

**Postanowienie z dnia 4 lutego 2009 r.**

**II PK 226/08**

**Droga sądowa jest dopuszczalna w sprawie, w której mianowany pracownik samorządowy kwestionuje okresową ocenę dokonaną na podstawie art. 17 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Romualda Spyt (sprawozdawca), Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lutego 2009 r. sprawy z powództwa Urszuli G. przeciwko Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w K.-K. o ustalenie, na skutek skargi kasacyjnej powódki od postanowienia Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu z dnia 5 czerwca 2008 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 1 kwietnia 2008 r. [...] i sprawę przekazał temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania zażaleniowego i kasacyjnego.

**U z a s a d n i e n i e**

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Kędzierzynie-Koźlu postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2008 r. odrzucił pozew Urszuli G. skierowany przeciwko Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w K.-K. o uchylenie oceny okresowej pracownika samorządowego, stwierdzając niedopuszczalność drogi sądowej i powołując się na to, że przepisy ustawy z dnia 20 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) nie przewidują możliwości odwołania się do sądu od negatywnej oceny okresowej.

W zażaleniu na to postanowienie skarżąca wskazała, że z uwagi na lukę w prawie w drodze analogii stosować należy przepisy ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), które przewidują drogę sądową

w zakresie odwołania się od negatywnej okresowej opinii o pracowniku. Ponadto powódka podniosła, że negatywna opinia okresowa niezweryfikowana w postępowaniu sądowym narusza konstytucyjne prawo do ochrony dobrego imienia. Przewidzianym w Konstytucji RP środkiem ochrony dobrego imienia jest droga sądowa i akt rangi ustawowej nie może drogi tej zamknąć (art. 47 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2008 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu oddalił powyższe zażalenie, rozstrzygając także o kosztach procesu. W pisemnych motywach rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy wskazał, że argumentacja zażalenia stanowi polemikę z ustawodawcą, który w przepisie art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych nie przewidział możliwości kwestionowania treści okresowych ocen na drodze postępowania sądowego. Stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc w ten sposób, działał racjonalnie, gdyż konsekwencją wydania negatywnej opinii okresowej, ponowionej kolejną negatywną oceną pracownika, jest rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, a taka decyzja pracodawcy podlega już kontroli sądu.

Odnosząc się do sprzeczności powyższego uregulowania z Konstytucją RP, Sąd podkreślił, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego sąd, uznając przepis za niekonstytucyjny, nie może odmówić jego zastosowania. Może natomiast, powziąwszy wątpliwość co do jego konstytucyjności, zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego ze stosownym pytaniem. Dopiero stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności określonego przepisu prawa z Konstytucją RP stanowi podstawę do jego niezastosowania przez sąd. W przypadku zaś tzw. zaniechania legislacyjnego strona ma możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Natomiast art. 77 Konstytucji RP nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej roszczenie.

W skardze kasacyjnej od powyższego postanowienia powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego - art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 94 pkt 1 k.p. (powinno być art. 94 pkt 9 k.p.), poprzez ich błędne zastosowanie i przyjęcie, że nie przysługiwało jej odwołanie do sądu od negatywnej opinii okresowej oraz naruszenie prawa procesowego - art. 199 § 1 k.p.c., poprzez odrzucenie pozwu w sytuacji, w której powódce przysługiwała droga sądowa.

Wskazując na powyższe skarżąca wniosła o „uchylenie i zmianę zaskarżonego postanowienia” i przyjęcie sprawy do rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej powołuje się na występowanie w niniejszej sprawie istotnego zagadnienia prawnego sprowadzającego się do odpowiedzi na pytanie, czy pracownikowi samorządowemu przysługuje prawo do sądowej kontroli oceny okresowej na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 94 pkt 1 k.p. (powinno być art. 94 pkt 9 k.p.).

W uzasadnieniu skargi powódka podkreśliła, że nie można traktować na równi prawa odwołania się pracownika od negatywnej oceny z prawem odwołania się od wypowiedzenia umowy o pracę, bowiem służą one różnym celom. Ponadto pomiędzy pierwszą a drugą negatywną oceną pracownik samorządowy byłby pozbawiony prawa do zweryfikowania tej oceny przez sąd. Stąd też korzystanie pomocniczo z przepisów ustawy o służbie cywilnej uprawnia do przyjęcia, że w niniejszej sprawie powódce przysługuje droga sądowa. Prawa obu grup pracowników ukształtowane są podobnie, stąd też pogląd o dopuszczalności analogii wydaje się uprawniony. W razie przyjęcia przez Sąd, że argumentacja ta jest nietrafna, dopuszczalność drogi sądowej wynika z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 94 pkt 9 k.p. Ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani przepisy wykonawcze - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 55, poz. 361) - nie regulują prawa pracownika do weryfikacji przez sąd oceny dokonanej przez pracodawcę. Z tego względu należy stosować art. 94 pkt 9 k.p., zgodnie z którym pracodawca jest zobowiązany stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy. Skarżąca podkreśliła, że przyjęcie koncepcji Sądu Okręgowego, iż negatywna ocena podlegać będzie weryfikacji w postępowaniu przez sądem pracy w razie rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy za wypowiedzeniem, prowadzi do wniosku, że w przypadku rozwiązania stosunku pracy po pierwszej ocenie negatywnej ocena ta nie będzie w ogóle podlegać tej kontroli sądu. Sytuacja ta może być niekorzystna dla pracownika przy podjęciu nowego zatrudnienia. Ponadto powódka wywiodła, że dokonana przez pracodawcę ocena jej

pracy jest niesprawiedliwa i zbyt ogólnie sformułowana. Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 2 k.p.c. wynika, że droga sądowa jest dopuszczalna w sprawach cywilnych, jeżeli do ich rozpoznania właściwe są sądy. Pojęcie spraw cywilnych zostało zdefiniowane w art. 1 k.p.c. Chodzi tu zarówno o sprawy cywilne w znaczeniu materialnym (wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy), jak i sprawy cywilne w znaczeniu formalnym (niewynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego lub prawa pracy, podlegające jednak załatwieniu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jak np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych). Zasadą w świetle art. 2 § 1 k.p.c. jest, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, z wyjątkami określonymi w art. 2 § 3 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym postanowieniami z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97 (OSNC 1999 nr 1, poz. 6) oraz z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98 (OSNC 1999 nr 9, poz. 161), dotyczącymi dopuszczalności drogi sądowej, stanowisko co do znaczenia art. 1 i 2 k.p.c. uległo istotnej zmianie w tym sensie, że pojęcie „sprawy cywilnej” (art. 1 k.p.c.) rozumiane jest szeroko. Przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie procesowe oderwane od materialnoprawnego uzasadnienia roszczenia zgłaszanego w pozwie. Oznacza to, że jeśli według zawartych w pozwie twierdzeń powoda istnieje między stronami stosunek cywilnoprawny, to drogę sądową należy uznać za dopuszczalną. Natomiast dopiero proces przed sądem ma wykazać, czy twierdzenia powoda znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego i doprowadzić do wiążącego ustalenia istnienia albo też nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między stronami procesu. Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 marca 2000 r., I PKN 723/99 (OSNAPiUS 2001 nr 17, poz. 535), wywodząc, że art. 2 k.p.c. ustanawia domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. Oznacza to, że każda sprawa cywilna - w znaczeniu, o jakim mowa w art. 1 k.p.c. - podlega rozpoznaniu przez sąd, chyba że przepis szczególny przekazuje ją do właściwości innych organów. Za takim stanowiskiem opowiedział się Sąd Najwyższy także w nowszym orzeczeniu - w postanowieniu z dnia 26 marca 2007 r., II PK 42/07 (Służba Pracownicza 2008 nr 8, poz. 12). Jak trafnie wskazano w

tezie postanowienia Sądu Najwyższego z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98 (OSNC 1999 nr 9, poz. 161), dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, a zatem nie jest ona warunkowana wykazaniem już na tym etapie istnienia tego roszczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2000 r., III CKN 927/00, LexPolonica nr 388342, a także np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999 nr 9, poz. 161, z dnia 8 sierpnia 2000 r., III CKN 927/00, LexPolonica nr 388342, z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001 nr 1, poz. 20, z 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, LexPolonica nr 381438, z dnia 11 stycznia 2001 r., IV CKN 1630/00, LexPolonica nr 388721, z 25 stycznia 2001 r., II CKN 1343/00, OSNC 2001 nr 9, poz. 133, z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005 nr 2, poz. 31, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK-ZU 2000 nr 5, poz. 143). Jeżeli powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych wywołujących skutki w zakresie stosunków cywilnoprawnych (w rozumieniu art. 1 k.p.c., a więc także w zakresie stosunków prawa pracy), to droga sądowa jest dopuszczalna, choćby powoływane przez powoda zdarzenia były fikcyjne lub w rzeczywistości nie rodziły skutków prawnych. Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (por. przywołane wyżej postanowienie z dnia 16 marca 2000 r., I PKN 723/99).

W niniejszej sprawie powódka wystąpiła z żądaniem, które określiła jako odwołanie od oceny okresowej wydanej na podstawie art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych i uzasadniła tym, że opinia ta zawiera nieprawdziwe, nierzetelne oceny oraz sporządzona została w sposób ogólnikowy. Nie budzi wątpliwości, że źródłem tak skonstruowanego roszczenia jest stosunek pracy. Brak w ustawie o pracownikach samorządowych regulacji, jaka znalazła się w ustawie o służbie cywilnej (według art. 53 ust. 4 - w razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej, urzędnik służby cywilnej może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji dyrektora generalnego urzędu, odwołać się do sądu pracy), nie jest zatem argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością drogi sądowej, jak przyjął to Sąd Okręgowy. Zasadny jest zatem zarzut naruszenia art. 199 § 1 k.p.c.

Osobnym zagadnieniem, nienależącym do problematyki dopuszczalności drogi sądowej, jest zasadność roszczenia, którą można ocenić dopiero po przeprowadzeniu postępowania cywilnego. Jeżeli z okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda nie wynika zgłoszone przezeń roszczenie albo nie znajduje ono oparcia w przepisach prawa materialnego, wówczas powództwo podlega oddaleniu jako pozbawione podstaw faktycznych i nieuzasadnione bądź jako pozbawione podstawy prawnej. Podana przez wnoszącego powództwo kwalifikacja prawna żądania nie jest dla sądu wiążąca, a sformułowanie jej w pozwie nie zwalnia sądu z dokonania samodzielnej kwalifikacji zawartych w nim żądań (*da mihi factum dabo tibi ius*). Sąd Najwyższy na tym etapie postępowania nie jest władny do rozstrzygnięcia kwestii zasadności roszczenia powódki (z czym może być związana właściwość rzeczowa sądu), skoro nie zostało ona poddana osądowi w zaskarżonym wyroku, a więc sprawa nie została rozstrzygnięta co do jej istoty. Stąd też pozostałe zarzuty skargi nie podlegają ocenie Sądu Najwyższego.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na mocy art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

=====