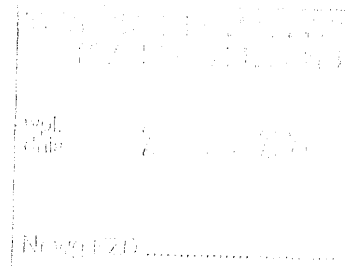




Warszawa, dnia 17 października 2022 r.

**1001-8.TK.113.2022**

**SK 69/22**



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną R K., wnoszącego o stwierdzenie, że art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.) „w zakresie, w jakim uniemożliwiają odwołanie się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej (i w konsekwencji pozbawiają prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego)”, są niezgodne z art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

R K. (dalej: Skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK lub zaskarżona ustawa) „w zakresie, w jakim uniemożliwiają odwołanie się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej (i w konsekwencji pozbawiają prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego)”, są niezgodne z art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącego na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący był zatrudniony jako kontroler w Delegaturze NIK w Ł . Na podstawie ustawy o NIK podlegał okresowym ocenom kwalifikacyjnym. Ostatnią taką ocenę przeprowadzono za rok 2015. Po analizie wykonywania obowiązków w okresie objętym badaniem Skarżący otrzymał ogólną ocenę kwalifikacyjną zadowalającą. Jest to najniższa z ocen pozytywnych, którymi ponadto są oceny: wyróżniająca, bardzo dobra i dobra. W uzasadnieniu oceny Skarżącego stwierdzono, że „[o]ceniany wykonał obowiązki w sposób poprawny, jednak bez należytego zaangażowania i współpracy z nadzorującymi kontrolę, co miało wpływ na końcowy rezultat. Wymagało to ingerencji przełożonych w wykonanie zadania”. Ocenę wraz z jej uzasadnieniem doręczono Skarżącemu marca 2016 r.

W 2015 r. Skarżący przeprowadził wraz z innymi kontrolerami dwie kontrole. W związku z pominięciem Go przez dyrektora delegatury w nagrodach przyznanych innym kontrolerom za te kontrole Skarżący wystąpił pismem z lutego 2016 r. do Prezesa NIK o wyjaśnienie przyczyn takiego nierównego traktowania.

W odpowiedzi oddzielonej pismem z kwietnia 2016 r. przez Dyrektora Departamentu Strategii poinformowano Skarżącego, że, w ocenie dyrektora

delegatury i w świetle zgromadzonej dokumentacji, nie było podstaw do przyznania nagrody.

Pismem z lutego 2018 r. Skarżący skierował do Prezesa NIK skargę dotyczącą niezasadnych ocen i błędnych opinii prawnych dotyczących jednej z kontroli z 2015 r. W odpowiedzi udzielonej pismem z marca 2018 r. przez Dyrektora Departamentu Strategii stwierdzono, że przeprowadzone postępowanie skargowe nie potwierdziło zarzutów skargi.

Pismem z października 2021 r. Skarżący wnioskował o wznowienie powyższego postępowania skargowego. Wniosek ten nie został uwzględniony, gdyż, w ocenie Prezesa NIK zawartej w odpowiedzi z listopada 2021 r., sprawa została ostatecznie wyjaśniona.

W związku z pominięciem w nagrodach za kontrole przeprowadzone w 2015 r. Skarżący – oprócz zainicjowania postępowania skargowego – dochodził przed sądami powszechnymi odszkodowania od pracodawcy z tytułu nierównego traktowania oraz o ochronę dóbr osobistych, ale roszczenia Skarżącego nie zostały uwzględnione (w skardze konstytucyjnej brak jest bliższych informacji o treści zapadłych w tych sprawach orzeczeń sądowych).

Skarżący zakwestionował również rzetelność wystawionej Mu okresowej oceny kwalifikacyjnej za 2015 r. Pozwem z marca 2019 r. odwołał się od tej oceny i wniósł o jej zmianę lub uchylenie i zobowiązanie pozwanej NIK w Warszawie do powtórnego dokonania oceny.

Wyrokiem z marca 2020 r., sygn. Sąd Rejonowy

w W

(dalej: sąd I instancji lub sąd) powództwo oddalił.

Sąd I instancji wskazał, że rozpoznawana kwestia ma charakter sprawy z zakresu prawa pracy, bowiem dotyczy roszczenia związanego z zatrudnieniem powoda u pozwanego. Stosownie do art. 76a i art. 76b ustawy o NIK, mianowany kontroler może odwołać się od negatywnej oceny do Prezesa NIK, a w przypadku zatwierdzenia takiej oceny – do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Tylko w takim zakresie spory dotyczące okresowej oceny kwalifikacyjnej ustawodawca poddał kontroli sądownoadministracyjnej. W pozostałym natomiast zakresie mogą one być rozstrzygane jedynie przez sądownictwo powszechne – sądy pracy.

Uznanie, że sąd powszechny jest uprawniony do rozpoznania odwołania od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej kontrolera NIK, nie jest jednak równoznaczne z posiadaniem przez taką osobę prawa podmiotowego żądania zmiany oceny. Powództwo dotyczące oceny pozytywnej, jako zawierające żądanie niezajdujące oparcia w prawie podmiotowym, należało zatem – zdaniem sądu I instancji – oddalić.

Sąd nie uznał, aby ograniczenie możliwości odwołania się od oceny kwalifikacyjnej naruszało wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. Sąd I instancji stwierdził, że ustawodawca, mając na uwadze szczególne następstwa negatywnej oceny (sięgające nawet rozwiązania stosunku pracy), umożliwił jej zaskarżenie do sądu. W przypadku oceny pozytywnej tak daleko idące następstwa nie występują, nie jest więc celowym przyznawanie prawa podmiotowego do zaskarżania oceny do sądu, by ten weryfikował jej poprawność. Brak takiego środka nie może być – w ocenie sądu I instancji – utożsamiany z pozbawieniem prawa do sądu, bowiem w przypadku naruszenia praw podmiotowych pracownika w oparciu o kwestionowaną ocenę, powód miałby pełne prawo dochodzenia przed sądem powszechnym swoich roszczeń (związanych z ochroną dóbr osobistych lub wynagrodzenia), a sąd nie byłby związany treścią oceny kwalifikacyjnej.

Od wyroku sądu I instancji Skarżący złożył apelację, która, wyrokiem Sądu Okręgowego w W z czerwca 2021 r., sygn. , została oddalona. W uzasadnieniu wyroku sąd odwoławczy uznał za trafne przytoczone wyżej poglądy sądu I instancji.

Skarżący stwierdza, że wynikający z brzmienia art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK brak możliwości odwołania się do Prezesa NIK od pozytywnej

oceny kwalifikacyjnej i – w konsekwencji – złożenia skargi do sądu administracyjnego narusza normy art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 i art. 78 Konstytucji.

W odniesieniu do pierwszego z powołanych wzorców kontroli Skarżący podkreśla, że pozbawienie kontrolera możliwości zaskarżenia oceny pozytywnej narusza konstytucyjną zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak również stanowi przejaw dyskryminacji. Zasadą wielu postępowań, których przedmiotem jest ocena zatrudnionego pracownika, jest prawo zaskarżenia wyniku postępowania – zarówno w przypadku oceny negatywnej, jak i pozytywnej. Odmienne uregulowanie tej kwestii w ustawie o NIK jest naruszeniem równości oraz przejawem dyskryminacji pracownika, gdyż pozbawia go możliwości wykazania w dalszym postępowaniu niezasadności otrzymanej oceny.

W ocenie Skarżącego, „rozwiązanie przyjęte w art. 76a ust. 1 ustawy o NIK oraz w art. 76b ustawy o NIK narusza konstytucyjną zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji określone w art. 32 Konstytucji, gdyż ustawodawca zróżnicował podmioty postępowania w ten sposób, że umożliwił pracownikowi odwołanie się jedynie od oceny negatywnej” (skarga konstytucyjna, s. 31).

W drugim punkcie uzasadnienia Skarżący wskazuje, że na gruncie ustawy o NIK oceniany pracownik nie dysponuje instrumentem umożliwiającym skontrolowanie prawidłowości działań oceniającego, przez co narażony jest na jego dyskrecyjne działanie. Na podstawie obowiązujących przepisów nie ma możliwości wykazania przed sądem, że otrzymana ocena pozytywna narusza interes pracownika. Ocena pozytywna – jako stopniowalna – może zawierać w sobie również wskazanie uchybień popełnionych przez pracownika. Ponadto jest ona wynikiem pewnych konkluzji znajdujących wyraz w uzasadnieniu, którego treść może być krzywdząca dla pracownika. „Pominięcie Skarżącego w grupie podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania od oceny pozytywnej należy zatem uznać za niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 36).

Skarżący odnotowuje, że art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje zamykania drogi sądowej, a art. 76b ustawy o NIK pozbawił Go prawa do sądu w rozumieniu tego przepisu. Odwołując się do twierdzeń formułowanych w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Skarżący przypomina, że został pozbawiony możliwości wykazania przed Sądem, iż otrzymana ocena pozytywna narusza jego interes prawny. „Pominięcie Skarżącego (w treści art. 76b ustawy o NIK) w grupie podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu od oceny pozytywnej należy zatem uznać za niezgodne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Powyższa konstatacja obejmuje swym zakresem również postępowanie przed sądem powszechnym, który z uwagi na treść w/w przepisu, odmówił merytorycznego rozpatrzenia sprawy” (skarga konstytucyjna, s. 40).

W odniesieniu do ostatniego powołanego wzorca kontroli Skarżący prezentuje opartą na poglądach przedstawicieli doktryny oraz wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wykładnię prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wyrażonego w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji. Omówienie tych poglądów nie zostało powiązane z wynikającą ze zdania drugiego art. 78 Konstytucji możliwością ograniczenia prawa do zaskarżenia oraz stanem faktycznym sprawy, a tylko zakończone zdaniem: „Z tych względów art. 76a ust. 1 ustawy o NIK w zakresie, w jakim pozbawia ocenionego pracownika prawa odwołania, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 43).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2022 r. wezwano Skarżącego do wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK z art. 32 Konstytucji.

Pismem z 9 maja 2022 r. Skarżący stwierdził, że art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK naruszają zasadę równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na poziomie ustawy o NIK dochodzi do różnicowania sytuacji kontrolerów NIK w zależności od tego, czy otrzymali ocenę pozytywną, czy negatywną. Tylko kontrolerzy ocenieni negatywnie mogą się odwoływać. Po drugie, różnicowanie

następuje na poziomie różnych ustaw. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1691) przewidziano bowiem możliwość zakwestionowania oceny okresowej niezależnie od tego, czy jest ona negatywna, czy pozytywna.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 76a ust. 1: „Mianowany kontroler może odwołać się od negatywnej oceny kwalifikacyjnej do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od dnia doręczenia, o którym mowa w art. 76 ust. 2; odwołanie na piśmie wnosi się za pośrednictwem przełożonego, który dokonał oceny.”;

- art. 76b: „Od decyzji, o której mowa w art. 76a ust. 3, zatwierdzającej ocenę negatywną, mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego.”.

Artykuł 76a ust. 3 ustawy o NIK, do którego odwołuje się art. 76b zaskarżonej ustawy, stanowi: „Po rozpoznaniu odwołania Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydaje decyzję, w której zatwierdza ocenę kwalifikacyjną albo dokonuje zmiany tej oceny.”.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria

A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że, w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych,



które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskie i arbitralne zakreślenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmiennosc od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzonej

sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych – „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie

kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251; zob. też postanowienie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. K 20/15, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 51).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału – postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

Należy też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności

kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego

przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, *op. cit.*). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Odnotować także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2), zasadę praworządności i legalizmu (art. 7), zasadę podziału władz (art. 10). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz równości (art. 32), o których mowa w rozdziale II Konstytucji.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901 oraz powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, dotyczące skargi opartej na zarzucie naruszenia art. 32 Konstytucji).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. *ibidem*, s. 893).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny stanowią podstawę oceny o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej. Ocena ta znajduje uzasadnienie na dwóch płaszczyznach i wynika z następujących faktów.

Skarżący zarzucił regulacji art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK różnicowanie sytuacji prawnej kontrolerów NIK w zależności od tego, jaką otrzymali ocenę kwalifikacyjną. W gorszej sytuacji znajdują się kontrolerzy, którzy otrzymali pozytywną ocenę, gdyż nie mogą się od niej odwołać. Intencją Skarżącego jest objęcie regulacją zaskarżonych przepisów również kontrolerów pozytywnie ocenionych. Sformułowany w skardze zarzut dotyczy pominięcia ustawodawczego polegającego na pozostawieniu poza zakresem regulacji art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK materii dotyczącej odwołania od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej. Skarżący chciałby, aby kontrolerzy ocenieni pozytywnie mieli

równe z ocenionymi negatywnie prawo do wniesienia odwołania do Prezesa NIK i do skargi do sądu administracyjnego.

Pomijając w prowadzonej analizie rozstrzygnięcie kwestii, czy wykluczenie możliwości kwestionowania w trybie zaskarżonych przepisów pozytywnej oceny należy kwalifikować jako pominięcie czy zaniechanie ustawodawcze, stwierdzić należy, że Skarżący nie ma osobistego interesu w orzeczeniu o niekonstytucyjności art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK w zaskarżonym w skardze zakresie.

Jak wynika z przedstawionego na początku niniejszego stanowiska stanu faktycznego sprawy, Skarżący jeszcze przed otrzymaniem oceny kwalifikacyjnej za 2015 r. zwracał się do Prezesa NIK o wyjaśnienie, dlaczego nie dostał nagród za kontrole przeprowadzone w 2015 r. W związku z pominięciem w przyznaniu tych nagród oraz ocenami formułowanymi przez nadzorującego jedną z kontroli Skarżący zainicjował w 2018 r. postępowanie skargowe i dochodził przed sądami powszechnymi odszkodowania od pracodawcy z tytułu nierównego traktowania oraz o ochronę dóbr osobistych.

Od oceny kwalifikacyjnej z      marca 2016 r. Skarżący odwołał się do sądu powszechnego dopiero pozwem z      marca 2019 r. Nie kwestionował jej natomiast w terminie przewidzianym w art. 76a ust. 1 ustawy o NIK i nie wniósł odwołania do Prezesa NIK.

W powyższej sytuacji nawet stwierdzenie niekonstytucyjności art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK „w zakresie, w jakim uniemożliwiają odwołanie się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej (i w konsekwencji pozbawiają prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego)” nie mogłoby przywrócić Skarżącemu terminu do wniesienia odwołania od oceny kwalifikacyjnej z      marca 2016 r. W przypadku zaś istnienia podstawy prawnej do wniesienia na mocy art. 76b ustawy o NIK skargi do sądu administracyjnego, sąd powszechny nie byłby właściwy do rozpoznania powództwa o zmianę oceny okresowej. Nie mógłby również przekazać pozwu



Skarżącego do sądu administracyjnego, gdyż pozew ów wniesiony został z pominięciem procedury przewidzianej w art. 76a ust. 1 i z uchybieniem terminowi określmemu w tym przepisie.

Tym samym Skarżący nie ma osobistego interesu prawnego w rozpoznaniu sformułowanego zarzutu i brak jest jednej z materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej.

Stwierdzenie powyższej okoliczności wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Dodatkowo celowe jest wskazanie, że skarga ta nie spełnia również wymogów formalnych dotyczących jej uzasadnienia.

Mimo stosunkowo obszernego uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżący nie przedstawia konkretnych argumentów świadczących o niezgodności zaskarżonych przepisów z poszczególnymi wzorcami kontroli. Szeroko przytaczane jest w uzasadnieniu skargi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do każdego z powołanych wzorców kontroli, po czym Skarżący ogranicza się w zasadzie do zdania twierdzącego o niezgodności zakwestionowanego uregulowania z wzorcem kontroli.

W odniesieniu do naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji z art. 32 Konstytucji Skarżący, powołując ten przepis ustawy zasadniczej jako samodzielny wzorzec kontroli, nie powiązał go z przepisem szczegółowym Konstytucji wyrażającym naruszoną wolność lub prawo. Jak wskazano wcześniej w omówieniu wymogów skargi konstytucyjnej, samodzielną jej podstawą mogą być jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można natomiast oprzeć skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia podstawowych zasad ustrojowych. Przedstawione w analizowanej skardze twierdzenie o nierównym traktowaniu kontrolerów NIK w świetle kwestionowanego uregulowania można potraktować jedynie jako wzbogacenie siły zarzutu o naruszeniu prawa do sądu.

Drugim wzorcem kontroli powołanym w *petitum* skargi konstytucyjnej jest art. 45 w związku z art. 177 Konstytucji. Drugi punkt uzasadnienia skargi zatytułowano jednak: „Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji”. Podnoszona przez Skarżącego kwestia braku możliwości zakwestionowania oceny kwalifikacyjnej nie ma związku z materią uregulowaną w art. 45 ust. 2 Konstytucji. Nie odniesiono się również do niej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Należy zatem przyjąć – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że drugim wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi nie zawarto żadnego dowodu dotyczącego naruszenia powołanego związkowo art. 177 Konstytucji. W zakresie wzorca głównego z art. 45 ust. 1 Konstytucji pamiętać natomiast należy, że prawo do sądu może być ograniczone na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, o czym Skarżący wspomina w uzasadnieniu skargi. Nie przedstawia jednak stosownej argumentacji dla wykazania, że ograniczenie prawa do sądu, wynikające z regulacji art. 76a ust. 1 i art. 76b ustawy o NIK, nie może być uznane za dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. To na Skarżącym ciąży obowiązek zaprezentowania konkretnych oraz przekonywających dowodów świadczących o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji i stanowiących podstawę do obalenia domniemania konstytucyjności przepisów prawa. Samo twierdzenie, że pominięcie pozytywnie ocenionych kontrolerów NIK w grupie podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania od otrzymanej oceny należy uznać za naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji, nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutu.

Trzecim wzorcem kontroli powołanym w *petitum* skargi jest art. 77 Konstytucji. Trzeci punkt uzasadnienia skargi zatytułowany jest: „Naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji” i dotyczy zakazu zamykania drogi sądowej. Prezentację poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących tego przepisu podsumowano

twierdzeniem, że „art. 76b ustawy o NIK pozbawił Skarżącego prawa do sądu w w/w rozumieniu”.

Okoliczności powyższe dają podstawę do przyjęcia – również przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że zarzut zamknięcia drogi sądowej dotyczy art. 76b ustawy o NIK, a wzorcem kontroli w tym zakresie jest jedynie art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Jakkolwiek może być dyskusyjna kwestia, czy zakaz określony w art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się tylko do praw i wolności gwarantowanych ustawą zasadniczą (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, uwagi do art. 77, [w:] *Konstytucja RP, op. cit.*, s. 1777-1778), to w niniejszym stanowisku, opierając się na poglądach Trybunału Konstytucyjnego, przyjęto, że „jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (w tym także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem w stosunku do niego regulację szczególną” (wyrok z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58 i powołane tam wyroki Trybunału).

Prawo do zbadania rzetelności i prawidłowości oceny kwalifikacyjnej kontrolera NIK nie należy do kategorii praw gwarantowanych konstytucyjnie. Dlatego wzorzec kontroli z art. 77 ust. 2 Konstytucji nie jest adekwatny w analizowanej skardze konstytucyjnej.

Oczywiście ustawodawca może przyznać prawo zaskarżenia orzeczeń i dochodzenia przed sądem również ochrony praw przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja. Jednak brak takiego wyższego standardu ochrony wobec takich praw nie podlega ocenie zgodności z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ostatnim wzorcem kontroli powołanym w skardze jest art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi przytoczono poglądy doktryny i Trybunału Konstytucyjnego dotyczące standardu ochrony wynikającego z tego przepisu. Skarżący całkowicie pomija jednak w swojej prezentacji poglądy dotyczące przepisu zdania drugiego art. 78 Konstytucji.

Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”.

Treść art. 78 zdanie drugie Konstytucji przesądza jednoznacznie, że prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, wynikające z art. 78 zdanie pierwsze, nie ma charakteru absolutnego. Jego względny (miękki) charakter polega na tym, że ustrojodawca upoważnił wyraźnie ustawodawcę do wprowadzania wyjątków od zasady zaskarżalności. Dopuszczenie ustanawiania wyjątków od prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji jest – zważywszy na ponadstandardowy charakter tego prawa z perspektywy prawnomiędzynarodowej i prawnoporównawczej – przejawem niezbędnego minimum racjonalności ustrojodawcy. „Wykreowanie absolutnego prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji, choćby tylko tych, które wydane zostały w I instancji, oznaczałoby stworzenie rozwiązania, którego realizacja w ujęciu legislacyjnym byłaby być może możliwa do osiągnięcia, jednak w praktyce spowodowałaby całkowity paraliż i niefunkcjonalność poszczególnych postępowań służących rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki i stanowiłaby ewenement na skalę europejską” (P. Grzegorzcyk, K. Weitz, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja RP*, *op. cit.*, s. 1808).

Dla prawidłowego uzasadnienia zarzutu naruszenia standardu ochrony wynikającego z art. 78 Konstytucji niezbędne jest wykazanie, że konkretne wyłączenie prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji nie mieści się w kręgu dopuszczalnych, w świetle zdania drugiego tego przepisu, wyjątków.


W skardze nie przedstawiono żadnych argumentów dotyczących kwestii dopuszczalnych wyjątków, o których mowa w zdaniu drugim art. 78 Konstytucji. Skarżący ograniczył się do jednego, cytowanego już zdania: „Z tych względów art. 76a ust. 1 ustawy o NIK w zakresie, w jakim pozbawia ocenionego pracownika prawa odwołania, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji”.

Takie uzasadnienie nie może być uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Końcowo odnotować należy, że cytowane zdanie świadczy o tym, iż zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji kierowany jest jedynie wobec art. 76a ust. 1 ustawy o NIK, co nie ma jednak większego znaczenia wobec *de facto* całkowitego braku uzasadnienia wskazującego na sposób naruszenia art. 78 ustawy zasadniczej przez kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulację.

Z powyższych względów postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

Robert   
Zastępca Prokuratora Generalnego