



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 czerwca 2022 r.

Pozycja 116

POSTANOWIENIE

z dnia 23 marca 2022 r.

Sygn. akt Ts 170/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2021 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 1 grudnia 2020 r. (data nadania) P.G. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił o zbadanie zgodności art. 38 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 2-4 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559; obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 1233; dalej: ustawa o służbie cywilnej), a także w związku z § 3, § 4, § 7 i § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1144) w zakresie, w jakim: 1) „nie umożliwia osobom podejmującym po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zaskarżenia (tryb odwoławczy) pierwszej oceny okresowej w służbie cywilnej w przedmiocie jej uchylenia, jak i przekazania jej do ponownego rozpoznania”; 2) „nie umożliwia osobom podejmującym po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zaskarżenia uchylenia pierwszej oceny okresowej w służbie cywilnej”; 3) „nie gwarantuje ochrony prawa do czci i dobrego imienia osobom podejmującym po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej”; 4) „odmawia równego traktowania w dostępie do ochrony tych samych praw wszystkich pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, poprzez odmówienie prawa do sądu osobom podejmującym po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej”; 5) „odmawia równego traktowania pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wyrażającym się w odmiennym katalogu przysługujących im praw, a szczególności pozbawienia prawa do ochrony czci i dobrego imienia osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej”; 6) „nie

umożliwia sądowej weryfikacji poprawności zastosowanych kryteriów oceny podczas procedury pierwszej oceny okresowej w służbie cywilnej”, z art. 2, art. 7, art. 24, art. 30, art. 32 w związku z art. 45, art. 77 ust. 2, a także w związku z art. 47, art. 60, art. 65 w związku z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Postanowieniem z 26 maja 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 31 maja 2021 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze. Stwierdził, że treść zaskarżonych przepisów nie jest źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, a rozszerzenie przedmiotu kontroli o dodatkowy przepis, który mógłby zostać uznany za to źródło, nastąpiło po upływie ustawowo przepisanego terminu.

3. W zażaleniu z 2 czerwca 2021 r. (data nadania) skarżący wniósł o uchylenie powyższego postanowienia i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Zaskarżonemu postanowieniu skarżący zarzucił, że Trybunał błędnie uznał, iż:

- do oceny zaskarżonych przepisów nie mają zastosowania wskazane w skardze wzorce kontroli, podczas gdy – zdaniem skarżącego – mają one istotne znaczenie dla dokonania oceny kwestionowanych regulacji (punkt 1 zażalenia);
- nie można w treści zaskarżonych przepisów upatrywać źródła naruszania konstytucyjnych praw skarżącego, podczas gdy, jak wskazał, „Sąd I instancji oraz Sąd II instancji w uzasadnieniu w sprawie z powództwa [s]karżącego odniósł się bezpośrednio do ww. przepisów” i bazując na nich stwierdził, że „ustawa o służbie cywilnej nie wskazuje na jakikolwiek tryb odwoławczy, z którego mógłby skorzystać pracownik otrzymujący negatywną pierwszą ocenę” (punkt 3 zażalenia);
- doszło do nieterminowego rozszerzenia zakresu zaskarżenia, podczas gdy „z treści pełnomocnictwa z dnia 1 grudnia 2020 r. oraz z treści skargi konstytucyjnej (zob. np. str. 16 i str. 23) (...) jednoznacznie i w sposób oczywisty wynika, iż przedmiot zaskarżenia obejmuje również art. 83 ustawy o służbie cywilnej (...) [a] zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie dodatkowo również wskazany został w pierwszym kolejnym piśmie procesowym [s]karżącego (nadany w dniu 29 marca 2021 r.)” (punkt 2 zażalenia);
- skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych określonych w ustawie i usunięcie braków nie jest możliwe (punkt 4 zażalenia);

Skarżący zarzucił również:

- obrazę art. 53 ust. 1 i 2 u.o.t.p.TK przez jego błędną wykładnię prowadzącą do konkluzji, że warunkiem wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej jest uprzednie wykazanie przez skarżącego, że treść kwestionowanych przepisów musi być tak sformułowana, aby *expressis verbis* dotyczyła ona kwestii dostępu do sądu i zasad zaskarżenia oceny pracy w służbie cywilnej” (punkt 6 zażalenia);
- naruszenie art. 190 ust. 5 Konstytucji, polegające na wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w składzie jednoosobowym orzeczenia przekraczającego zakres formalnej kontroli skargi (punkt 5 zażalenia).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p.TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada prze-

de wszystkim, czy w wydany postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w zaskarżonym postanowieniu.

2.1. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko takie naruszenie praw, którego źródłem jest zaskarżony akt normatywny lub jego część. Przepis wskazany w skardze konstytucyjnej stanowi źródło naruszenia praw skarżącego jedynie w sytuacji, gdy jego normatywna treść pozostaje w związku z treścią tych praw.

W niniejszej sprawie powyższy warunek nie został spełniony. Skarżący stwierdził w skardze, że naruszenie jego praw polega na wyłączeniu możliwości złożenia przez pracownika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na czas określony, sprzeciwu do dyrektora generalnego urzędu i odwołania do sądu pracy od pierwszej oceny okresowej. Skutkuje to, jego zdaniem, wyeliminowaniem prawa do kontroli tej oceny na drodze sądowej. Skarżący zauważa, że uprawnienie do kwestionowania ocen okresowych w drodze sprzeciwu i odwołania przysługuje natomiast pracownikom służby cywilnej zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 83 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 1233; dalej: ustawa o służbie cywilnej). Trybunał stwierdza, że zarzut ten mógłby być zakwalifikowany – jak chciałby tego skarżący – jako zarzut pominięcia ustawodawczego jedynie wówczas, gdyby skarżący łączył go z przepisami dotyczącymi kwestii zaskarżalności ocen okresowych, a więc np. ze wspomnianym art. 83 ustawy o służbie cywilnej. Takimi przepisami nie są natomiast zaskarżone art. 38 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 2-4 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, a także w związku z § 3, § 4, § 7 i § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1144; dalej: rozporządzenie). Nie odnoszą się one bowiem w ogóle do kwestii zaskarżania ocen w służbie cywilnej. Określają jedynie warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej i w tym kontekście zostały powołane w rozważaniach prawnych Sądu Okręgowego we W. zawartych w uzasadnieniu wyroku tego sądu z 15 czerwca 2020 r. (sygn. akt [...]). Natomiast – wbrew twierdzeniom skarżącego – z samego faktu przytoczenia ich w tym orzeczeniu nie wynika jeszcze, że którykolwiek z tych przepisów dotyczy kwestii związanych z sądową kontrolą pierwszej oceny w służbie cywilnej, a tym bardziej – że narusza konstytucyjne prawa skarżącego w omawianym zakresie.

Należy podkreślić, że obowiązkiem skarżącego było wykazanie, że kwestionowane uregulowanie godzi w uprawnienia gwarantowane postanowieniami Konstytucji, wskazanymi jako wzorce kontroli. Nie wymaga się natomiast, co skarżący zarzuca w zażaleniu, by wykazał, iż treść zaskarżonych przepisów dotyczy *expressis verbis* kwestii dostępu do sądu czy zasad zaskarżania oceny pracy w służbie cywilnej. Treść zakwestionowanych w tej sprawie przepisów nie wskazuje na pozbawienie skarżącego konstytucyjnego prawa do sądu w jakimkolwiek aspekcie. Z tego względu Trybunał przyjął, że nie wykazują one merytorycznego związku z treścią argumentów skargi, mających przemawiać na rzecz tezy o ich niezgodności z art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Nie znajduje także podstaw twierdzenie skarżącego, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał uznał, iż do oceny kwestionowanych przepisów „nie mają zastosowania wzorce kontroli z art. 2, art. 7, art. 24, art. 30, art. 32, art. 45, art. 77 ust. 2, art. 47, art. 60, art. 65, art. 153 Konstytucji” (s. 2 zażalenia). W uzasadnieniu postanowienia z 26 maja 2021 r. Trybunał stwierdził jedynie, że „[z]askarżone przepisy nie dotyczą ani kwestii dostępu do sądu, ani zasad zaskarżania oceny pracy w służbie cywilnej. Nie można zatem w ich treści upatrywać źródła naruszenia konstytucyjnych praw, o których mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2

Konstytucji, ani pozostałych powołanych w skardze praw konstytucyjnych, do naruszenia których miało, zdaniem skarżącego, dojść w wyniku braku możliwości zakwestionowania uzyskanej przez niego negatywnej pierwszej oceny w służbie cywilnej” (s. 6 postanowienia). Oznacza to, o czym była mowa wyżej, że wzorce te są nieadekwatne do oceny zaskarżonych przepisów na gruncie niniejszej sprawy z uwagi na zakres, w jakim skarżący je kwestionuje, tj. istotę zarzutu ich niekonstytucyjności.

Prowadzi to do wniosku, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny trafnie stwierdził brak związku normatywnego między art. 38 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 2-4 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, a także w związku z § 3, § 4, § 7 i § 11 ust. 1 rozporządzenia a art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.2. W zażaleniu skarżący wskazał że „z treści pełnomocnictwa z dnia 1 grudnia 2020 r. oraz z treści skargi konstytucyjnej (zob. np. str. 16 i str. 23) z dnia 1 grudnia 2020 r. jednoznacznie i w sposób oczywisty wynika, iż przedmiot zaskarżenia obejmuje również art. 83 ustawy o służbie cywilnej. Celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości w tej kwestii, zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie dodatkowo również wskazany został w pierwszym kolejnym piśmie procesowym Skarżącego (nadanym w dniu 29 marca 2021 r.)” (s. 2 zażalenia). Skarżący sprzeciwia się stwierdzeniu, że rozszerzył przedmiot zaskarżenia o ten przepis po upływie terminu i przekonuje, że niewskazanie go w skardze jako przepisu kwestionowanego stanowi jedynie oczywistą omyłkę.

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna jest sformalizowanym instrumentem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Określony w art. 77 u.o.t.p.TK trzymiesięczny termin do wystąpienia ze skargą wyznacza czasowe granice do podjęcia przez skarżącego obrony swych wolności lub praw. W związku z tym przekroczenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, który ma materialnoprawny charakter – bez względu na okoliczności uzasadniające jego przekroczenie – uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy (zob. np. postanowienia TK z: 29 września 2004 r., sygn. Ts 99/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 325; 5 października 2012 r., sygn. Ts 136/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 263; 26 stycznia 2016 r., sygn. Ts 215/15, OTK ZU B/2016, poz. 270).

Podstawowym ustawowym obowiązkiem wnoszącego skargę konstytucyjną jest precyzyjne określenie zarówno przedmiotu wnioskowanej kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK), jak i konstytucyjnego wzorca (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), z którym przedmiot ten będzie konfrontowany. Trybunał Konstytucyjny jest przy tym związany granicami wniesionej skargi (art. 67 u.o.t.p.TK), czego konsekwencją jest prawna niedopuszczalność określania przedmiotu postępowania przez Trybunał działający z własnej inicjatywy czy samodzielnego „doprecyzowania” przedmiotu kontroli w ramach ogólnie określonych przez skarżącego granic. Nie ulega zatem wątpliwości, że omyłki pełnomocnika przy oznaczaniu przedmiotu zaskarżenia mogą wyrzucić daleko idące konsekwencje z perspektywy ochrony praw i wolności skarżącego, czego przykładem jest analizowana sprawa.

Trybunał w obecnym składzie podziela argument, że podniesienie dopiero w piśmie procesowym z 29 marca 2021 r. zarzutu niekonstytucyjności art. 83 ustawy o służbie cywilnej (dot. uprawnień członków korpusu służby cywilnej do zakwestionowania oceny okresowej w drodze sprzeciwu do dyrektora generalnego urzędu lub odwołania do sądu pracy) – wcześniej niestanowiącego przedmiotu skargi – nie jest dopuszczalne z uwagi na upływ ustawowego terminu do wniesienia skargi. Powołane pismo stanowi *de facto* nową skargę konstytucyjną, której rozpoznanie nie jest możliwe na tym etapie postępowania.

Ponadto, jak stwierdza Trybunał, wyszczególnienie art. 83 ustawy o służbie cywilnej jako przedmiotu zaskarżenia w pełnomocnictwie złożonym do akt przy piśmie z 29 marca 2021 r. (a więc po upływie terminu do wystąpienia ze skargą) również nie może zostać potraktowane jako skuteczne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. Doku-

ment pełnomocnictwa jest bowiem wobec Trybunału tylko dowodem potwierdzającym istnienie i zakres umocowania pełnomocnika do działania w imieniu skarżącego. Nie służy natomiast wyrażaniu treści żądania przeprowadzenia kontroli konstytucyjności aktów normatywnych.

2.3. Zdaniem skarżącego wydanie zaskarżonego postanowienia w składzie jednoosobowym, a nie kolegialnym (bez głosowania), stanowi bezpośrednie naruszenie normy wynikającej z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Stanowisko skarżącego wynika zapewne z błędnego rozumienia zakresu zastosowania art. 190 ust. 5 Konstytucji. Przypomnienia wymaga więc, że przepis ten odnosi się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydawanych w toku merytorycznej kontroli konstytucyjności norm prawnych. Świadczy o tym jego umiejscowienie w systematyce art. 190 Konstytucji bezpośrednio po przepisach regulujących charakter prawny, ogłaszanie i skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1-4 Konstytucji). Poza zakresem zastosowania art. 190 ust. 5 Konstytucji pozostają natomiast postanowienia Trybunału wydawane na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, przesądzające dopiero o dopuszczalności poddania zaskarżonego przepisu kontroli merytorycznej.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p.TK *a contrario* – postanawia jak w sentencji.