy przez sąd administracyjny.

Po pierwsze, zgodnie z art. 177 Konstytucji: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Na sądach powszechnych spoczywa więc zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej. Właściwość tych sądów jest domniemana. Oznacza to, że sądy powszechne rozpatrują wszystkie spory prawne, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 Konstytucji (zob. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, tak też L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 177, s. 3 i n.; por. też M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 20-23).

Po drugie, ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Konstytucja powierza mu ustalenie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów. To uprawnienie wynika z art. 176 ust. 2 („Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie

przed sądami określają ustawy”) oraz art. 184 zdania pierwszego Konstytucji („Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”). Treść tych przepisów wskazuje, że właściwość (a zatem zakres kognicji) sądów, w tym sądów administracyjnych, określa ustawy (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, a także postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

Nie można zatem na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji formułować prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (zob. postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

3. Spór o legalność, rzetelność, czy też prawdziwość oceny pracy nauczyciela powinien należeć do właściwości sądów powszechnych. W tym miejscu jeszcze raz warto przypomnieć ustalenia poczynione w pkt I.4 stanowiska Sejmu, z których wynika, że regułą w polskim systemie prawnym jest kontrola takich ocen przez sąd pracy. W wyjątkowych okolicznościach, gdy ocena przybiera postać decyzji administracyjnej, ustawodawca może poddać ją kontroli sądów administracyjnych. Istniejące rozbieżności w zakresie procedur odwoławczych można wyjaśniać specyfiką tzw. niepracowniczego zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym. Ten rodzaj zatrudnienia obejmuje przede wszystkim funkcjonariuszy mundurowych, którzy powoływani są do służby w drodze aktu administracyjnego. W nauce prawa wskazuje się, że cechą charakterystyczną niepracowniczego zatrudnienia o charakterze administracyjnym jest władczość. Jej przejawem jest pełna dyspozycyjność funkcjonariuszy oraz możliwość jednostronnego regulowania przez władzę służbową istotnych elementów treści tego stosunku prawnego. Ponadto nasilenie pierwiastków władczych w tych stosunkach służbowych jest tak znaczne, że regulacje z zakresu prawa pracy nie spełniają swojej funkcji. Stąd konieczność odwoływania się do regulacji administracyjnych. Mimo to nie można wykluczyć całkowicie kognicji sądu pracy w sporach pomiędzy funkcjonariuszem a organem administracji. (zob. T. Romer, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa pracy*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 62 i 66).

W analizowanej sprawie ocena zespołu nie przybiera postaci decyzji

administracyjnej i nie jest innym aktem administracyjnym w rozumieniu k.p.a. z następujących względów.

Po pierwsze, ocena jest dokonywana w ramach istniejącego stosunku pracy. Roszczenie sądowe dotyczy takiego przedmiotu tego stosunku pracy, który ma określone znaczenie prawne dla stron. Chodzi w tym przypadku przecież o uprawnienie pracodawcy do wypowiedzenia stosunku pracy w razie otrzymania negatywnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej kolejną oceną negatywną.

Po drugie, zespół oceniający nie jest organem administracji publicznej. W jego skład wchodzi: przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą, jako przewodniczący zespołu, przedstawiciel rady pedagogicznej szkoły, przedstawiciel rodziców wchodzących w skład rady szkoły, właściwy doradca metodyczny, przedstawiciel zakładowej organizacji związkowej wskazanej przez nauczyciela. Zadaniem zespołu oceniającego nie jest wykonywanie władztwa publicznego, ale zapewnienie niezależnej i merytorycznej oceny pracy nauczyciela.

Po trzecie, podstawą nawiązania stosunku pracy z nauczycielem jest umowa o pracę lub akt mianowania, który nie powoduje powstania administracyjnego stosunku służbowego. W doktrynie prawa przyjmuje się, że minimalne występowanie pierwiastków administracyjnych w stosunkach pracy z nauczycielami upodabnia te stosunki do zobowiązaniowych stosunków pracy (zob. T. Romer, *Właściwość sądów administracyjnych...*, s. 66). Ocena zespołu nie wywołuje zatem skutków w sferze administracyjnoprawnej, lecz oddziałuje na pracownicze uprawnienia nauczyciela.

W konsekwencji właściwym organem do rozstrzygania spraw z zakresu oceny pracy nauczyciela – zdaniem Sejmu – jest sąd pracy.

4. Niezależnie od powyższych ustaleń, ponownie należy podkreślić, że skarżąca nie wykazała, że została pozbawiona prawa do sądu. Sprawa skarżącej nie mogła być z uwagi na jej charakter i dyspozycję art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a rozpoznana przez sąd administracyjny. W skardze nie wskazano, że skarżąca zwracała się o ochronę swych praw także do innych sądów.

5. Reasumując, spór pomiędzy nauczycielem kwestionującym legalność, rzetelność, czy prawdziwość oceny jego pracy a podmiotem, który tej oceny dokonał, jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi na charakter tej sprawy, sądem właściwym dla jej rozpoznania jest sąd powszechny (sąd pracy). Zdaniem Sejmu, nie można na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji formułować prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w zakresie, w jakim wyłącza kontrolę sądów administracyjnych w sprawach skarg na ocenę zespołu oceniającego powołanego przez kuratora oświaty, **jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

6. Oceniając merytorycznie drugi zarzut, a więc naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji przez 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy uznać, że wzorzec ten jest *in casu* nieadekwatny. Na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trzeba przyjąć, że zamknięcie drogi do sądu, o którym mowa w tym przepisie, ma miejsce w sytuacji, gdy żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy, a jednocześnie sprawa mająca być sądownie rozpoznana dotyczy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw (por. pkt IV.2 stanowiska). O ile weryfikacja pierwszego warunku wymaga przeprowadzenia analizy merytorycznej (która skądinąd musiałaby prowadzić do wniosków zbieżnych z przedstawionymi na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji), o tyle spełnienie drugiego wymogu stwierdzić można w toku analizy formalnej, której wynik przesądza o relewancji podstawy kontroli konstytucyjności w stosunku do jej przedmiotu. Określony w art. 77 ust. 2 Konstytucji środek ochrony statusu prawnego jednostki nie reguluje bowiem kwestii dostępu do sądu w celu realizowania praw pozbawionych zakotwiczenia w ustawie zasadniczej.

Odnosząc te ustalenia do realiów niniejszej sprawy, należy zauważyć, że skarżąca w postępowaniu przed WSA i NSA żądała stwierdzenia nieważności oceny pracy pracownika (o której mowa w kwestionowanym przepisie), a zatem nie poszukiwała przed sądami ochrony praw lub wolności gwarantowanych konstytucyjnie. Sądy administracyjne odmawiając przyjęcia sprawy do merytorycznego rozpoznania nie zamknęły jej drogi do dochodzenia praw i wolności, których normatywnym źródłem byłaby Konstytucja, bowiem żadne z nich nie było przedmiotem sądowego sporu ani regulacji ustawowej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Reasumując, art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi, zdaniem Sejmu, adekwatnego wzorca kontroli. W konsekwencji należy uznać, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w zakresie, w jakim wyłącza kontrolę sądów administracyjnych w sprawach skarg na ocenę zespołu oceniającego powołanego przez kuratora oświaty, **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz