



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 listopada 2023 r.

Pozycja 86

## POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2023 r. Sygn. akt SK 69/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2023 r., skargi konstytucyjnej R.K. o zbadanie zgodności:

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)” z art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 stycznia 2022 r. (data nadania) R.K. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności 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) 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)”, z art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji.

Skarżący pismem procesowym z 11 maja 2022 r. (data nadania) doprecyzował, że „oparł skargę [konstytucyjną] powołując się [na] art. 32 Konstytucji w powiązaniu z poniżej

wskazanymi przepisami: 1) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji, 2) art. 77 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 78 Konstytucji” (pismo skarżącego, s. 3).

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący R.K. w związku z zatrudnieniem w Najwyższej Izbie Kontroli w W. (dalej: NIK) poddany został w marcu 2016 r. okresowej ocenie kwalifikacyjnej mianowanego kontrolera NIK za rok 2015. Ogólna ocena kwalifikacyjna przyznana przez Dyrektora Delegatury NIK w Ł. za pracę skarżącego w 2015 r. określona została jako zadowalająca (najniższa z ocen pozytywnych) w pięciostopniowej skali (wyróżniająca, bardzo dobra, dobra, zadowalająca oraz negatywna). W uzasadnieniu oceny skarżącego wskazano, że „[o]ceniowany 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”.

Skarżący podkreślił także, że „stopniowalność ocen pozytywnych od najgorszej z nich do najlepszej wpływa na gratyfikację finansową oraz możliwość rozwoju zawodowego pracownika” (skarga konstytucyjna, s. 31). W skardze konstytucyjnej podniesiono, że w związku z pominięciem skarżącego podczas przyznawania nagród za przeprowadzone wspólnie z innymi kontrolerami dwie kontrole w 2015 r. (wskazane także w okresowej ocenie kwalifikacyjnej skarżącego dokonanej 31 marca 2016 r.), skarżący zainicjował postępowanie skargowe w NIK, które nie potwierdziło zarzutów skarżącego. Na tym tle skarżący nieskutecznie domagał się także przed sądami powszechnymi odszkodowania od pracodawcy z tytułu nierównego traktowania oraz ochrony dóbr osobistych (skarga konstytucyjna, s. 16-21).

W pozwie z 18 marca 2019 r. skierowanym przeciwko NIK skarżący odwołał się od okresowej oceny kwalifikacyjnej dokonanej 31 marca 2016 r. przez pracodawcę, wnosząc o zmianę zaskarżonej oceny lub jej uchylenie i zobowiązanie do powtórnego jej dokonania. W odpowiedzi na pozew NIK wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej oraz zasądzenie na rzecz NIK od skarżącego kosztów postępowania.

Postanowieniem z 29 maja 2019 r. Sąd Rejonowy w W., VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy) odrzucił pozew.

Orzeczeniem z 29 października 2019 r. Sąd Okręgowy w W. (dalej: Sąd Okręgowy) uchylił postanowienie Sądu Rejonowego z 29 maja 2019 r.

W piśmie procesowym z 18 lutego 2020 r. skarżący wniósł o przekazanie sprawy do rozpoznania i rozstrzygnięcia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W.

Postanowieniem z 4 marca 2020 r. Sąd Rejonowy oddalił wniosek skarżącego o przekazanie sprawy do rozpoznania i rozstrzygnięcia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W. Sąd Rejonowy uzasadnił, że zgodnie z treścią art. 76b ustawy o NIK tylko od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego – „droga postępowania sądowo-administracyjnego dotyczy tylko odwołania od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną. Tylko w takim zakresie spory dotyczące okresowej oceny kwalifikacyjnej ustawodawca poddał sądowoadministracyjnej kontroli. W pozostałym zakresie mogą być one więc jedynie rozstrzygane przez Sądowictwo Powszechne – Sądy Pracy” (uzasadnianie wyroku Sądu Rejonowego z 4 marca 2020 r., s. 2).

Wyrokiem z 4 marca 2020 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy oddalił powództwo skarżącego. W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy wskazał: „[u]znanie, że Sąd Powszechny jest uprawniony do rozpoznania odwołania od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej kontrolera NIK nie jest jednoznaczne, że taka osoba tak posiada prawo podmiotowe żądania zmiany oceny pozytywnej. Ustawodawca takie prawo w ustawie o NIK dał osobie otrzymującej ocenę negatywną. Powództwo powoda dotyczące oceny pozytywnej jako dotyczące żądania nie znajdującego oparcia w prawie podmiotowym pracownika należało oddalić” (tamże, s. 2). Sąd Re-

jonowy podkreślił, że „[u]stawodawca uznając szczególne następstwa negatywnej oceny (sięgające nawet rozwiązania stosunku pracy) umożliwił jej zaskarżenie do Sądu. W przypadku oceny pozytywnej tak daleko idące następstwa nie występują uznał więc, że nie jest celowym przyznawanie w takiej sytuacji prawa podmiotowego do zaskarżenia jej do Sądu by ten zwerifikował poprawność oceny pozytywnej. Brak takiego środka nie może być utożsamiany jednak z pozbawieniem osoby ocenianej prawa do Sądu, bowiem powód [skarżący] w przypadku gdy pracodawca opierając się na przedmiotowej opinii naruszyłby jego prawa podmiotowe (np. dobra osobiste, prawo do żądania wynagrodzenia za jakość pracy) miałyby pełne prawo ich dochodzenia przed Sądem Powszechnym, który nie byłby w żaden sposób związany treścią przedmiotowej opinii” (tamże, s. 3).

Skarżący złożył apelację od wyroku Sądu Rejonowego z 4 marca 2020 r., zaskarżając wyrok w całości. W odpowiedzi na apelację NIK wniosła o jej oddalenie w całości.

Wyrokiem z 14 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy oddalił apelację. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy wskazał, że skarżący „usiłuje – wbrew obowiązującemu przepisowi – wykazać uprawnienie do odwołania się od oceny kwalifikacyjnej zadowolającej. Sąd Okręgowy nie mógł dopatrzeć się w przepisach konstytucyjnych takich uregulowań, które przemawiałyby za przyjęciem, iż zastosowana przez Sąd I instancji wykładnia przepisu art. 76b ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest sprzeczna z Konstytucją” (uzasadnienie, s. 5). Sąd Okręgowy wskazał także, że „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 – takie bowiem założenie przyświecało ustawodawcy, a u podstaw tego założenia leżała chęć wyeliminowania procesów o znikomej doniosłości. Brak jest w tej sytuacji jakichkolwiek podstaw, aby wywodzić, iż powód z uwagi na niemożliwość zaskarżenia oceny jest dyskryminowany. Również pozostałe zarzuty apelacyjne nie potwierdziły się” (tamże, s. 7).

2.1. Zdaniem skarżącego 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. Skarżący w piśmie procesowym z 11 maja 2022 r. (data nadania) doprecyzował, w odniesieniu do art. 32 Konstytucji, że „oparł skargę [konstytucyjną] powołując się [na] art. 32 Konstytucji w powiązaniu z poniżej wskazanymi przepisami: 1) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji, 2) art. 77 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 78 Konstytucji” (pismo skarżącego, s. 3).

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, „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. (...) [N]ie istnieje żaden interes i nie ma też innych wartości czy zasad, które uzasadniałyby zróżnicowanie uczestników postępowania w kwestii dopuszczalności zaskarżania otrzymanej oceny” (skarga konstytucyjna, s. 31). Jednocześnie skarżący uważa, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości przez zróżnicowanie zasad odwoływania się od oceny okresowej w wypadku różnych kategorii pracowników. W tym względzie odwołał się do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (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.

Skarżący wskazał także, że „na podstawie obowiązujących przepisów został [on] pozbawiony możliwości wykazania przed Sądem, że otrzymana ocena pozytywna narusza jego interes. (...) [O]cena pozytywna – jako ocena stopniowalna – zawiera w sobie również wskazanie pewnych uchybień popełnionych przez pracownika” (skarga konstytucyjna, s. 36). Pominiecie skarżącego w grupie podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania od oceny pozytywnej skarżący uznaje za niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 36).

W braku możliwości wykazania przed sądem, że otrzymana pozytywna ocena kwalifikacyjna narusza interes prawny skarżącego, skarżący dopatruje się także naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 77 ust. 2 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 40) oraz art. 78 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 43).

3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2022 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez „wskazanie – stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności 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.) z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Skarżący w piśmie procesowym z 11 maja 2022 r. ustosunkował się do wezwania w sprawie usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przedkładając stosowne wyjaśnienia.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 13 lipca 2022 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 3 października 2022 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 17 października 2022 r. wniósł o umorzenie postępowania 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; dalej: u.o.t.p.TK) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

PG wskazał, że „[i]ntencją 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” (pismo PG, s. 13-14).

W ocenie PG skarżący nie ma osobistego interesu prawnego w rozpoznaniu sformułowanego zarzutu i brak jest jednej z materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej – „[o]d oceny kwalifikacyjnej z 31 marca 2016 r. Skarżący odwołał się do sądu powszechnego dopiero pozwem z 18 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 [zaskarżonym] zakresie (...) nie mogłoby przywrócić Skarżącemu terminu do wniesienia odwołania od oceny kwalifikacyjnej z 31 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 określmem w tym przepisie” (tamże, s. 16-17).

Dodatkowo, PG uznał, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych dotyczących uzasadnienia. Uznał, że mimo obszernego uzasadnienia skargi konstytucyjnej skarżący nie przedstawił konkretnych argumentów świadczących o niezgodności zaskarżonych przepisów z poszczególnymi wzorcami kontroli (tamże, s. 17-21).

6. W imieniu Sejmu, w piśmie z 14 kwietnia 2023 r., stanowisko zajął Marszałek Sejmu (dalej: MS). Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu brak możliwości odwołania się od oceny pozytywnej w kwestionowanym art. 76a ustawy o NIK był celowym działaniem ustawodawcy, a w konsekwencji nie może podlegać kontroli merytorycznej Trybunału (stanowisko Sejmu, s. 10). MS wskazał, że „[n]a 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 świadomie 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” (tamże, s. 11). MS za orzecznictwem sądów administracyjnych argumentował, 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” (tamże, s. 11).

MS w treści skargi konstytucyjnej nie znalazł „argumentów przesądających o fragmentaryczności i przypadkowości analizowanej regulacji lub o niewywiązaniu się ustawodawcy z konstytucyjnego nakazu uregulowania tych kwestii”. Uznał także, że „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” (tamże, s. 12).

MS wyraził także wątpliwości, czy skarżącemu przysługuje osobisty interes w rozpatrzeniu skargi konstytucyjnej – „w lutym 2018 r. skarżący przeszedł na emeryturę i tym samym przestał pełnić funkcję kontrolera 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 zmieniałaby 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” (tamże, s. 13).

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

### 2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności 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., aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa 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)” ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli – art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji.

Skarżący pismem procesowym z 11 maja 2022 r. doprecyzował, że „oparł skargę [konstytucyjną] powołując się [na] art. 32 Konstytucji w powiązaniu z poniżej wskazanymi przepisami: 1) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji, 2) art. 77 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 78 Konstytucji” (pismo skarżącego, s. 3).

Zgodnie z zaskarżonym art. 76a ust. 1 ustawy o NIK „[m]ianowany 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”.

Niezaskarżone w skardze konstytucyjnej kolejne ustępy art. 76a ustawy o NIK stanowią: ust. 2. „[w] przypadku uchybienia terminu do wniesienia odwołania pozostawia się je bez rozpoznania, o czym informuje się na piśmie składającego odwołanie. Postanowienie w tej sprawie wydaje Prezes Najwyższej Izby Kontroli”, ust. 3 „[p]o rozpoznaniu odwołania Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydaje decyzję, w której zatwierdza ocenę kwalifikacyjną albo dokonuje zmiany tej oceny”, ust. 4 „Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, okres, za który dokonuje się oceny oraz tryb dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych i rozpatrywania odwołań od ocen kwalifikacyjnych”.

Zgodnie z treścią zaskarżonego w skardze konstytucyjnej art. 76b ustawy o NIK „[o]d decyzji, o której mowa w art. 76a ust. 3, zatwierdzającej ocenę negatywną, mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego”.

Brzmienie zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów ustawy o NIK obowiązuje od 2 czerwca 2011 r. i nie uległo zmianie.

### 3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 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).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego”.

go, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z tego przepisu oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz są akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Zaskarżonemu przepisowi można postawić zarzut pominięcia prawodawczego, jednakże może on być merytorycznie rozpoznany tylko wtedy, gdy spełnia określone w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału wymagania. Kognicja Trybunału w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego jest bowiem instytucją wyjątkową, dlatego dopuszczające ją przesłanki procesowe muszą być spełniane w całości oraz ściśle.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Skarżący żąda stwierdzenia o niezgodności z Konstytucją art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK w zakresie, w jakim przepisy te nie obejmują swoją regulacją określonej grupy spraw, w tym sprawy skarżącego. Rozpoznawana skarga konstytucyjna dotyczy zatem zarzutu pominięcia prawodawczego. Wobec ograniczonej kognicji Trybunału w stosunku do zarzutów braku określonej regulacji, dla oceny dopuszczalności merytorycznego

rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej rudymenarne znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy w sprawie zostały spełnione przesłanki pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się pominięcie oraz zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze) (zob. w szczególności wyroki TK z: 22 lipca 2007 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76). Zaniechanie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem absolutnym (właściwym) (por. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123) występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle (całościowo) nie ustanowił określonych instytucji prawnych, a jest do tego obowiązany przede wszystkim przez Konstytucję. W judykaturze Trybunału można jednak odnotować orzeczenia, w których stwierdza się występowanie w sprawie zaniechania prawodawczego, ewentualnie zarzutu tego zaniechania, gdy zasadność zarzutu pominięcia prawodawczego nie została w procesie przed Trybunałem wykazana (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6).

Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach.

Pominięcie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem względnym (niepełnym) (por. wyrok TK o sygn. SK 7/14) polega na tym, że ustawodawca, w przeciwieństwie do zaniechania regulacji w ogóle, co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale uczynił to w sposób niepełny. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK o sygn. SK 22/13 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa niejednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może tworzyć trudności (por. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wynika to z tego, że granicą tą jest akcentowana w orzecznictwie Trybunału „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „częstkowość” kontrolowanej regulacji prawnej wobec „całościowego”, „pełnego” braku regulacji objętej zaniechaniem. Mianem fragmentarycznej może być bowiem określona regulacja, w której brakuje znaku interpunkcyjnego, litery, słowa, ale także zdania albo kilku zdań. Niepełną może być więc nie tylko reguła, która nie zawiera przesłanki, nie odnosi się do określonych adresatów, pozostawia poza swoimi ramami pewne zachowania, lecz także ta, która nie zawiera całej instytucji prawnej. Pojawiają się zatem sytuacje, w których można twierdzić o występowaniu luki o charakterze generalnym, jak i bronić stanowiska, że luka ta ma charakter fragmentaryczny. Jednakże konieczność dokonania daleko



idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, może wskazywać na zaniechanie, a nie na pominięcie legislacyjne (por. postanowienia TK z: 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK nr 9/A/2015, poz. 161).

W orzecznictwie można odnotować przykłady pominięcia prawodawczego, które nie budzą kontrowersji. W szczególności w wyroku TK o sygn. K 21/11, stwierdzono, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominał reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę”.

Trudności w ustaleniu, czy w określonej sprawie zachodzi zaniechanie albo pominięcie prawodawcze, sprawiły, że w orzecznictwie wypracowano przesłanki, jakie powinno spełniać pominięcie, podlegające kognicji Trybunału.

Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję (por. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; oraz postanowienia o sygn. SK 7/14 i P 6/13). Przesłanka ta nawiązuje do utrwalonej w orzecznictwie definicji zaniechania prawodawczego (zaniechania absolutnego), którego postacią jest pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne). „[Z]aniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw.” (wyrok TK o sygn. K 21/11).

Jeżeli prawodawca nie spełnia tylko tego wymagania, można mu postawić ewentualnie jedynie zarzut zaniechania prawodawczego, wyłączonego spod kognicji Trybunału. Postawienie zarzutu pominięcia domaga się bowiem spełnienia także innych przesłanek. Stwierdzenie braku regulacji jakiejś materii jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stwierdzenia pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowało się jednak także stanowisko, zgodnie z którym przesłanka nakazu uregulowania jakiegoś zagadnienia nie jest wymagana, gdy częściowość (fragmentaryczność, niepełność) regulacji jest jednoznaczna. „Prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Trybunał stwierdził także, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W takich sytuacjach prawodawca

dopuszcza się pominięcia prawodawczego, niezależnie od tego, czy pominięta regulacja jest nakazana przez Konstytucję, gdyż powinna być ona „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; por. także wyroki TK o sygn. K 24/07 i SK 48/13). W istocie także takie przypadki objęte są co najmniej konstytucyjnym nakazem wynikającym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek poszanowania rudymentów prawidłowej legislacji. Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału uznawana za jeden z podstawowych wzorców kontroli pominięcia prawodawczego (por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). W tym kontekście dotyczy ona formy (konstrukcji) przedmiotu kontroli, a nie jego treści (materii), niemniej przez to, pośrednio, odnosi się także do tej ostatniej.

Konieczność spełnienia w sprawie przesłanki nakazu regulacji określonej materii jest zatem tym mniejsza, im większy jest zakres fragmentaryczności kontrolowanej regulacji, której wadliwość podlega ocenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Jeżeli kontrolowana regulacja przechodzi test zgodności z tymi zasadami, zarzucany brak określonej regulacji objęty jest nakazem unormowania wynikającym z Konstytucji. Gdy przepis stanowi spójną i klarowną regulację, której nie sposób zarzucić wady konstrukcyjnej, zarzut pominięcia musi być oparty na nakazie regulacji objętej zarzucanym brakiem. Jeżeli jednak fragmentaryczność przedmiotu kontroli, a więc jego wadliwość konstrukcyjna jest oczywista, czyniąc go przepisem dysfunkcyjnym, w niezgodzie z zasadami prawidłowej legislacji, spełnienie przesłanki nakazu regulacji nie jest konieczne.

Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego (por. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 12/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 95; wyrok TK o sygn. P 17/04 oraz postanowienia TK o sygn. SK 7/14; P 9/14 i P 6/13). Niecelowe (przypadkowe) pozostawienie danej materii poza ramami kontrolowanej regulacji może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze.

Po trzecie, cechą pominięcia jest tzw. tożsamość jakościowa materii, którą reguluje zaskarżony przepis oraz materii, która znajduje się poza jego regulacją. Cecha ta została wywiedziona z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który może samodzielnie albo związkowo stanowić wzorzec kontroli pominięcia prawodawczego (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK o sygn. K 37/97, SK 22/01, P 17/04, P 42/06, K 49/07, K 21/11 oraz SK 48/13; wyroki TK z: 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK nr 5/A/2011, poz. 40; postanowienia TK: o sygn. SK 17/02 oraz z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Trybunał podkreśla, że „[z] przypadkiem pominięcia, który w praktyce następuje najczęściej z trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Z kolei w postanowieniu TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzono, że „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione jest od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo co najmniej bardzo do siebie zbliżone. Jednakże „[p]rzy ocenie podobieństwa ko-

nieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK o sygn. SK 41/09).

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. To stało się powodem wypracowania w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice tej kompetencji – przesłanek, które z tego samego powodu powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Również z tego względu na wszczynającym kontrolę pominięcia prawodawczego spoczywa obowiązek „wyjątkowej staranności i zaangażowania” w formułowaniu i uzasadnianiu żądania (por. wyrok TK o sygn. SK 7/14). W sprawie takiej „[p]ostawione 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” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

3.3. Problem konstytucyjny, czy sądowa kontrola rozstrzygnięcia zapadłego na podstawie zaskarżonych przepisów – art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK – objęta jest konstytucyjną gwarancją prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) może być jedynie zasygnalizowany. Jego analiza i rozwiązanie byłyby bowiem bezprzedmiotowe w sprawie z uwagi na podstawowe braki zarzutu pominięcia prawodawczego stawiane przedmiotowi kontroli.

Należy bowiem zauważyć, że, po pierwsze, zaskarżone przepisy są celowym i zamierzonym rozwiązaniem legislacyjnym. Dowodzi tego w szczególności to, że powoływany przez skarżącego art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691; dalej: ustawa o służbie cywilnej), ustanawiający mechanizm weryfikacji oceny okresowej niezależnie od tego, czy jest ona negatywna, czy pozytywna, wszedł w życie 24 marca 2009 r. (Dz. U. Nr 227, poz. 1505), a więc jeszcze przed wejściem w życie (2 czerwca 2011 r.) ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482) wprowadzającej do ustawy o NIK zakwestionowane art. 76a ust. 1 oraz art. 76b. Racjonalny prawodawca znał treść art. 81 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w chwili stanowienia przepisów ustawy o NIK. Inne uregulowanie możliwości kwestionowania ocen kwalifikacyjnych przyznawanych pracownikom NIK, przez ograniczenie możliwości kwestionowania ocen kwalifikacyjnych do wyłącznie ocen negatywnych, stanowi zatem celowe działanie prawodawcze. Intencja ta została zauważona także przez Radę Ministrów w stanowisku wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk sejmowy nr 1349/ VI kadencja) z 21 stycznia 2009 r., gdzie wskazywano, że „[n]owelizacja przepisów ustawy, dotyczących pracowników Najwyższej Izby Kontroli jest podyktowana koniecznością zwiększenia efektywności zarządzania kadrami” (stanowisko Rady Ministrów, s. 3). Wątpliwości co do treści art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK nie podnoszono także w toku prac legislacyjnych nad ustawą (zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nr 53, Nr 1991/VI kad. 12.03.2009 r., s. 46). Ograniczenie stosowania art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy o NIK do określonej grupy pracowników, którzy otrzymali negatywną ocenę kwalifikacyjną, nie jest zatem wynikiem przeoczenia, ale zamierzonego działania prawodawczego.

Po drugie, między materiają uregulowaną a tą, której zdaniem skarżącego brakuje w przedmiocie kontroli, nie zachodzi tożsamość jakościowa albo choćby zbliżone podobieństwo. Zaskarżone przepisy dotyczą możliwości kontroli negatywnej oceny kwalifikacyjnej, podczas gdy skarżący żąda orzeczenia, w myśl którego przepisy te, w zgodzie z Konstytucją, dopuszczałyby sądową kontrolę także oceny pozytywnej. Nie można uznać, że sytuacje osób

z oceną negatywną, jak i pozytywną są jakościowo tożsame lub choćby bardzo do siebie zbliżone. Nawet usytuowana najniżej w hierarchii ocen pozytywnych – ocena zadowolająca – nie może bowiem doprowadzić do takich skutków, jak ocena negatywna. Uzyskanie negatywnej oceny kwalifikacyjnej (powtórnie) prowadzi do obligatoryjnego i wynikającego wprost z ustawy o NIK obowiązku rozwiązania stosunku pracy z kontrolerem za wypowiedzeniem (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK). Tak istotne zróżnicowanie skutków ocen pozytywnych (w tym zadowolającej) i negatywnej dla osoby poddanej kontroli kwalifikacyjnej nie może zatem być rozpatrywane nawet jako jakościowo podobne.

Powoływany przez skarżącego art. 81 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, ustanawiający mechanizm weryfikacji oceny okresowej niezależnie od tego, czy jest ona negatywna, czy pozytywna, nie ma znaczenia dla oceny występowania w sprawie wskazanej przesłanki. Zagadnienie to rozpatruje się w kontekście konstytucyjnej zasady równości w prawie, wyłącznie na tle zaskarżonego przepisu, a nie przepisów innych aktów normatywnych. Argumentacja wskazywana przez skarżącego jest niemożliwą w hierarchicznej kontroli aktów normatywnych tzw. argumentacją poziomą.

Mając powyższe na uwadze, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).