



Sygn. akt II PK 274/10

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Roman Kuczyński

w sprawie z powództwa Urszuli G.

przeciwko Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w K.

o uchylenie oceny okresowej pracownika samorządowego i dokonanie nowej oceny,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 kwietnia 2011 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 15 kwietnia 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 15 kwietnia 2010 r. oddalił apelację powódki Urszuli G. od wyroku Sądu Okręgowego z 30 listopada 2009 r., oddalającego jej powództwo o uchylenie oceny okresowej pracownika samorządowego i dokonanie nowej oceny. Jej pozew pierwotnie został odrzucony wobec przyjęcia przez Sąd braku drogi sądowej. Sąd Najwyższy postanowieniem z 4 lutego 2009 r. (II PK 226/08, OSNP 2010 nr 19-20, poz. 238) uchylił orzeczenia w tym zakresie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Stwierdził, że droga sądowa jest dopuszczalna w sprawie, w której mianowany pracownik samorządowy kwestionuje okresową ocenę kwalifikacyjną dokonaną na podstawie art. 17 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Sąd Okręgowy ustalił, że powódka była główną księgową w pozwanym Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w K. 21 września 2007 r. dyrektor Ośrodka dokonał jej oceny kwalifikacyjnej jako pracownika samorządowego. Powódka otrzymała ocenę negatywną. Odwołanie od tej oceny nie zostało uwzględnione przez dyrektora Ośrodka. Stosunek pracy z powódką został rozwiązany bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. W uzasadnieniu wyroku z 30 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy stwierdził, że ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje dla pracownika odwołania od oceny kwalifikacyjnej i rozpoznania sprawy na drodze sądowej. Sytuacja pracowników samorządowych została uregulowana kompleksowo w ustawie i w rozporządzeniu wykonawczym w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Nie można zatem mówić o luce w prawie czy o zaniechaniu legislacyjnym. Postępowanie w sprawie dokonywania tychże ocen ma charakter wewnątrzzakładowy i pracownikowi samorządowemu nie służy od nich (bezpośrednio) odwołanie na drodze sądowej. Czynności dokonywane przez kierownika w ramach procedury oceniania należy traktować jako działania pracodawcy w ramach przyznanych mu uprawnień. W konsekwencji wewnętrzna ocena pracownika, w zakresie sprawowanej funkcji kierowniczej, nie podlega kontroli sądu powszechnego. Prawidłowość (rzetelność) negatywnej oceny okresowej podlegać zaś będzie kontroli sądu pracy rozpatrującego powództwo o

uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne lub o przywrócenie do pracy. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku oddalającego apelację powódki za prawidłowe przyjęcie ustalenia i „zapatrywania” Sądu Okręgowego. Powództwo zasadnie zostało oddalone z uwagi na brak podstawy materialnej. Powódka żądała uchylecia oceny okresowej pracownika samorządowego i dokonania nowej oceny. Kwestionowała ocenę, iż jest pracownikiem konfliktowym, niesumiennym. Postawione żądanie nie mogło być uwzględnione z braku podstawy prawnej, gdyż postępowanie w przedmiocie ocen okresowych pracowników samorządowych jest postępowaniem wewnątrzzakładowym i ustawa nie przewiduje możliwości odwołania się od dokonanych ocen do sądu powszechnego. Powódce przysługiwało odwołanie do kierownika jednostki, który był organem odwoławczym w postępowaniu wewnątrzzakładowym. Nie mają w tym zakresie odpowiedniego zastosowania do pracowników samorządowych przepisy o pracownikach służby cywilnej, gdyż z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, iż reguluje ona w sposób kompleksowy ich sytuację i nie ma w niej odwołania do ustawy o służbie cywilnej. Na gruncie obecnej sprawy kontrola ocen okresowych nie jest możliwa. Ocena taka będzie dokonywana przez sąd m.in. w procesach o przywrócenie do pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia umowy o pracę, czy też o odszkodowanie. Takie powództwo zostało wytoczone przez powódkę przeciwko pozwanemu i w związku z czym kontrola prawidłowości ocen okresowych będzie dokonywana przy rozpoznaniu sprawy, gdyż będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie powództwa dotyczącego rozwiązania zatrudnienia.

Skarga kasacyjna zarzuciła naruszenie prawa materialnego i procesowego: 1. art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w związku z art. 94 pkt 9 oraz art. 242 § 1 k.p. poprzez błędną wykładnię i zastosowanie wyrażające się w przyjęciu, że w sprawie brak jest podstawy prawnej do merytorycznego rozpatrzenia sprawy; 2. art. 53 ust. 4 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie przez analogię powyższego przepisu – „art. 83 ust. 5” w przedmiotowej sprawie w sytuacji zaistnienia w pragmatyce służbowej pracownika samorządowego luki prawnej; 3. art. 328 § 2 k.p.c. poprzez sprzeczność w ustaleniach Sądu drugiej instancji objawiającą się z jednej strony w

przyjęciu, iż powództwo pozbawione jest podstawy prawnej i zasługuje na oddalenie, natomiast z drugiej strony wskazywanie na brak dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie; 4. art. 398²⁰ k.p.c. poprzez sprzeczność ustaleń Sądu II instancji z wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy w „wyroku” z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega uwzględnieniu, gdyż Sąd Apelacyjny i Sąd Okręgowy nie rozpatrzyły sprawy powódki. Strona ma zwykle prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

Sąd Okręgowy wyznaczył rozprawę, przed którą wcześniej wezwał strony do składania wniosków dowodowych. Jednak na rozprawie (30 listopada 2009 r.) oddalił wszystkie wnioski dowodowe i oddalił powództwo. Z protokołu tej rozprawy nie wynika, iżby zostało przeprowadzone jakiekolwiek postępowanie dowodowe (art. 210 § 3 k.p.c., art. 235 i art. 236 k.p.c.). Sąd wskazał w uzasadnieniu wyroku (*in fine*), że nie przeprowadził wnioskowanych dowodów, gdyż w sprawie nie było to konieczne, albowiem pracodawca ma prawo do oceny pracownika i to nie podlega kontroli sądu. Sąd Apelacyjny w pełni zaaprobował takie rozstrzygnięcie.

Sprawa może być rozstrzygnięta bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, ale tylko wtedy gdyż stan faktyczny jest pewny i niesporny, a w sporze znaczenie ma tylko prawo materialne.

W sprawie objętej skargą Sądy w ogóle nie ustaliły czy bezpośredni przełożony w okresowej ocenie kwalifikacyjnej „krytykował” lub „obrażał” powódkę, „manewrował wynikiem oceny” w aspekcie „wyeliminowania powódki z zespołu”, czy w ogóle „nieobiektywnie i nierzetelnie” ją oceniał, ze względu, iż ocena ta zawiera nieprawdziwe stwierdzenia. Nie badały również czy zostały złamane procedury obowiązujące u pozwanego w sprawie przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej. Takie zarzuty powódka stawiała pozwanemu w sprawie i chciała jej udowodnić (pozew i dalsze pisma procesowe powódki, w tym ostatnie z 30 listopada 2009 r.).

Sąd oddalając wszystkie wnioski dowodowe powódki miał na uwadze bliżej nieokreśloną normę prawną, z której miałyby wynikać, że w sprawie o okresową ocenę kwalifikacyjną takie zarzuty jak powódki nigdy nie będą samodzielnie badane. Mogą natomiast być badane w innej sprawie na tle rozwiązania stosunku pracy. Z akt sprawy wynika jednak, że rozwiązanie stosunku pracy z powódką nastąpiło w trybie art. 52 k.p. (co potwierdza odpowiedź pozwanego na skargę) i w przyczynie nie podano oceny kwalifikacyjnej, stąd trudno przyjąć, że ocena kwalifikacyjna stanowić będzie przedmiot sprawy, w której roszczenia są odrębne od dochodzonych w tej sprawie. Ważniejsze jest jednak to, iż z uzasadnienia przyjętej przez Sąd argumentacji wynika, że zawsze powinno być oddalone żądanie (powództwo) uchylenia oceny kwalifikacyjnej i dokonania nowej, niezależnie więc od przytoczonych okoliczności faktycznych przedstawionych na uzasadnienie żądania.

Rzecz w tym, że taka norma (założenie) nie mogłaby podważać standardów podstawowych, czyli że ocena kwalifikacyjna powinna być miarodajna, rzetelna i obiektywna. Zapewne nie pozwalałaby też przyjąć, że pracodawca może w tej ocenie krytykować lub obrażać pracownika lub w ogóle nieobiektywnie czy nierzetelnie go oceniać. Poza regułami byłyby więc okresowe oceny kwalifikacyjne wadliwie (w tym tendencyjnie) sporządzone.

Jeżeli więc założyć, iż Sądy przyjęły za model normy z rozporządzenia wykonawczego z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych – choć w uzasadnieniach wyroków nie stwierdzono pozytywnie, że ocena kwalifikacyjna jest z nimi zgodna – to jednocześnie powinny dostrzec, że z tej regulacji wynika zakaz oceny kwalifikacyjnej pracownika w inny sposób, niż w tych przepisach opisany.

Nie wiadomo czy leżąca u podstaw sporu okresowa ocena kwalifikacyjna powódki wychodzi poza taki zakaz i czy stanowi to bezprawie uzasadniające jej żądanie, dlatego że Sądy tego żądania nie rozpoznały. Powództwo oparte było na twierdzeniu, że ocena kwalifikacyjna jest wadliwa merytorycznie i metodycznie, na co przytoczone zostały okoliczności uzasadniające żądanie (art. 187 § 1 k.p.c.). Powód nie musi wskazywać podstawy prawnej żądania i nawet podstawa prawna wskazana przez jego profesjonalnego pełnomocnika nie wiąże sądu. To sąd

decyduje jakie prawo materialne ma zastosowanie w sprawie (*iura novit curia*), lecz wpraw musi ustalić stan faktyczny, w stopniu co najmniej dostatecznie wyjaśniającym okoliczności sporne i pozwalającym na zastosowanie prawa materialnego. W tej sprawie tego zaniechano, co ujawnia dysonans między orzeczeniem Sądu Najwyższego z 4 lutego 2009 r. (II PK 226/08), uchylającym uprzednie orzeczenie o odrzuceniu pozwu i stwierdzającym dopuszczalność drogi sądowej oraz zaniechaniem Sądu powszechnego w rozpoznaniu sprawy.

Uprawnione jest stwierdzenie, że nie została rozpoznana istota sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.), co dotyczy merytorycznego rozpoznania sprawy. Oddalenie powództwa nie zawsze oznacza rozpoznanie istoty sprawy. Sprawę może zakończyć tylko orzeczenie, które poprzedza postępowanie dowodowe, w zakresie koniecznym do ustalenia podstawy rozstrzygnięcia. Wydaje się, iż zapatrywanie na niedopuszczalność drogi sądowej, mimo orzeczenia Sądu Najwyższego z 4 lutego 2009 r. w tej sprawie, dalej istniało i miało wpływ na wydanie orzeczenia objętego obecną skargą. W konflikcie, nie tylko logicznym, byłoby stwierdzenie przez Sąd Najwyższy w tej sprawie drogi sądowej i dalszy brak rozpatrzenia sprawy przez Sądy powszechne z uzasadnieniem, że sprawa nie będzie rozpoznana, gdyż ocena kwalifikacyjna pracownika wynika z niepodlegającego kontroli uprawnienia pracodawcy. Wszak nie po to stwierdzono dopuszczalność drogi sądowej, aby następnie Sąd powszechny oddalił wszystkie wnioski dowodowe i nie przeprowadzając żadnego postępowania dowodowego, nawet przesłuchania powódki, od razu na pierwszej rozprawie oddalił powództwo. Skarżącej nie można więc odmówić racji, gdy w zarzutach odwołuje się do przepisu art. 398²⁰ k.p.c. Sąd Najwyższy choć w postanowieniu z 4 lutego 2009 r. zdecydował zasadniczo o drodze sądowej, to wskazał też, iż zasadność roszczenia można ocenić dopiero po przeprowadzeniu postępowania cywilnego.

Na tle tej sprawy ujawnia się szerszy problem, czy sąd powszechny ma obowiązek przeprowadzić postępowanie dowodowe z urzędu, a to wobec wyrażanego często stanowiska, że proces jest kontradyktoryjny i dlatego sądy nie powinny prowadzić postępowania dowodowego za stronę (z urzędu). Rzecz w tym, że jeżeli strona zwraca się o rozpatrzenie jej sprawy i nawet nie wskazuje żadnych dowodów, to właśnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności wynika obowiązek wysłuchania strony i wyjaśnienia sprawy, czyli co najmniej dostatecznego wyjaśnienia jej podstawy lub okoliczności spornych. W przeciwnym razie wydanie wyroku i oddalenie powództwa z powołaniem się na brak inicjatywy dowodowej strony może być uznane za nierozpatrzenie sprawy wbrew obowiązkowi wynikającemu z tych podstawowych regulacji. W efekcie nie ma też różnicy z sytuacją, gdy strona wnioskuje dowody, lecz sąd wszystkie oddalił, przy czym założył, że bliżej nieokreślona norma nie pozwala na rozpatrzenie przedmiotu sprawy. Sąd powszechny powołany jest wszak do rozpoznania sprawy (art. 2 k.p.c., także art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji).

Zaniechanie rozpoznania sprawy przez sądy powszechne nie może być pominięte w rozpoznaniu skargi kasacyjnej. Związanie Sądu Najwyższego ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) nie zachodzi (nie spełnia się), gdy sąd powszechny oddalił wszystkie wnioski dowodowe powódki (skarżącej) i nie przeprowadził postępowania dowodowego oraz nie dokonał ustaleń faktycznych, których wymagał przedmiot sporu. Wadliwość tę ocenia się niezależnie od zarzutów kasacyjnych, ze względu na wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd.

Sądy niezasadnie *a priori* założyły, że w sprawie nie jest konieczne żadne postępowanie dowodowe w zakresie przedmiotu sprawy (w orzeczeniu są wprowadzić ustalenia co do wydania okresowej oceny kwalifikacyjnej, ale te nie były sporne). Metodycznie sąd przeprowadza dowody nawet bez wstępnego przyjęcia normy prawej wiążącej dla przedmiotu sprawy, którą określa i stosuje dopiero po ustaleniu stanu faktycznego. Może też od razu założyć jaka norma prawa w sprawie będzie miała zastosowanie, co dalej determinować będzie też jakie fakty są istotne i jakie dowody są konieczne dla co najmniej dostatecznego wyjaśnienia sprawy (art. 217 § 2 k.p.c. i art. 227 k.p.c.).

Pytanie skarżącej o podstawę prawną rozstrzygnięcia (postawione jako przesłanka przedsądu), jest przedwcześnie, gdyż skoro sprawa nie została rozpoznana, to Sąd Najwyższy nie może jej wiążąco ustalić, skoro rozstrzygnięcie sprawy należy w pierwszej kolejności do sądu powszechnego. Niemniej nie można by odmówić skarżącej racji, że - tak jak wskazuje - nie powinien być pomijany

przepis art. 94 pkt 9 k.p. o obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach oceny pracowników oraz wyników ich pracy. Jednak w tej sprawie mamy szczególną regulację, która ma samodzielne oparcie w ustawie z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (art. 15-17) i w rozporządzeniu z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Wynika z niej określone prawo do oceny pracownika a zarazem obowiązek przyjęcia tej oceny przez pracownika. Nie można nie zauważyć, że okresowa ocena kwalifikacyjna jest zbiorem (sumą) określonych ocen (opinii) wyrażanych według określonych kryteriów, co z jednej strony w założeniu ma walor obiektywizmu (średniego wyniku), lecz z drugiej strony nie jest wolne od dozwolonych indywidualnych ocen przełożonych. Wówczas nawet samo semantyczne znaczenie niektórych kryteriów może rodzić rozbieżności w odbieraniu wyniku okresowej oceny kwalifikacyjnej przez pracownika. Sąd jednak nie zastępuje pracodawcy w sporządzaniu okresowej oceny kwalifikacyjnej. Może ją kontrolować, gdy wymaga tego przedmiot sprawy (sporu), jednak nie w zakresie oceny jaka dozwolona jest pracodawcy. Nie można jednak wykluczyć czynu pracodawcy, polegającego na naruszeniu przepisów (reguł) tej oceny, a nawet instrumentalnego ich traktowania albo naruszenia innych przepisów ogólnych. Pamiętać należy, że ocena nie może naruszać dóbr osobistych pracownika (art. 11¹ k.p. i art. 23 i 24 k.c.), choć ze swej istoty okresowa ocena kwalifikacyjna może w nie wkraczać. Jednakże nie jest to ocena dowolna skoro ma oparcie w ustawie i w samym jej modelu przyjmuje się możliwość odwołania i weryfikacji oceny. Tym bardziej możliwe jest to przed sądem powszechnym (sądem pracy), z tym zastrzeżeniem, że stwierdzenie bezprawności jako podstawy odpowiedzialności, czyli uwzględnienia żądania, nie może wynikać tylko z indywidualnego i subiektywnego przekonania pracownika, że ocena nie jest miarodajna. Chodzi wszak o okresową oceną kwalifikacyjną, a więc służbową, sporządzoną metodycznie i merytorycznie wedle określonych kryteriów. Natomiast w sprawie objętej skargą Sądy nie stwierdziły nawet, iż okresowa ocena kwalifikacyjna odpowiada warunkom określonym w ustawie i w rozporządzeniu wykonawczym, a także w regulaminie, który złożyła pozwana w sprawie. Jednakże żądanie

(powództwo), idzie dalej, gdyż zarzuca nawet instrumentalne wykorzystanie przez pracodawcę instytucji okresowej oceny kwalifikacyjnej.

Reasumując o uchyleniu zaskarżonego wyroku zdecydowało nierozpoznanie istoty sprawy. Zasadny był zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i pośrednio art. 398²⁰ k.p.c. Zarzuty dotyczące samej możliwości odwołania do sądu od okresowej oceny kwalifikacyjnej (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w związku z art. 242 § 1 k.p. oraz art. 53 ust. 4 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej) nie miały znaczenia, gdyż uznanie drogi sądowej w sprawie skarżącej jest równoznaczne z prawem odwołania od okresowej oceny kwalifikacyjnej do sądu. Natomiast art. 78 Konstytucji nie ma zastosowania, gdyż okresowa ocena kwalifikacyjna nie jest decyzją ani orzeczeniem, które ma na uwadze ten przepis. Z kolei naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. ma znaczenie gdy wyrok, że względu na treść uzasadnienia nie poddaje się kontroli kasacyjnej, stąd czym inny jest zarzut o sprzeczności stanowiska Sądu, gdy wyraża pogląd o braku drogi sądowej i oddala żądanie z braku podstawy prawnej, albowiem podlega ono kontroli kasacyjnej.

W sprawie objętej skargą sprawa nie została jednak rozpoznana przez Sąd pierwszej instancji i Sąd drugiej instancji tego nie zauważył. W ocenie składu rozpoznającego skargę taka sytuacja nie może być pomijana przez Sąd Najwyższy, gdyż z art. 386 § 4 k.p.c. wyraźnie wynika, iż warunkiem rozpoznania sprawy przez sąd (art. 2 k.p.c.) jest rozpoznanie jej istoty. Sąd Najwyższy jako sąd kasacyjny stosuje więc odpowiednio ten sam przepis i dlatego orzeczono jak w sentencji, stosownie do art. 398¹⁵ k.p.c. oraz art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.