



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 69/22
BAS-WAK-1747/22

Warszawa, 14 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej R K z 17 stycznia 2022 r. (sygn. akt SK 69/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W skardze konstytucyjnej z dnia 17 stycznia 2022 r. R K (dalej: skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK).

Zakwestionowane przez skarżącego przepisy mają następujące brzmienie:

- „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. 76 a ust. 1 ustawy o NIK);
- „Od decyzji, o której mowa w art. 76a ust. 3, zatwierdzającej ocenę negatywną, mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego” (art. 76b ustawy o NIK).

Skarżący wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności powołanych przepisów 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.

Zakwestionowane przepisy dotyczą procedury odwołania się od okresowej oceny kwalifikacyjnej, której poddawani są – nie częściej niż co trzy lata – mianowani kontrolerzy NIK. W przypadku uzyskania oceny negatywnej mianowany kontroler ma prawo odwołać się pisemnie do Prezesa NIK w terminie 14 dni od daty doręczenia oceny. Zgodnie z art. 76a ust. 3 ustawy o NIK po rozpoznaniu odwołania Prezes NIK wydaje decyzję, w której zatwierdza ocenę kwalifikacyjną albo dokonuje zmiany tej oceny. Decyzja Prezesa NIK zatwierdzająca ocenę negatywną może zostać następnie zaskarżona do sądu administracyjnego (art. 76b ustawy o NIK). Zdaniem skarżącego pozbawienie go możliwości odwołania się od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej narusza jego prawo do sądu oraz konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Skarżący był zatrudniony jako kontroler NIK w delegaturze NIK w Ł. od stycznia 1986 r. do lutego 2018 r., kiedy to przeszedł na emeryturę. Zgodnie z przepisami ustawy o NIK podlegał on okresowym ocenom kwalifikacyjnym, z wyłączeniem 4-letniego okresu przedemerytalnego. Po nabyciu uprawnień emerytalnych (z dniem października 2015 r.) skarżący nadal kontynuował pracę na stanowisku kontrolera NIK i w związku z tym poddany został okresowej ocenie kwalifikacyjnej, która objęła dwie kontrole przeprowadzone przez skarżącego w 2015 r. . Skarżący uzyskał ocenę zadowalającą,

. Okresowa ocena kwalifikacyjna za rok 2015 została doręczona skarżącemu marca 2016 r.

Dnia lutego 2018 r. skarżący skierował do Prezesa NIK skargę, w której podniósł zarzut niezasadności ocen i błędnych opinii prawnych dotyczących kontroli , która była przedmiotem okresowej oceny kwalifikacyjnej z roku 2015. Odpowiedź na pismo skarżącego została udzielona marca 2018 r. przez Dyrektora Departamentu Strategii NIK. W odpowiedzi stwierdzono, że przeprowadzone postępowanie skargowe nie potwierdziło zarzutów skarżącego, odmówiono również uznania zarzutu dotyczącego nieracjonalnego i bezpodstawnego zaniżenia oceny punktowej w kwestionariuszu okresowej oceny kwalifikacyjnej z 2015 r.

Skarżący zainicjował przeciwko NIK dwa postępowania przez sądem pracy: o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania oraz o zmianę oceny okresowej z 2015 r. W przypadku postępowania dotyczącego odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, ze względu na pominięcie skarżącego w nagrodach przyznawanych za kontrolę , sądy obydwu instancji uznały, że nie są właściwe do oceny prawidłowości i legalności przeprowadzonej kontroli NIK i nie uwzględniły roszczeń skarżącego (skarga s. 20). Skarżący wniósł skargę kasacyjną przeciwko wyrokowi Sądu Okręgowego w W oddalającemu apelację. Postanowieniem z grudnia 2021 r. Sąd Najwyższy omówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Równocześnie skarżący dochodził przed sądem pracy zmiany kwestionowanej oceny okresowej. W wyroku z marca 2020 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w W oddalił powództwo o zmianę lub uchylenie oceny okresowej. Sąd uznał, że „droga postępowania sądowo-administracyjnego dotyczy tylko odwołania od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną. [...] Powództwo powoda dotyczące oceny pozytywnej jako dotyczące żądania nieznajdującego oparcia w prawie podmiotowym pracownika należało oddalić”. Jednocześnie sąd stwierdził, że brak środka pozwalającego na odwołanie się od oceny pozytywnej nie pozbawia osoby ocenianej prawa do sądu. W przypadku naruszenia przez pracodawcę praw podmiotowych skarżącego miałby on prawo do ich dochodzenia przed sądem powszechnym. Sąd I instancji odmówił również wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności art. 76b ustawy o NIK z art. 45 Konstytucji.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący złożył apelację, która wyrokiem Sądu Okręgowego w W z czerwca 2021 r. (sygn. akt) została oddalona jako bezzasadna. Sąd II instancji podzielił pogląd sądu I instancji, że jedynie negatywna ocena kontrolera NIK może być przedmiotem badania przed sądem oraz że zastosowane w przedmiotowej sprawie przepisy ustawy o NIK nie budzą wątpliwości. Zdaniem sądu II instancji nie doszło również do naruszenia podniesionych przez skarżącego w treści apelacji przepisów Konstytucji.

Dnia października 2021 r., w związku ze zmianą jaka nastąpiła na stanowisku Prezesa NIK, skarżący ponownie wystąpił z pismem do Prezesa NIK, wnioskując o wznowienie postępowania skargowego, zainicjowanego skargą z lutego 2018 r. W odpowiedzi udzielonej listopada 2021 r. odmówiono wznowienia postępowania skargowego ze względu na okoliczność, że sprawa została już ostatecznie wyjaśniona.

III. Zarzuty skarżącego

Problem konstytucyjny podniesiony w skardze dotyczy zgodności z Konstytucją przepisów, które nie przewidują możliwości odwołania się od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej przez mianowanego kontrolera NIK. W ocenie skarżącego kwestionowane przepisy ustawy o NIK naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), prawo do sądu (art.

45 w zw. z art. 177 konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji).

Zdaniem skarżącego przepisy ustawy o NIK przyznające możliwość odwołania się od okresowej oceny kwalifikacyjnej wyłącznie tym kontrolerom NIK, którzy uzyskali ocenę negatywną stanowi przejaw dyskryminacji oraz narusza zasadę równości wobec prawa. Takie rozwiązanie prawne pozbawiło skarżącego możliwości wykazania niezasadności otrzymanej stopniowalnej oceny pozytywnej. W jego ocenie nie istnieje żaden interes, wartość czy zasada, które uzasadniałyby zróżnicowanie sytuacji ocenianych kontrolerów NIK, będących podmiotami znajdującymi się w podobnej sytuacji w kwestii dopuszczalności zaskarżenia otrzymanej oceny (skarga, s. 31). Jednocześnie skarżący uważa, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości poprzez zróżnicowanie zasad odwoływania się od oceny okresowej w przypadku różnych kategorii pracowników. W tym względzie odwołał się do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: ustawa o służbie cywilnej), zgodnie z którą urzędnicy cywilni mogą złożyć sprzeciw od każdej otrzymanej oceny okresowej, a więc także oceny zawierającej ocenę pozytywną. Zdaniem skarżącego urzędnicy służby cywilnej oraz kontrolerzy NIK są podmiotami znajdującymi się w podobnej sytuacji prawnej, w związku z czym zróżnicowanie prawne możliwości odwołania się od oceny okresowej tych dwóch grup stanowi nieuprawnione naruszenie zasady równości.

Drugim zarzutem podniesionym przez skarżącego jest pozbawienie go prawa do sądu. Ustawa o NIK nie przyznała skarżącemu żadnego instrumentu prawnego umożliwiającego skontrolowanie prawidłowości działań organu oceniającego, co naraziło go na dyskrecjonalne działanie ze strony oceniającego. W opinii skarżącego, kwestionowane przepisy pozbawiają go możliwości wykazania przez sądem, że otrzymana ocena pozytywna, zawierająca w sobie wskazanie pewnych uchybień popełnionych przez pracownika narusza jego interes prawny. Ograniczenie prawa do sądu nie zostało również uzasadnione kryteriami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub praw i wolności innych osób.

Skarżący podniósł także zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, powtarzając argument, że brak możliwości zakwestionowania oceny pozytywnej naruszającej jego interes prawny zamyka mu

drogę sądowego dochodzenia swoich praw i wolności oraz narusza prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Warunkiem merytorycznego rozpoznania zarzutów określonych w skardze konstytucyjnej jest spełnienie wymogów formalnych określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Przeprowadzenie analizy formalnoprawnej ma na celu ustalenie, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność zbadania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania, obowiązuje na każdym etapie postępowania. Oznacza to, że weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się we wstępnej fazie kontroli, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania (zob. np. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/20). W konsekwencji Trybunał, jak również Sejm, będący uczestnikiem postępowania, są zobligowani do oceny, czy w rozpatrywanej sprawie wystąpiły wszystkie dodatnie przesłanki procesowe oraz czy nie zaistniała choćby jedna ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (zob. np. postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 71/19).

Skarga konstytucyjna jest instrumentem, którego celem jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem niezbędnym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie kwestionowanych przepisów aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu praw podmiotowych lub wolności. Skarżący musi wskazać jako wzorce kontroli konkretne przepisy konstytucyjne dotyczące praw i wolności, określić w jaki sposób zostały one naruszone oraz uprawdopodobnić to naruszenie (postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 16/22).

Należy podkreślić, że skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie te przepisy, które dotyczą go bezpośrednio, znalazły zastosowanie w jego sprawie i stały się podstawą jej ostatecznego rozstrzygnięcia. Skarga konstytucyjna

nie jest środkiem kontroli abstrakcyjnej. W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, zgodnie z którym dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia skargi jest możliwe tylko wtedy, gdy jej zastosowanie może prowadzić do skorygowania orzeczenia zapadłego wobec konkretnego skarżącego, które naruszyło jego konstytucyjne prawa lub wolności (postanowienie TK z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 2/20). Jednocześnie naruszenie praw lub wolności musi być aktualne, co oznacza, że skarżący ma interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy a uznanie skargi konstytucyjnej zmieniłoby jego sytuację (wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09; postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14).

Przedmiotem kontroli w postępowaniu inicjowanym w trybie skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, których treść pozostaje w związku merytorycznym z rozstrzygnięciem podjętym na ich podstawie. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że funkcją skargi nie jest weryfikacja ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego, w tym sposobu zastosowania kwestionowanych przepisów przez organ orzekający w konkretnej sprawie (postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 16/22). Rolą Trybunału nie jest ocena prawidłowości wykładni przepisów dokonanej przez sąd lub organ administracyjny ani poprawności argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu do ostatecznego orzeczenia. Oznacza to, że skarga konstytucyjna nie może dotyczyć stosowania prawa i być traktowana jako kolejna instancja umożliwiająca kontrolę orzeczeń zapadłych w indywidualnych sprawach (postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/20).

Obowiązkiem skarżącego jest również przedstawienie argumentów świadczących o niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami konstytucyjnymi oraz wskazanie sposobu ich naruszenia. Jest to jeden z wymogów dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że ciężar dowodu spoczywa na podmiocie występującym ze skargą konstytucyjną, ponieważ w przeciwnym razie Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z własnej inicjatywy (postanowienie TK z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 2/20). W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności przepisów prawa, w związku z czym argumenty przywołane w uzasadnieniu skargi muszą być konkretne i przekonujące. Wymogów argumentacyjnych nie spełniają stwierdzenia zbyt ogóle, niejasne lub wskazane jedynie na marginesie innych rozważań. Ponadto uzasadnienie zarzutu nie może

ograniczać się do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Skarżący jest zobowiązany do przedstawienia procesu myślowego, który doprowadził go do sformułowania zarzutów, w szczególności do dokonania wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli i wykazania występującej pomiędzy nimi niezgodności (zob. np. postanowienia TK z: 8 listopada 2022 r. sygn. akt SK 7/22 i 1 grudnia 2022 r. sygn. akt SK 67/21).

Na tle niniejszego postępowania należy stwierdzić, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanek warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

2. Zgodnie z *petitum* przedmiotem kontroli skarżący uczynił art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK. Natomiast w świetle z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przedmiotem kontroli mogą być wyłącznie przepisy będące podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że „związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych w praktyce Trybunału. Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13). Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Zakwestionowane przepisy ustawy o NIK nie zostały wskazane w sentencji wyroku Sądu Okręgowego w W z czerwca 2021 r. (sygn. akt), będącego ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącego. Jednocześnie należy stwierdzić, że spełniony został warunek *sine qua non*, zgodnie z którym „bez zastosowania zaskarżonego przepisu orzeczenie o kwestionowanej treści nie mogłoby być wydane” (postanowienie TK z 4 października 2018 r., sygn. akt SK 30/15). W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy w W stwierdził, że „odnośnie natomiast kluczowego zagadnienia na gruncie niniejszej sprawy, polegającego na zastosowaniu do bezspornych skądinąd okoliczności faktycznych przepisu art. 76 b ustawy [...] to w ocenie Sądu Okręgowego powyższy przepis nie powinien budzić żadnych wątpliwości. W myśl bowiem art. 76 a wskazanej ustawy «mianowany kontroler może odwołać się od negatywnej oceny kwalifikacyjnej do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli» [...]. Odnosząc się natomiast do materialnoprawnej

podstawy powództwa, wskazać należy, iż zasadnie Sąd Rejonowy stanął na stanowisku, że w świetle przytoczonych wyżej jednoznacznych norm prawnych nie powinno być wątpliwości co do tego, iż jedynie negatywna ocena kontrolera NIK może być przedmiotem badania przed Sądem”.

Uznanie, że art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK spełniają powyższą kwalifikację nie przesądza jednak samoistnie o dopuszczalności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności powołanych przepisów. Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest bowiem spełnienie pozostałych przesłanek formalnych wskazanych w pkt IV.1 stanowiska.

3. Skarżący uznał za niekonstytucyjne przepisy ustawy o NIK w zakresie, w jakim uniemożliwiają mianowanemu kontrolerowi NIK odwołanie się od pozytywnej okresowej oceny kwalifikacyjnej. Istotą zarzutu konstytucyjnego określonego w skardze jest więc pominięcie w treści art. 76a ust. 1 ustawy o NIK prawa do zakwestionowania oceny pozytywnej, a nie sama treść tego przepisu. W konsekwencji rozważenia wymaga, czy w przedmiotowej sprawie brak regulacji wykazuje cechy pominięcia prawodawczego czy wskazuje raczej na zaniechanie ustawodawcze.

Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że brak regulacji może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjnej wyłącznie w przypadku pominięcia prawodawczego. Jest to sytuacja, w której „ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie” (postanowienie TK z 1 lipca 2021 r., sygn. akt SK 15/17). Pominięcie ustawodawcze występuje, gdy „prawodawca, ukształtowany w akcie normatywnym określoną sytuację prawną, na przykład obowiązki lub uprawnienia pewnego podmiotu, nie ustanowił norm niezbędnych do realizacji obowiązków lub norm umożliwiających skorzystanie z uprawnień. Częstymi cechami, charakteryzującymi pominięcie prawodawcze, są przypadkowość regulacji, jej absurdalność albo oczywista dysfunkcyjność” (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16).

Jednocześnie należy wskazać, że wyznaczenie granicy pomiędzy pominięciem prawodawczym a intencjonalnym działaniem ustawodawcy polegającym na zaniechaniu umieszczenia danej regulacji w przepisach prawa jest trudne. Trybunał podkreśla, że ocena konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji jest dopuszczalna jedynie na zasadzie wyjątku a wszelkie niedające się rozstrzygnąć wątpliwości w zakresie odróżnienia pominięcia prawodawczego od

zaniechania ustawodawczego muszą być rozstrzygane na korzyść tego ostatniego (postanowienie TK z 8 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 61/21). Skarżący powołujący się na pominięcie prawodawcze jest zobowiązany do wyjątkowej staranności i zaangażowania w przedstawieniu argumentów. Trybunał stwierdził, 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 Konstytucji” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00). Należy podkreślić, że Trybunał nie zajmuje się merytorycznym rozpoznaniem skargi w sytuacjach, w których brak regulacji jest celową decyzją ustawodawcy. Odmienna praktyka mogłaby prowadzić do wprowadzania do stanu prawnego dodatkowych rozwiązań, pożądanym przez skarżących, co wykraczałoby poza konstytucyjną rolę Trybunału i naruszałoby zasadę trójpodziału władzy.

Na podstawie orzecznictwa Trybunału można wskazać na kilka zasad, które muszą zostać spełnione w celu skutecznego podniesienia zarzutu pominięcia prawodawczego. Po pierwsze kwestionowana regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania z punktu widzenia zasad konstytucyjnych lub pomija treści istotne dla jej celu i przedmiotu (postanowienie TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12). Po drugie skarżący jest zobowiązany wykazać, że pomiędzy treścią normatywną ujętą w zakwestionowanym przepisie a materią pozostawioną poza jego zakresem istnieje tożsamość jakościowa lub przynajmniej daleko idące podobieństwo (postanowienie TK z 24 listopada 2015 r., sygn. akt P 64/14). Ponadto stwierdzenie pominięcia ustawodawczego przez Trybunał będzie zasadne tylko w sytuacji, w której istnieje konstytucyjny wzorzec instytucji prawnej oraz konstytucyjny nakaz uregulowania danej kwestii, który nie został w pełni wykonany przez ustawodawcę (postanowienie TK z 8 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 61/21).

Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotowej sprawy, w ocenie Sejmu brak możliwości odwołania się od oceny pozytywnej w kwestionowanym art. 76a ustawy o NIK było celowym działaniem ustawodawcy, a w konsekwencji nie może podlegać kontroli merytorycznej Trybunału. Kwestionowane przepisy ustawy o NIK obowiązują

od czerwca 2011 r. i zostały dodane na mocy ustawy z dnia 20 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482, dalej: nowelizacja z 2010 r.). W stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją kwestie okresowych ocen kwalifikacyjnych kontrolera NIK regulował art. 76 ustawy w NIK, zgodnie z którym pracownik mianowany mógł odwołać się od oceny kwalifikacyjnej do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od powiadomienia go o treści oceny. Z treści tego przepisu wynikało, że odwołanie było możliwe od każdej oceny kwalifikacyjnej, zarówno negatywnej, jak i pozytywnej. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że obowiązujące do czerwca 2011 r. przepisy ustawy o NIK nie przewidywały kontroli sądowej w przypadku ocen okresowych. Możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną została wprowadzona na mocy nowelizacji z 2010 r. Porównanie przepisów dotyczących okresowych ocen kwalifikacyjnych przed i po nowelizacji z 2010 r. prowadzi do wniosku, że przeprowadzone zmiany były intencjonalnym działaniem ustawodawcy, mającym na celu kompleksowe uregulowanie procedury przeprowadzania tych ocen. Ustawodawca wprowadził obowiązek sporządzania oceny na piśmie wraz z uzasadnieniem, określił szczegółowo przedmiot oceny, tj. sposób wykonywania obowiązków ustawowych i przydatność do pracy osób na stanowiskach kierowniczych, zakres zwolnień od oceny oraz uregulował tryb odwołania się od oceny negatywnej.

Na intencjonalność i kompleksowość działań ustawodawcy wskazuje również treść uzasadnienia projektu zmiany ustawy o NIK (druk sejmowy nr 1349/ VI kadencja), w którym wskazano na konieczność szerszego uregulowania w drodze ustawy kwestii okresowych ocen kwalifikacyjnych, które do tej pory określały zarządzenia Prezesa NIK. Podobnie w literaturze przedmiotu uważa się, że w nowelizacji z 2010 r. ustawodawca w świadomości zrealizował swój zamiar przyznania prawa odwołania się do sądu administracyjnego tylko w przypadku oceny negatywnej, w związku z czym nie można mówić o pominięciu prawodawczym i przypadkowości regulacji (zob. E. Jarzęcka-Siwik, *Okresowa ocena kwalifikacyjna mianowanego kontrolera NIK – egzekwowanie jakości świadczonej pracy*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 60, s. 61).

Pogląd ten jest podzielany również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie) w wyrokach z 2014 r. oraz 2020 r. podkreślił, że analiza przepisów ustawy o NIK dotyczących okresowych ocen kwalifikacyjnych w sposób jednoznaczny wskazuje na kompleksowy charakter regulacji i nie odsyła do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego

(zob. wyroki WSA w Warszawie z: 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1920/14; 18 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1810/20).

Jednocześnie warto nadmienić, że skarżący jako wzorzec kontroli wskazał art. 45 w zw. z art. 177 Konstytucji, łącząc prawo do sądu z regulacją dotyczącą właściwości sądów powszechnych. Takie sformułowanie może sugerować, że skarżący zarzuca kwestionowanym przepisom niekonstytucyjność ze względu na brak przyznania możliwości drogi sądowej w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Ustawa o NIK natomiast nie przewiduje właściwości sądów powszechnych w sprawach oceny okresowej kontrolera NIK – kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa NIK ustawodawca przekazał sądom administracyjnym. Oznacza to, że poprzez wskazanie art. 177 jako wzorca kontroli oraz uznanie właściwości sądów powszechnych w sprawie kontroli oceny okresowej kontrolera NIK skarżący domaga się w istocie wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia skutkującego zmianą właściwości sądów w sprawie rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa NIK zatwierdzających negatywną ocenę. Jednocześnie skarżący nie wskazał w żaden sposób, dlaczego powierzenie tych spraw do właściwości sądów administracyjnych, co ma miejsce w aktualnym stanie prawnym, miałoby naruszać Konstytucję.

Podsumowując, brak jest argumentów przesadzających o fragmentaryczności i przypadkowości analizowanej regulacji lub o niewywiązaniu się ustawodawcy z konstytucyjnego nakazu uregulowania tych kwestii. Co więcej, skarżący w treści skargi nie przedstawił uzasadnienia dla zarzutu pominięcia prawodawczego, do czego jest zobligowany na podstawie orzecznictwa Trybunału. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, merytoryczne rozpatrzenie skargi przez Trybunał należy uznać za niedopuszczalne.

4. Przesłanką przyjęcia skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania jest konieczność posiadania przez skarżącego interesu prawnego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w innym wypadku „skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (zob. m.in. postanowienia TK z: 5 listopada 2013 r., sygn. akt SK 15/12; 15 października 2019 r., sygn. akt SK 10/19; 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04).

W przedmiotowej sprawie należy wyrazić wątpliwość czy skarżącemu przysługuje osobisty interes prawny w rozpatrzeniu skargi. Ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze wynika, że w lutym 2018 r. skarżący przeszedł na emeryturę i tym samym przestał pełnić funkcję kontrolera NIK. Podniesionym przez niego problemem konstytucyjnym jest możliwość kwestionowania każdej okresowej oceny kwalifikacyjnej, której podlegają mianowani kontrolerzy NIK. Potencjalne konsekwencje wynikające z takiej oceny mają jednak znaczenie wyłącznie w kontekście stosunku pracy. Tym samym nawet w przypadku uznania skargi i orzeczenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów przez Trybunał sytuacja skarżącego nie zmieniłaby się – skarżący nie jest już zatrudniony w Delegaturze NIK i nie podlega przepisom ustawy o NIK. Co więcej, uznanie przez Trybunał skargi nie skutkowałoby przywróceniem skarżącemu 14-dniowego terminu na odwołanie się od oceny kwalifikacyjnej, doręczonej skarżącemu w marcu 2016 r. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, w przedmiotowej sprawie nie można stwierdzić aktualności naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw jednostki.

5. W zakresie wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli należy poczynić pewne uwagi porządkujące. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej formalne oznaczenie, zaś rekonstrukcji zarzutów należy dokonać zarówno na podstawie *petitum* skargi, jak i uzasadnienia (wyrok TK z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/17). Zasada ta ma zastosowanie w odniesieniu do przedmiotu kontroli, jak i do wzorców, które muszą być rekonstruowane z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu (zob. wyroki TK z: 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07; 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13; 8 października 2015 r., sygn. akt SK 11/13; 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15).

W *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej jako samodzielny wzorzec kontroli wskazano art. 32 Konstytucji, który ustanawia zasadę równości wobec prawa (ust. 1) oraz zakaz dyskryminacji (ust. 2). Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału ogólne zasady wyrażone w art. 32 ust. 1 i 32 ust. 2 nie stanowią jednak samoistnych praw i wolności, funkcjonują zawsze w kontekście sytuacyjnym w powiązaniu z innymi przepisami konstytucyjnymi. W związku z tym mogą one stanowić wzorzec kontroli wyłącznie jako wzorce związkowe, powołane wraz z innym przepisem wyrażającym prawo lub wolność konstytucyjną (postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt

SK 71/19). Mimo braku oznaczenia w *petitum* skargi art. 32 Konstytucji jako wzorca związkowego, z uzasadnienia w sposób wystarczająco jasny wynika, że skarżący dostrzegł naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. W praktyce orzeczniczej Trybunału można wskazać przypadki, gdy Trybunał uwzględnił w sentencji konstytucyjne prawo podmiotowe, z którym skarżący połączył w treści uzasadnienia zasady wynikające z art. 32 Konstytucji, pomimo wskazania art. 32 w *petitum* jako samodzielnego wzorca kontroli (zob. np. wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14). Z uwagi na powyższe, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, że właściwie ujętym wzorcem kontroli powinien być art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W zakresie pozostałych wzorców kontroli należy stwierdzić brak ich adekwatności. Skarżący połączył prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 z art. 177 Konstytucji, określającym właściwość sądów powszechnych. Jednocześnie w *petitum* skarżący zakwestionował przepisy ustawy o NIK w zakresie, w jakim pozbawiają prawa złożenia skargi do sądu administracyjnego (skarga, s. 2). Na tym tle trzeba podkreślić, że statuowane w art. 78 Konstytucji prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma on charakteru absolutnego. Zgodnie bowiem z art. 78 zdanie drugie Konstytucji: „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Ustawa o NIK w kwestionowanych art. 76a i art. 76b określa tryb zaskarżania negatywnej oceny kwalifikacyjnej. Takie ujęcie zakresu dopuszczalnej drogi sądowej mieści się w zakresie określonym w art. 78 Konstytucji. Skarżący w żaden sposób nie uzasadnił przy tym w jaki sposób – jego zdaniem – kwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń. Ponadto warto zaznaczyć, że ani sądy powszechne ani administracyjne nie zamknęły skarżącemu drogi sądowej. Skarżący zakwestionował swoją okresową ocenę kwalifikacyjną przez sądem powszechnym (Sąd Rejonowy w W), który rozpatrzył merytorycznie jego sprawę, oddalając powództwo (wyrok z marca 2020 r., sygn. akt). Skarżący nie wniósł natomiast sprawy do sądu administracyjnego a – tym samym – nie wyczerpał tej drogi prawnej.

6. Niezależnie od wskazanych wyżej argumentów przemawiających za niedopuszczalnością poddania skargi merytorycznemu rozpatrzeniu, a więc przede wszystkim ze względu na wystąpienie zaniechania prawodawczego oraz brak

aktualnego interesu prawnego po stronie skarżącego trzeba uznać, że nawet w razie przeprowadzenia kontroli merytorycznej skargi podniesione w niej zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Główny zarzut koncentruje się na naruszeniu zasady równości wobec prawa. Zdaniem skarżącego, brak przyznania mu możliwości odwołania się od oceny pozytywnej jest wyrazem dyskryminacyjnego traktowania w stosunku do kontrolerów, którzy uzyskali ocenę negatywną, jak również w stosunku do pracowników służby cywilnej którzy, w ocenie skarżącego, znajdują się w podobnej sytuacji prawnej do kontrolerów NIK. Skarżący stwierdził, że takie zróżnicowanie nie zostało przez ustawodawcę uzasadnione, nie istnieje również żaden interes prawny lub wartości, które takie zróżnicowanie usprawiedliwiają.

Do oceny zgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości wobec prawa wymagane jest przeanalizowanie trzech kryteriów w ramach tzw. testu równości. Po pierwsze, należy określić krąg adresatów, do których odnosi się dana norma prawna i ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi podmiotami. Drugim kryterium jest stwierdzenie, czy ustawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej. Po trzecie, rozważenia wymaga czy takie zróżnicowane sytuacji prawnej jest, w świetle norm, zasad i wolności konstytucyjnych nieusprawiedliwione, nieproporcjonalne i nieadekwatne (zob. np. wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12; postanowienie TK z 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19).

Pierwszy zarzut skarżącego dotyczy dyskryminacyjnego zróżnicowania jego sytuacji prawnej w stosunku do kontrolerów, którzy uzyskali ocenę negatywną. Przeprowadzając test równości należy stwierdzić, że mianowani kontrolerzy NIK podlegający okresowym ocenom kwalifikacyjnymi mają wspólną cechę relewantną a ich prawo do zakwestionowania oceny na mocy ustawy zostało uzależnione od rodzaju tej oceny (pozytywna lub negatywna). Nie można natomiast zgodzić się z opinią skarżącego, że zróżnicowanie to jest nieuzasadnione i nieadekwatne. Jak już zostało wskazane w pkt IV-5 niniejszego stanowiska ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie drogi sądowej w przypadku oceny negatywnej, ze względu na doniosłość skutków prawnych, które taka ocena pociąga za sobą. Dwukrotne uzyskanie przez mianowanego kontrolera NIK oceny negatywnej skutkuje rozwiązaniem stosunku pracy. W konsekwencji, sytuacja prawna kontrolerów, którzy uzyskali ocenę pozytywną oraz kontrolerów uzyskujących ocenę negatywną nie jest

taka sama. Pozytywna ocena kwalifikacyjna nie wywołuje dla kontrolerów skutków prawnych, nie nakłada na osobę podlegającą ocenie obowiązków i nie wpływa na jego sytuację prawną w świetle przepisów ustawy o NIK. W przypadku kontrolera ocenionego negatywnie ustawodawca natomiast uznał za uzasadnione i proporcjonalne wprowadzenie kontroli sądowej w zakresie legalności i prawidłowości procedury przyznania takiej oceny.

Wątpliwości budzi również drugi zarzut podniesiony przez skarżącego, tj. dyskryminacyjne traktowanie pozytywnie ocenionego kontrolera NIK w stosunku do pozytywnie ocenionego urzędnika służby cywilnej. Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 3 ustawy o służbie cywilnej ocenianemu urzędnikowi przysługuje sprzeciw od oceny okresowej do dyrektora generalnego urzędu, a w przypadku jego nierozpatrzenia lub nieuwzględnienia odwołanie do sądu pracy. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej ocenie okresowej podlegają zarówno mianowani urzędnicy służby cywilnej, jak również pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Sądem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest sąd pracy, co oznacza, że zastosowanie mają przepisy proceduralne dotyczące postępowań cywilnych. Zgodnie natomiast z ustawą o NIK właściwą procedurą w przypadku odwołania się od decyzji zatwierdzającej ocenę negatywną jest postępowanie sądowoadministracyjne. Mianowani kontrolerzy NIK oraz urzędnicy i pracownicy służby cywilnej są zatem podmiotami, których sytuacja jest uregulowana na podstawie różnych ustaw, podlegającymi pod odmienne reżimy prawne. W ocenie Sejmu, w takiej sytuacji nie można uznać, że podmioty te mają wspólną cechę relewantną, która umożliwiłaby porównanie ich sytuacji prawnej w zakresie procedury przeprowadzania oceny okresowej. Ponadto w treści uzasadnienia skarżący nie przedstawił argumentacji wskazującej na to, że podmioty te znajdują się w sytuacji podobnej, i w konsekwencji nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku procesowego.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „[r]óżne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza [...] zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady” (wyrok TK z 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13). Warto również zaznaczyć, że zdaniem Trybunału „ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. [...] Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, «towarzyszącej» dokonywanemu

zróżnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to zróżnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych” (wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12).

Analogicznie za trafny nie może zostać uznany zarzut skarżącego dotyczący naruszenia prawa do sądu. W tym kontekście wymaga przypomnienia, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i nie może być rozumiane jako przyznające jednostce możliwość zaskarżenia dowolnej sprawy. Z treści art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika, że zakaz zamykania drogi sądowej dotyczy dochodzenia naruszenia wolności i praw. Oznacza to, że prawo do zainicjowania postępowania sądowego w danej sprawie przysługuje jednostce dopiero w sytuacji naruszenia przysługujących jej praw i wolności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „sprawy” wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiane właśnie jako „rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych. Istotą rozpatrzenia sprawy jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki” (zob. np. postanowienie TK z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11; wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11).

W ocenie Sejmu w sytuacji skarżącego nie zaktualizowało się pojęcie sprawy w rozumieniu wynikającym z orzecznictwa Trybunału. Oznacza to, że uzyskanie pozytywnej okresowej oceny kwalifikacyjnej nie spowodowało naruszenia przysługującego skarżącemu interesu prawnego lub chronionej prawnie wolności. Ustawa o NIK w sposób jednoznaczny określa, że interes prawny, z którym związana jest możliwość odwołania się, mają wyłącznie ci kontrolerzy, którzy uzyskali ocenę negatywną. Ustawodawca zdecydował o przyznaniu prawa do zakwestionowania oceny negatywnej ze względu na doniosłość skutków prawnych, jakie są z nią związane. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK dwukrotne, następujące po sobie uzyskanie negatywnej oceny kwalifikacyjnej pociąga za sobą rozwiązanie z mianowanym kontrolerem stosunku pracy za wypowiedzeniem.

W literaturze przedmiotu dokonywana przez przełożonego ocena kwalifikacyjna jest uznawana za czynność wewnętrzną z zakresu służbowego stosunku pracy, będącą elementem polityki kadrowej i systemu motywacyjnego. Charakter oceny jest uznaniowy, jej celem jest wyrażenie opinii na temat pracy i postawy mianowanego

kontrolera, w związku z czym nie stanowi ona indywidualnego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach w rozumieniu prawa administracyjnego (zob. B. Chotkowska, E. Jarzęcka-Siwik, *Sądowoadministracyjna kontrola oceny kwalifikacyjnej kontrolera*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 6, s. 15). Ponadto ocena nie jest dokonywana w celu wywołania bezpośredniego wpływu na sytuację prawną kontrolera. Z uzyskaniem oceny pozytywnej nie wiążą się żadne skutki prawne, natomiast w przypadku oceny negatywnej możliwe są pośrednie skutki prawne, po zaistnieniu dodatkowych okoliczności. Sama ocena kwalifikacyjna, zarówno pozytywna jak i negatywna, nie posiada tym samym cech sprawy administracyjnej, z którą związane byłyby uprawnienia procesowe (*ibidem*, s. 17). Kwestie związane z przyznawaniem i kwestionowaniem ocen negatywnych są kompleksowo uregulowane w ustawie o NIK, w związku z czym nie mają do nich zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy również zwrócić uwagę na zakres kompetencji sądu administracyjnego w zakresie rozpatrywania skargi na decyzję Prezesa NIK zatwierdzającą ocenę negatywną. Zgodnie z doktryną prawa administracyjnego sądowa kontrola działań organów administracji obejmuje jedynie kryterium legalności, to znaczy zbadanie działań pod kątem zgodności z prawem (zob. A. Kurzawa, P. Szustakiewicz., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz art. 1*. Wyd. 2, Warszawa 2023). Do sądu administracyjnego należy ocena czy organ administracji właściwie ustalił stan faktyczny oraz prawidłowo dokonał wykładni stosowanych przepisów prawa. Oznacza to, że sąd administracyjny bada jedynie czy nie doszło do naruszenia prawa materialnego i procesowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego w przypadku decyzji uznaniowych, do których zalicza się okresowa ocena kwalifikacyjna, ich kontrola nie może ingerować w słuszność dokonanej przez organ rozstrzygnięcia i poddawać ocenie jego celowość (zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1920/14; wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1810/20). Do roli sądu nie należy wkraczanie w kompetencję organu dokonującego oceny i decydowanie czy przyznana ocena jest zbyt niska i powinna być podwyższona (wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1810/20).

W podobnym tonie wypowiadają się sądy pracy, rozpatrujące odwołania od ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej na podstawie art. 83 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej. Zakres kontroli sądu pracy obejmuje jedynie zachowanie

właściwych procedur i standardów przeprowadzania oceny. Sąd nie ingeruje w jej wynik i nie jest uprawniony do jej zmiany. W przypadku uwzględnienia powództwa ze względu na wystąpienie uchybień proceduralnych sąd zobowiązuje pracodawcę do ponownego przeprowadzenia oceny. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „sąd jest uprawniony wyłącznie do kontroli zachowania trybu dokonania oceny oraz uzasadnienia negatywnych ocen [...] pod kątem prawdziwości podanych okoliczności faktycznych oraz zastosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów. [...] sąd rozpatrujący odwołanie od oceny okresowej nie jest uprawniony do weryfikacji pozytywnej oceny kwalifikacyjnej – «na poziomie oczekiwań» i podwyższenia jej na „jeszcze lepszą” ocenę pozytywną – «powyżej oczekiwań»” (postanowienie SN z 5 lipca 2018 r., sygn. akt II PK 204/17; wyrok SN z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I PK 48/16; uchwała SN z 27 stycznia 2016 r., sygn. akt III PZP 10/15).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie wypowiedział się w sprawie podobnej do sprawy skarżącego, dotyczącej braku dopuszczalności zakwestionowania przez pracownika samorządowego pozytywnej oceny okresowej w sytuacji braku regulacji ustawowej przewidującej drogę sądową. Sąd Apelacyjny odrzucił pozew ze względu na brak podstawy prawnej przyznającej pracownikowi roszczenie do kwestionowania oceny okresowej. Ponadto Sąd orzekł, że „nie istnieje prawo podmiotowe pracownika wymagające sądowej ochrony, które mogłoby zostać naruszone wystawieniem oceny pozytywnej [...] sąd bowiem nie zalicza do praw podmiotowych uszczerbku w sferze ambicjonalnej i emocjonalnej pracownika jaki niewątpliwie jest skutkiem wystawienia oceny niezgodnej z oczekiwaniami (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 25 marca 2014 r., sygn. akt III APa 11/13).

Podsumowując, uzyskanie przez skarżącego pozytywnej oceny kwalifikacyjnej nie pociąga za sobą powstania prawa podmiotowego lub interesu prawnego, których ochrona wymagałyby rozpatrzenia sprawy przez sąd. Ze względu na uznaniowy charakter oceny okresowej ewentualna kontrola sądowa jest ograniczona wyłącznie do kryterium zgodności z prawem i nie dotyczy jej słuszności lub adekwatności. W konsekwencji, w niniejszej sprawie nie doszło do ograniczenia konstytucyjnego prawa skarżącego do sądu ze względu na brak podstawy prawnej do wystąpienia z roszczeniem. Brak jest również stosunku prawnego, którego istnienie usprawiedliwiłoby konieczność wniesienia powództwa do sądu powszechnego.

Na marginesie tych rozważań warto zwrócić uwagę, że kwestionowane przepisy ustawy o NIK nie zamykają drogi sądowej skarżącemu w przypadku naruszenia jego

praw lub wolności. Jak zostało wskazane powyżej, sam fakt otrzymania oceny pozytywnej nie stanowi takiego naruszenia i nie wywołuje skutków prawnych. Jednakże w sytuacji, gdy przy sporządzaniu oceny zostaną naruszone dobra osobiste kontrolera może on wystąpić z powództwem o ochronę dóbr osobistych przed sądem cywilnym na zasadach ogólnych.

7. Uwzględniając podniesione powyżej okoliczności Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o **umorzenie** postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek