



Sygn. akt II PK 309/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. M.

przeciwko Zespołowi Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] i Starostwu Powiatowemu w [...]

o uchylenie lub zmianę okresowej oceny kwalifikacyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 października 2017 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 21 października 2015 r.,

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

UZASADNIENIE

A.M. w pozwie skierowanym przeciwko Starostwu Powiatowemu w [...], reprezentowanemu przez Starostę Powiatu, domagał się uchylenia lub zmiany

oceny kwalifikacyjnej z dnia 5 grudnia 2011 r., dokonanej przez Starostę [...], z uwagi na jej przeprowadzenie w sposób sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a także jej stroniczości i nierzetelności. Postanowieniem sądowym z dnia 12 marca 2013 r. wezwano do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Zespół Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...].

Wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] w punkcie I uchylił okresową ocenę kwalifikacyjną powoda A. M. z dnia 5 grudnia 2011 r.; w punkcie II oddalił powództwo w stosunku do Starostwa Powiatowego w [...], a w punkcie III wzajemnie zniósł koszty zastępstwa procesowego stron.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że A.M. posiada stopień nauczyciela mianowanego. Uchwałą nr 267/10 z dnia 10 maja 2010 r. Zarząd Powiatu [...] powołując się na art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 32 ust. 2 pkt 5 i art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) oraz art. 36 ust. 2 i art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.) powierzył A. M. stanowisko dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] na okres od 11 maja 2010 r. do 31 sierpnia 2014 r. Wykonanie uchwały powierzono Staroście [...], który działając na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w dniu 11 maja 2010 r. zatrudnił powoda na stanowisku dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] na okres od dnia 11 maja 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2014 r. Jednocześnie powodowi udzielone zostało pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w zakresie praw i zobowiązań majątkowych związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Zespołu Szkół, a także do podejmowania czynności prawnych i występowania w postępowaniu sądowym i administracyjnym we wszystkich sprawach związanych z działalnością statutową Zespołu Szkół.

W dniu 5 grudnia 2011 r. powód otrzymał negatywną ocenę okresową Starosty Powiatu [...] za wykonywanie obowiązków na stanowisku dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 5 grudnia 2011 r. Ocena powoda sporządzona została zgodnie z zasadami obowiązującymi pracowników samorządowych, na arkuszu okresowej oceny kwalifikacyjnej pracownika samorządowego. Odwołanie powoda od powyższej oceny do Starosty nie zostało uwzględnione. W związku z wystawieniem

powodowi negatywnej oceny, uchwałą nr 81/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. Zarząd Powiatu [...] powołując się na art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 38 ust. 1 pkt 1b ustawy o systemie oświaty odwołał A. M. z dniem 30 grudnia 2011 r. ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] oraz cofnął udzielone mu w dniu 10 maja 2010 r. pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w zakresie praw i zobowiązań majątkowych związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Zespołu Szkół, a także do podejmowania czynności prawnych i występowania w postępowaniu sądowym i administracyjnym we wszystkich sprawach związanych z działalnością statutową Zespołu Szkół. Wykonanie uchwały powierzono Staroście [...]. Pismem z dnia 30 grudnia 2011 r., działając na podstawie uchwały Zarządu Powiatu [...] nr 81/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r., Starosta odwołał powoda ze stanowiska dyrektora z dniem 30 grudnia 2011 r. oraz zobowiązał go do zwrotu udzielonego w dniu 11 maja 2010 r. pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli.

Okresowa ocena powoda, otrzymana przez niego w dniu 5 grudnia 2011 r., została dokonana na podstawie przepisów Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej pracowników samorządowych, wprowadzonego zarządzeniem Starosty [...] nr 52/2009 z dnia 7 września 2009 r., a zmienionego zarządzeniem nr 31/2011 z dnia 22 kwietnia 2011 r. Zgodnie z § 4 powyższego Regulaminu, oceniający wyznacza ocenianemu indywidualny termin sporządzenia oceny na piśmie, przy czym stosownie do § 9, w sytuacji zatrudnienia pracownika pierwsza ocena powinna nastąpić w ciągu 6 miesięcy od jego zatrudnienia. Zgodnie natomiast z § 8, ocena sporządzana jest nie rzadziej niż raz na 2 lata. W załączniku nr 4 do Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej, przewidziane zostały poziomy ocen: bardzo dobry (przyznawany, gdy pracownik wykonywał wszystkie obowiązki w sposób często przewyższający oczekiwania, a w razie konieczności podjął się wykonywania zadań dodatkowych i wykonywał je zgodnie ze standardami), dobry (gdy oceniany wykonywał wszystkie obowiązki z zakresu czynności w sposób odpowiadający oczekiwaniom), zadowalający (gdy oceniany większość obowiązków wynikających z zakresu czynności wykonywał w sposób odpowiadający oczekiwaniom) oraz niezadowalający (gdy oceniany większość obowiązków wynikających z zakresu czynności wykonywał w sposób

nieodpowiadającym oczekiwaniom). Przy ustalaniu oceny końcowej wyliczana jest średnia ze wszystkich ocen cząstkowych przy zachowaniu skali ocen: bardzo dobra - 5, dobra - 4, zadowalająca - 3, niezadowalająca - 2. Ocena końcowa przypisywana jest w następujący sposób: średnia powyżej 4,5 - ocena bardzo dobra; średnia od 3,8 do 4,4 - ocena dobra; od 3,0 do 3,8 - ocena zadowalająca; do 2,9 - ocena niezadowalająca. Ocena końcowa negatywna wstawiana jest w przypadku oceny niezadowalającej, natomiast ocena końcowa pozytywna wystawiana jest przy ocenach: bardzo dobra, dobra i zadowalająca. Ocena dokonywana jest przy zastosowaniu kryteriów oceny, zarówno obowiązkowych, jak i możliwych do wyboru przez oceniającego.

A.M., w ramach kryteriów obowiązkowych uzyskał następujące oceny: sumienność - niezadowalająca (2), sprawność - zadowalająca (3), bezstronność - zadowalająca (3), umiejętność stosowania odpowiednich przepisów - niezadowalająca (2), planowanie i organizowanie pracy - zadowalająca (3), postawa etyczna - niezadowalająca (2). Uwzględniając kryteria dodatkowe, wskazane do wyboru przez samego powoda, A.M. uzyskał oceny za: znajomość języka obcego - bardzo dobra (5), radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych - zadowalająca (3), komunikacja werbalna - zadowalająca (3), zarządzanie personelem - niezadowalająca (2) oraz za pozytywne podejście do obywatela - zadowalająca (3). Suma ocen cząstkowych wyniosła 31, a średnia 2,82, skutkiem czego powód otrzymał negatywną ocenę okresową za wykonywanie obowiązków na stanowisku dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 5 grudnia 2011 r.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo podlegało uwzględnieniu w zakresie, w jakim powód domagał się wobec strony pozwanej Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] uchylenia okresowej oceny kwalifikacyjnej z dnia 5 grudnia 2011 r., dokonanej przez starostę Powiatowego w [...]. Wprawdzie powód swoje roszczenie o uchylenie lub o zmianę przedmiotowej oceny, kierował zarówno przeciwko Zespołowi Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...], jak i przeciwko Starostwu Powiatowemu w [...], jednak Starostwo było władne do wykonywania wobec powoda za pracodawcę jedynie pewnych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, co jednak nie dawało mu przymiotu bycia samym

pracodawcą. Z tych względów uznać należało, że powód był zatrudniony w Zespole Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] na podstawie umowy o pracę na czas określony, zaś powództwo w stosunku do strony pozwanej - Starostwa Powiatowego w [...], jako skierowane do osoby nieposiadającej legitymacji do występowania w sprawie, podlegało oddaleniu.

Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, Sąd pierwszej instancji doszedł przekonania, że otrzymana przez powoda negatywna ocena za wykonywanie obowiązków dyrektora, przeprowadzona została w sposób nierzetelny. Zdaniem Sądu, z uwagi na zapis § 8 i 9 Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej pracowników samorządowych, w przypadku powoda, który nie został poddany pierwszej ocenie w terminie 6 miesięcy od dnia zatrudnienia, ocenie podlegać mógł okres wykonywania przez niego obowiązków dyrektora ZSZiO w [...] od 1 stycznia 2011 r. do 5 grudnia 2011 r. Tym samym podczas dokonywania oceny kwalifikacyjnej pod uwagę mogły być brane jedynie te okoliczności, które miały miejsce w powyższym, ściśle wskazanym okresie.

A.M. z wyjątkiem kryterium znajomości języka obcego, w ramach którego otrzymał ocenę bardzo dobrą, w przypadku pozostałych kryteriów jedynymi ocenami zastosowanymi przez oceniającego, były oceny: zadowalająca oraz niezadowalająca. Zdaniem Sądu, w toku postępowania dowodowego nie zostało jednak wykazane, dlaczego w odniesieniu do kryteriów, według których praca powoda była oceniana co do zasady pozytywnie, nie stosowano również oceny dobrej lub bardzo dobrej. Z kolei w odniesieniu do kryteriów, w ramach których powód otrzymał ocenę niezadowalającą, wskazywane były jedynie dwie bądź trzy okoliczności, jako decydujące o wydaniu takiej oceny.

Analiza całokształtu okoliczności niniejszej sprawy, w kontekście zebranego materiału dowodowego, w tym przede wszystkim zeznań oceniającej powoda ówczesnej Starosty Powiatu [...] E.K. prowadzi ponadto do wniosku, że stanowisko strony pozwanej co do przyczyn wystawienia powodowi określonych ocen w ramach poszczególnych kryteriów ulegało doprecyzowywaniu dopiero na etapie postępowania sądowego i różniło się tym samym od rzeczywistych podstaw dokonania takich a nie innych ocen w grudniu 2011 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego, zgromadzony w niniejszej sprawie materiał

dowodowy nie pozwolił na ustalenie, że negatywna okresowa ocena kwalifikacyjna z dnia 5 grudnia 2011 r. została przeprowadzona poprawnie, a mianowicie w sposób rzetelny i obiektywnie odzwierciedlający sposób wykonywania przez powoda jego obowiązków na stanowisku dyrektora ZSZiO w [...] w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 5 grudnia 2011 r. Nie wszystkie z podnoszonych w ramach poszczególnych kryteriów zarzuty stanowiły uzasadnioną podstawę do wydania oceny niezadowolającej. Biorąc zaś pod uwagę czterostopniową skalę oceniania, nie można było również uznać, aby podnoszone przez stronę pozwaną okoliczności, a w szczególności ich liczba, przesądzała o możliwości przyjęcia, że w kontekście odpowiednich kryteriów, powód wszystkie lub większość swoich obowiązków wykonywał w sposób niezadowolający bądź jedynie zadowolający. Część zarzutów, jak zarzut wystąpienia przez powoda w dniu 27 września 2010 r. do Starosty o wyrażenie zgody na zmianę podstawy zatrudnienia, w ogóle nie mogła podlegać ocenie jako okoliczności niemieszczące się w przyjętym do oceny przedziale czasowym. Nierzetelność wydanej oceny kwalifikacyjnej z dnia 5 grudnia 2011 r. powoduje w istocie konieczność jej uchylenia.

Sąd Apelacyjny [...] wyrokiem z dnia 21 października 2015 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w punktach I i III w ten sposób, że oddalił powództwo oraz zasądził od powoda na rzecz Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] kwotę 210 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za obie instancje.

Sąd Apelacyjny uznał apelację za uzasadnioną, jednak z innych przyczyn, niż w niej wskazywane.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, w pierwszej kolejności rozważenia wymaga kwestia legitymacji procesowej po stronie pozwanej. Powództwo o uchylenie lub zmianę okresowej oceny kwalifikacyjnej A.M. skierował przeciwko Starostwu Powiatowemu w [...]. Jak prawidłowo ustalił Sąd Okręgowy, powód został powołany na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Czynności zmierzające do powierzenia stanowiska dyrektora szkoły mają charakter czynności z zakresu prawa pracy, a tym samym uznać należy, że powód był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony. Nie ulega wątpliwości, że pracodawcą dyrektora jest szkoła, a nie organ prowadzący szkołę.

W niniejszej sprawie, jakkolwiek pracodawcą powoda jest szkoła, do wykonania pewnych czynności z zakresu prawa pracy wobec powoda był uprawniony Starosta Powiatu [...]. Zgodnie bowiem z treścią art. 5d ustawy o systemie oświaty, status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Powód, jako dyrektor szkoły, podlega zatem pod regulację ustawy o pracownikach samorządowych, także w zakresie okresowej oceny kwalifikacyjnej, o jakiej mowa w art. 27 tej ustawy. Skoro okresowej oceny kwalifikacyjnej powoda, w oparciu o art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych oraz o Regulamin przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych, dokonał Starosta Powiatu, powództwo o uchylenie lub zmianę tej oceny może zostać skierowane wyłącznie wobec Starostwa Powiatowego w [...]. Powództwo to zostało oddalone i orzeczenie w tym zakresie, wobec braku apelacji powoda, stało się prawomocne. Natomiast Zespół Szkół Zawodowych w [...], skoro nie przeprowadzał spornej oceny i nie miał żadnego wpływu na jej treść, nie ma legitymacji biernej w sprawie. Jego udział w procesie, jako pracodawcy, związany jest wyłącznie z charakterem sporu, będącego sporem ze stosunku pracy. Brak legitymacji biernej po stronie Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących winien skutkować oddaleniem powództwa.

Niezależnie od powyższego, powództwo winno zostać oddalone także innych względów. Regulacje dotyczące zarówno przeprowadzania oceny okresowej pracowników samorządowych, jak i możliwości odwołania się od tej oceny, określają przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Artykuł 27 ust. 1 tej ustawy stanowi, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie, zwanej dalej „oceną”. W ust. 2 oraz 4-9 tego artykułu ustawodawca określił ramy proceduralne przeprowadzania ocen okresowych. Zgodnie z nimi, ocena okresowa pracownika samorządowego sporządzana jest przez bezpośredniego przełożonego w określonych przedziałach czasowych - nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Zgodnie z art. 27 ust. 2, musi mieć ona charakter pisemny, a więc nie może być przekazana ustnie. Z treści art. 27 ust. 8

wynika natomiast, że może być ona negatywna bądź pozytywna. W myśl art. 28 ustawy kierownik jednostki, o której mowa w art. 2, określi, w drodze zarządzenia, sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena, kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki.

Szczegółowe zasady przeprowadzenia oceny pracowników Starostwa Powiatowego w [...] zostały określone w Regulaminie przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 52/2009 Starosty [...] z dnia 7 września 2009 r. Z regulaminu tego wynika między innymi, że oceny pracownika dokonuje bezpośredni przełożony na podstawie kryteriów oceny, przy czym wykaz kryteriów obowiązkowych i kryteriów do wyboru, służących do dokonania oceny został określony w załącznikach do regulaminu. Oceniający wypełniając arkusz oceny okresowej wybiera spośród kryteriów do wyboru nie mniej niż 3 i nie więcej niż 5 kryteriów oceny, najistotniejszych dla prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego. Pracownik otrzymuje ocenę pozytywną lub negatywną, w zależności od poziomu wykonywanych obowiązków. Ocena okresowa powoda jest negatywna, jednakże w niniejszej sprawie powód kwestionował przyznanie mu ocen niezadowolających w ramach poszczególnych kryteriów składających się na ocenę ogólną wskazując, które z ocen częściowych są niewłaściwe i wyjaśnił, jakich zmian oczekuje w tym zakresie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, tak sformułowane żądanie nie może zostać rozpoznane przez Sąd. Sąd nie zastępuje bowiem pracodawcy (uprawnionego podmiotu) w sporządzaniu okresowej oceny kwalifikacyjnej. Może ją kontrolować, gdy wymaga tego przedmiot sporu, jednak nie w zakresie oceny, jaka dozwolona jest pracodawcy. Kontrola może zmierzać wyłącznie w kierunku stwierdzenia, czy okresowa ocena kwalifikacyjna odpowiada warunkom określonym w ustawie i w regulaminie przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej pracowników, obowiązującym w Starostwie Powiatowym w [...]. Poza kognicją Sądu pozostaje natomiast badanie poszczególnych kryteriów ocen częściowych oraz uzasadnień do tych ocen, sporządzonych przez podmiot oceniający (bezpośredniego przełożonego). Materia

ta leży wyłącznie w gestii pracodawcy. Tylko pracodawca jest władny w sposób pełny i właściwy ocenić jakość pracy swojego pracownika, sposób wykonywania powierzonych mu obowiązków, wywiązywanie się z powierzonych mu zadań, terminowość i umiejętność pracy w zespole. Sąd nie jest uprawniony w imieniu pracodawcy oceniać, czy określone zachowanie pracownika ma wpływ na ocenę częściową, czy też nie, czy pracownik wypełnił polecenie pracodawcy w sposób wyczerpujący, czy też nie. Taką wiedzę ma tylko pracodawca, bowiem to pracodawca, jako stały „obserwator” pracownika i podmiot zatrudniający, znający doniosłość powierzonych pracownikowi obowiązków, ma kompetencje do wydania takiej oceny. Trudno przyjąć, że Sąd miałby na etapie postępowania sądowego ustalać, w jaki sposób pracownik wywiązywał się z powierzonych mu przez pracodawcę zadań i czy takie lub inne uchybienie winno znaleźć odzwierciedlenie w ocenie częściowej. Z tego względu, powołując się na brak kognicji Sądu w zakresie badania zasadności poszczególnych ocen częściowych, generujących ocenę zasadniczą, żądanie powoda należy uznać za nieuzasadnione.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł powód. Zaskarżając wyrok w całości, zarzucił mu rażące naruszenie prawa materialnego: 1/ art. 3 w związku z art. 3¹ k.p., przez błędną wykładnię i przyjęcie, że Starostwo Powiatowe w [...] posiada legitymację bierną do występowania w niniejszym procesie; 2/ art. 3 w związku z art. 3¹ k.p., przez błędną wykładnię i przyjęcie, że Zespół Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] nie posiada legitymacji biernej do występowania w niniejszym procesie; 3/ art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przez niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w braku kontroli Sądu drugiej instancji, czy ocena kwalifikacyjna powoda odpowiada warunkom określonym w ustawie oraz Regulaminie przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 52/2009 Starosty [...]. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu [...] do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, ewentualnie wniósł o zmianę orzeczenia i oddalenie apelacji pozwanego Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...]

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Należy zgodzić się z kasacyjnym zarzutem naruszenia prawa materialnego w postaci przepisów art. 3 k.p. i art. 3¹ k.p., przez błędne przyjęcie przez Sąd Okręgowy braku po stronie pozwanego Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] legitymacji biernej w niniejszym procesie. W swoich wywodach na ten temat Sąd drugiej instancji zdaje się mylić pojęcie pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. z pojęciem osoby lub organu zarządzającego dokonującego za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, o jakim mowa w art. 3¹ § 1 k.p.

Warto zatem zauważyć, że nowelizując Kodeks pracy ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), ustawodawca przez nadanie nowego brzmienia art. 3 i skreślenie art. 299 k.p. zmienił legalną definicję pracodawcy, używając tego określenia na oznaczenie wszystkich podmiotów zatrudniających pracowników oraz werbalnie odróżniając pracodawcę od zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym. Zasadnicza rola art. 3 k.p. polega nie tyle na definiowaniu pracodawcy, gdyż pełniejsze określenie tego pojęcia wynika z art. 22 § 1 k.p., charakteryzującego stosunek pracy i wyjaśniającego, kto jest pracodawcą jako stroną tego stosunku. Natomiast znaczenie art. 3 k.p. sprowadza się do określenia, kto może być pracodawcą. Wskazując podmioty, którym można przypisać ten status, ustawodawca nie zrezygnował z dotychczasowego zarządczego modelu pracodawcy (według którego pracodawcą jest jednostka organizacyjna, której kierownictwo ma mandat do zarządzania nią i kierowania zatrudnionymi w niej pracownikami, bez względu na to, czy jednostka ta posiada osobowość prawną) na rzecz modelu właścicielskiego, postrzegającego pracodawcę zasadniczo jako osobę prawną lub fizyczną, będącą właścicielem zakładu pracy lub mającą majątkowe uprawnienie do dysponowania zakładem na podstawie innego tytułu prawnego, np. dzierżawy (por. szeroko na ten temat: Z. Hajn, Pojęcie pracodawcy po nowelizacji Kodeksu pracy, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1997 nr 5, s. 19 - 25 i nr 6, s. 30 - 34). Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 3 k.p., pracodawcą -

obok osoby fizycznej - może zatem być każda jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, nawet nieposiadająca osobowości prawnej. Można wyróżnić trzy rodzaje jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną zatrudniania pracowników: 1/ osoby prawne, 2/ samodzielne jednostki organizacyjne, niemające osobowości prawnej i niestanowiące ogniwa osoby prawnej, które mogą nabywać we własnym imieniu prawa i zaciągać zobowiązania oraz mogą pozywać i być pozywane i 3/ niektóre jednostki organizacyjnej wchodzące w skład osób prawnych. Do tej ostatniej kategorii pracodawców judykatura zalicza między innymi samorządowe jednostki organizacyjne, jak urząd gminy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1992 r., I PRN 52/92, PiZS 1993 nr 5 - 6, s. 96), czy prowadzone przez gminę szkoły (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 1998 r., II UKN 196/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 589).

Jeszcze po rządami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) i ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych ((jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 390/98 (OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 744, z glosą aprobowaną R. Szarek, OSP 2000 nr 7-8, poz. 105) stwierdzono, że gminny ośrodek pomocy społecznej, jako jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., również wobec kierownika ośrodka, choćby kompetencja do jego zatrudnienia i zwolnienia należała do zarządu gminy, a kompetencja do wydawania poleceń dotyczących pracy przysługiwała burmistrzowi (wójtowi). W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że przypisanie ośrodkowi pomocy społecznej statusu pracodawcy nie może budzić wątpliwości. Ośrodek jest bowiem w miejskiej gminie wyodrębnioną jednostką organizacyjną, samodzielnie zatrudniającą swoich pracowników, a więc spełnia przesłanki określone w art. 3 k.p.. Oceny tej nie tylko nie podważają, ale wręcz ją potwierdzają szczególne uregulowania art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że do zadań zarządu gminy należy między innymi zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zaś z drugiego wynika, iż kierownik urzędu gminy (wójt lub

burmistrz) wykonuje w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych uprawnienia zwierzchnika służbowego. Przytoczone unormowania należy rozumieć w ten sposób, że za ośrodek, jako pracodawcę, działa przy zatrudnianiu i zwalnianiu jego kierownika zarząd miasta, zaś burmistrz miasta jest jej służbowym przełożonym, czyli podmiotem realizującym dyrektywne kompetencje pracodawcy i uprawnionym w tych ramach do wydawania jej poleceń dotyczących pracy (art. 100 § 1 k.p.). Innymi słowy, kwestię statusu ośrodka jako pracodawcy (art. 3 k.p.) należy odróżniać od sprawy organów lub osób upoważnionych do dokonywania za tego pracodawcę czynności z zakresu stosunku pracy (art. 3¹ k.p.).

Pogląd ten powtórzono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2008 r., I PK 187/07 (LEX nr 375669 z glosą A. Rzeteckiej-Gil) stwierdzając - w nawiązaniu do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) oraz wspomnianej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych - że dla dyrektora domu pomocy społecznej stanowiącego jednostkę organizacyjną powiatu pracodawcą jest tenże dom pomocy społecznej, natomiast uprawnionym do dokonywania za tę jednostkę czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej jest starosta powiatu.

Wreszcie w wyroku z dnia 28 października 2009 r., I PK 95/09 (LEX nr 558565) Sąd Najwyższy wyraził generalny pogląd, że gmina jako osoba prawna nie jest pracodawcą pracowników samorządowych. Pracodawcami pracowników samorządowych są jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r., o pracownikach samorządowych, a obecnie w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.). W wyrokach z dnia 18 września 2013 r., II PK 4/13 (LEX nr 1375183 z glosami A. Rzeteckiej-Gil i P. Prusinowskiego) oraz z dnia 3 czerwca 2014 r., III PK 128/13 (LEX nr 1486980) podkreślono przy tym, że jednostki organizacyjne i budżetowe podmiotu samorządowego mogą być uznane za pracodawcę tylko wówczas, gdy ich samodzielność obejmuje uprawnienie do zatrudniania pracowników.

Podzielając w całej rozciągłości dotychczasowe stanowisko judykatury w tej kwestii wypada zauważyć, że samorządowe osoby prawne (gmina, powiat i samorządowe województwo) w celu wykonywania licznych zadań publicznych, zarówno własnych jak i zleconych, tworzą jednostki organizacyjne. Pod względem prawnym mogą one przybrać różne formy organizacyjne. Część z nich posiada osobowość prawną, ale mogą też funkcjonować jako jednostki nieposiadające osobowości prawnej. O ich formie organizacyjnoprawnej decyduje organ stanowiący albo wynika ona wprost z przepisów prawnych. W nauce prawa administracyjnego pojęcie jednostki postrzegane jest przez pryzmat wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Na gruncie prawa pracy sprawa komplikuje się jeszcze bardziej. Jak wspomniano wyżej, Kodeks pracy przyjmując zarządczą koncepcję pracodawcy, zasadniczo zerwał z pojęciem państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jako pracodawcy. W szeroko pojętej służbie publicznej przymiot pracodawcy mają przede wszystkim poszczególne urzędy jako jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Ustawodawca przyznaje więc podmiotowość w stosunkach pracy nie Skarbowi Państwa, gminie, powiatowi czy województwu jako osobom prawnym, lecz ich wewnętrznym jednostkom organizacyjnym. Koncepcja właścicielska pracodawcy ustępuje tu przed kierowniczą (zarządczą). W art. 7 - 10 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych uregulowano pojęcie pracodawcy samorządowego oraz sposób dokonywania czynności z zakresu prawa pracy przez pracodawcę samorządowego, czyli sposób reprezentacji pracodawcy samorządowego. Przepis art. 7 w związku z art. 2 tej ustawy definiuje bowiem pracodawców samorządowych. Natomiast art. 8 - 10 ustawy regulują dokonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. w sposób jednoznaczny określa stronę pracodawczą w stosunkach pracy nawiązanych w samorządzie terytorialnym. W świetle art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikami samorządowymi są osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych, choćby nie posiadały one osobowości prawnej, wymienionych w tym przepisie. Dla osób zatrudnionych na podstawie pragmatyki samorządowej pracodawcą jest więc określona samorządowa jednostka organizacyjna, w której są

one zatrudnione. Pojęcie samorządowej jednostki organizacyjnej nie zostało dotychczas jednoznacznie zdefiniowane. Należy jednak rozumieć je szeroko, jako odnoszące się do ogółu samorządowych jednostek organizacyjnych zatrudniających pracowników samorządowych, niezależnie od tego, czy posiadają one osobowość prawną. I tak na przykład w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych trzeba przyjąć, że w świetle art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcami samorządowymi są urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin oraz gminne jednostki i zakłady budżetowe nieposiadające osobowości prawnej. Pracodawcą samorządowym jest więc samorządowa jednostka organizacyjna posiadająca prawną zdolność zatrudniania pracowników samorządowych (jeśli wynika to z jej zakresu kompetencji), a nie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa). Zdolność ta wynika z przepisów o charakterze ustrojowym przyznających danej jednostce organizacyjnej kompetencje do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy, a w szczególności do zatrudniania i zwalniania pracowników samorządowych (W. Perdeus (w:) Prawo urzędnicze, T. Liszcz (red.), Lublin 2011, s. 177 i nast.).

Ustawa o pracownikach samorządowych wymienia w art. 2 samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do grona pracodawców samorządowych, natomiast w art. 7 tej ustawy zostały wymienione podmioty działające w imieniu pracodawców samorządowych, o których mowa w art. 2. Co do zasady czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych wykonują kierownicy jednostek organizacyjnych będących pracodawcami samorządowymi, którzy zatrudniają tych pracowników. W odniesieniu do niektórych osób kierujących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi ustawodawca dokonał jednak modyfikacji zasad reprezentacji pracodawcy w sprawach z zakresu prawa pracy. Przykładowo czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika gminnej jednostki organizacyjnej dokonuje odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 7 pkt 3 ustawy).

Wracając na grunt niniejszej sprawy godzi się przypomnieć, że powód A.M. został powołany na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] uchwałą Zarządu Powiatu [...], której wykonanie powierzono Staroście [...]. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5

czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), do zadań powiatu należą określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym w zakresie edukacji publicznej. Z mocy art. 32 ust. 2 pkt 5 tej ustawy, zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami, do których należy, między innymi, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Stosownie do art. 48 ust. 2 tego aktu, zarząd może upoważnić także pracowników starostwa do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. W ramach tych kompetencji zarządu i starostwa powiatu mieści się też realizacja określonego w art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.) zadania w zakresie powoływania i odwoływania dyrektorów szkół.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, szkołą kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora, ale może nią kierować także osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W myśl art. 36a tej ustawy, powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub powołania na to stanowisko, jak i odwołania z niego, dokonuje organ prowadzący szkołę w rozumieniu art. 5 ustawy. W sytuacji, gdy jest nim jednostka samorządu terytorialnego, kompetencje do dokonania czynności powierzenia, powołania i odwołania dyrektora ma cały organ wykonawczy tejże jednostki, odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa (art. 5 pkt 2 ustawy).

Przez sam fakt powierzenia stanowiska kierowniczego w szkole lub powołania na to stanowisko, jednostka samorządu terytorialnego nie staje się pracodawcą dyrektora. Ten ostatni jest bowiem pracownikiem szkoły, którą kieruje. Organ jednostki samorządu terytorialnego będącej organem prowadzącym przejmuje natomiast z tego tytułu pewne funkcje przełożonego służbowego w stosunku do dyrektora szkoły, zyskując między innymi prawo do udzielania urlopu bezpłatnego, czy też wymierzania dyrektorowi kar porządkowych w trybie określonym w art. 108 i następnych Kodeksu pracy (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 1995 r., SARz 901/95, OwSS 1996 nr 1, poz. 7 i

Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 70/98, OSNAPiUS 1999 nr 7, poz. 236). Przysługują mu również - w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny nad szkołą - kompetencje w zakresie dokonywania oceny pracy w trybie art. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1189) i kolejnych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2000 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego (Dz.U. Nr 98, poz. 1066 ze zm.) i z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1538).

Zgodnie z art. 5d ustawy o systemie oświaty, status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w szkołach lub placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (a więc także niebędących nauczycielami dyrektorów tych szkół i placówek) określają przepisy o pracownikach samorządowych. Do niebędących nauczycielami dyrektorów szkół i placówek nie mają zatem zastosowania przepisy art. 6a Karty Nauczyciela i aktów wykonawczych do niej, lecz - jako do pracowników samorządowych zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych - stosuje się do nich system ocen przewidziany w art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych. Uzyskanie negatywnej oceny okresowej ma zaś istotne znaczenie dla dalszego istnienia stosunku pracy tych osób. Z mocy art. 38a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2 tego aktu (czyli dyrektora szkoły lub placówki niebędącego nauczycielem) stosuje się odpowiednio art. 38 ustawy, a więc także ust. 1 pkt 1 lit. b, stanowiący o odwołaniu bez wypowiedzenia nauczyciela ze stanowiska kierowniczego przez organ, który powierzył nauczycielowi to stanowisko w szkole lub w placówce, razie ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonania zadań wymienionych w art. 34a ust. 1 w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli. „Odpowiednie” zastosowanie tych przepisów ma aspekt podmiotowy (oznacza zastosowanie art. 38 ustawy do innego niż wymieniony w nim kręgu podmiotów, bo nie nauczycieli, którym powierzono kierownicze stanowisko w szkole lub placówce, lecz do powołanej na stanowisko

dyrektora osoby niebędącej nauczycielem), ale i przedmiotowy. Odwołanie dyrektora niebędącego nauczycielem w trybie art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 38a ust. 1 ustawy o systemie oświaty następuje bowiem nie na skutek negatywnej oceny pracy nauczyciela sporządzonej zgodnie z art. 6a Karty Nauczyciela, ale z uwagi na negatywną ocenę okresową wystawioną w trybie art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych.

W judykaturze przyjmuje się, że czynności urzędowe podejmowane przez organy samorządu terytorialnego w związku z realizacją ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska w zakresie zadań własnych, noszą znamiona prawne działań z zakresu administracji publicznej (uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 48 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia III RN 123/99, OSNAPIUS 2000 nr 21, poz. 779). Akty powołania na stanowisko dyrektora placówki samorządowej mają zatem charakter publicznoprawny, są aktami w sprawie z zakresu administracji publicznej, podejmowanymi na podstawie przepisów prawa publicznego, w wykonaniu zadań publicznych przypisywanych jednostce samorządu terytorialnego i realizowanych za pomocą środków publicznych. W orzecznictwie sądowym podkreśla się podwójny charakter aktów powołania i odwołania ze stanowiska dyrektora placówki samorządowej. Zauważa się, że powołanie i odwołanie dyrektora szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest aktem o podwójnym charakterze: publicznoprawnym - skutkującym powołaniem na stanowisko dyrektora oraz cywilnoprawnym - wywołującym skutki w sferze prawa pracy. Powołanie i odwołanie dyrektora szkoły przez organ prowadzący jest formą zarządzania szkołą publiczną i ma charakter kompetencji władczej przysługującej temu organowi na podstawie art. 36 i art. 38 ustawy o systemie oświaty. Jednocześnie akt ten wywołuje także skutki w sferze stosunków pracy. Dyrektor szkoły może zatem skorzystać z dwóch trybów postępowania w sprawie dotyczącej odwołania go z funkcji: może zaskarżyć to odwołanie na drodze sądowoadministracyjnej lub może wystąpić na drogę procesu przed sadem pracy z roszczeniami o odszkodowanie za wadliwe zwolnienie go z funkcji (uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r.,

OPS 6/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 48 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1295/12; z dnia 22 czerwca 2005 r., I OSK 296/05, LEX nr 186659 i z dnia 9 grudnia 2008 r., I OSK 637/08, LEX nr 526646, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2011 r., I PK 23/110).

W odniesieniu do oceny pracy nauczycieli w orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym ocena ta nie jest dokonywana w ramach postępowania administracyjnego i nie przybiera procesowej formy decyzji, lecz czynności te należy traktować jako działania pracodawcy w stosunku do pracownika w ramach przyznanych mu uprawnień. Znana prawu pracy czynność oceniania ma zatem charakter wewnętrznego postępowania pracodawcy. Ocena ta podlega kontroli sądu pracy, który jest uprawniony do merytorycznego badania takiej oceny w postępowaniu w sprawie zgodności z prawem rozwiązania stosunku pracy (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2000 r., I PKN 710/99, OSNAPIUS 2002 nr 1, poz. 6, z dnia 9 grudnia 1998 r., I PKN 500/98, OSNAPIUS 2000 nr 3, poz. 106 i z dnia 4 listopada 2014 r., II PK 17/14, niepublikowany oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1535/05, LEX nr 187387).

Pracowniczy charakter ocen okresowych pracowników samorządowych legł też u podstaw przyjęcia przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 lutego 2009 r., II PK 226/08 (OSNP 2010 nr 19 - 20, poz. 238) dopuszczalności drogi sądowej w tej kategorii spraw. W uzasadnieniu postanowienia zauważono, że z art. 2 k.p.c. wynika, iż 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. Przepis 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. 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. 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. Jeśli chodzi o odwołanie od oceny okresowej, nie budzi wątpliwości, że źródłem tak skonstruowanego roszczenia jest stosunek pracy, co przemawia za przyjęciem dopuszczalnością drogi sądowej w tej kategorii spraw.

Konkludując należy stwierdzić, że pracodawcą pracownika samorządowego zatrudnionego w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego jest ta jednostka organizacyjna. Zatem pracodawcą niebędącego nauczycielem dyrektora szkoły jest szkoła, a nie organ, który powołał go na to stanowisko. Wspomniana jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego nie przestaje być pracodawcą dla jej kierownika czy dyrektora, choćby kompetencje do nawiązania stosunku pracy i jego rozwiązania należały do właściwych organów samorządu terytorialnego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 390/98, OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 744 i z dnia 4 stycznia 2008 r., I PK 187/07, LEX nr 375669). I tak, jak w sporze sądowym o roszczenia z tytułu nawiązania czy rozwiązania stosunku pracy dyrektora szkoły legitymowaną biernie jest szkoła, chociaż powołania i odwołania na to stanowisko dokonuje nie szkoła lecz organ prowadzący, tak również szkoła jest legitymowana biernie w sporach sądowych o ocenę okresową dyrektora, tym bardziej, że o ile akt powołania i odwołania ma dwoisty charakter (administracyjny i pracowniczy), o tyle wystawianie ocen okresowych należy do typowych czynności z zakresu prawa pracy. Trzeba

odróżnić podmiot będący pracodawcą (także pracodawcą samorządowym) w rozumieniu art. 3 k.p., od osób lub organów uprawnionych do działania w imieniu pracodawcy w sprawach z zakresu prawa pracy, o jakich mowa w art. 3¹ k.p. Niesłusznie odmawiając Zespołowi Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w [...] legitymacji biernej w niniejszej sprawie, Sąd drugiej instancji w ogóle nie podjął jednak próby wyjaśnienia, kto powinien reprezentować pozwaną szkołę w sporze sądowym z jej dyrektorem. Wobec braku rozważań na ten temat w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz niepodniesienia przez skarżącego stosownego zarzutu kasacyjnego, kwestia ta wykracza poza ramy kognicji Sądu Najwyższego z przedmiotowym sporze.

Odrębną od zagadnienia dopuszczalności drogi sądowej, jest również kwestia materialnoprawnej podstawy powództwa o uchylenie lub zmianę oceny okresowej pracownika samorządowego. Problem ten znalazł się w polu rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r., I PK 49/16 (LEX nr 2216193). W uzasadnieniu orzeczenia zauważono, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. nie zawierają podstawy materialnej roszczenia o uchylenie oceny okresowej pracownika samorządowego. Nie jest w tym przypadku dopuszczalne stosowanie analogii z ustawy o służbie cywilnej, w której wyraźnie przewidziano możliwość odwołania do sądu pracy w razie nieuwzględnienia sprzeciwu pracownika. Wynika z tego, że ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania się od oceny okresowej pracownika samorządowego poza postępowaniem w sprawie odwołania od wypowiedzenia (por. aktualny także w obecnym stanie prawnym pogląd J. Steliny: Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych, Samorząd Terytorialny 2007 nr 7-8, s. 26). Tak więc można przyjąć, że kwestionowanie negatywnej oceny okresowej przez pracownika samorządowego, dokonanej na podstawie art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych, podlega kontroli sądu pracy rozpatrującego odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę. Jest to możliwe, nawet jeżeli pracownik ten nie odwołał się od oceny do kierownika jednostki w trybie art. 27 ust. 5 ustawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2012 r., II PK 155/11, OSNP 2013 nr 3-4, poz. 31; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1997 r., I PKN 116/97, OSNAPiUS 1998 nr 5, poz. 148). Nie wynika jednak z powyższego,

że niemożliwe jest dochodzenie jakichkolwiek innych roszczeń związanych z dokonaną oceną okresową opartych na innej podstawie materialnej. Zdaniem Sądu Najwyższego, przepis art. 189 k.p.c. nie może stanowić w tym przypadku samoistnej materialnej podstawy powództwa pracownika o uchylenie oceny okresowej, gdyż negatywna ocena okresowa nie kreuje sama z siebie żadnego prawa ani stosunku prawnego. Powództwo o ustalenie nie może skutecznie zmierzać do ustalenia faktów niemających prawotwórczego charakteru. Natomiast uwzględnienie powództwa o ustalenie uwarunkowane jest istnieniem po stronie powoda interesu prawnego w ustaleniu prawa lub stosunku prawnego. Nie można jednak wykluczyć, że negatywna ocena może wywołać skutki w zakresie praw lub obowiązków pracowniczych. Może także naruszyć dobra osobiste pracownika. Jednak w każdym z tych przypadków konieczne jest wskazanie (przez powoda lub sąd) konkretnej podstawy materialnej dochodzonych roszczeń. Sąd Najwyższy wielokrotnie przyjmował, że podstawą materialną takich roszczeń mogłyby stanowić przepisy Kodeksu pracy lub przepisy kodeksu cywilnego w związku z odesłaniem zawartym w art. 300 k.p.

Natomiast co do podnoszonej w motywach zaskarżonego wyroku zakresu kognicji sądu pracy w sporach o ocenę okresową, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 stycznia 2016 r., III PZP 10/16 (OSNP 2016 nr 7, poz. 81) stanął na stanowisku, że sąd rozpoznając sprawę z odwołania od oceny okresowej pracownika służby cywilnej (art. 83 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, jednolity tekst: Dz.U z 2014 r., poz. 1111 ze zm.) jest uprawniony wyłącznie do kontroli zachowania trybu dokonania oceny oraz uzasadnienia negatywnych ocen częściowych (na poziomie poniżej oczekiwań i znacznie poniżej oczekiwań) pod kątem prawdziwości podanych okoliczności faktycznych oraz zastosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów (art. 94 pkt 9 k.p.). Uwzględniając powództwo pracownika sąd nie zmienia oceny okresowej, ale uchyla ją w całości lub części, co zobowiązuje pracodawcę do jej ponownego dokonania. Uchylenie negatywnej oceny okresowej jest dopuszczalne jedynie w przypadku naruszeń mających istotny wpływ na ostateczny wynik tej oceny okresowej.

W uzasadnieniu uchwały przyznano, że cena okresowa urzędnika i pracownika służby cywilnej, jak każda opinia, nie może pozbawiać pracodawcy

prawa do indywidualnej oceny. Ocena okresowa nie jest wolna od subiektywnego osądu pracodawcy, którego zakres wyznaczają przepisy dotyczące jej przeprowadzenia. Sąd nie jest uprawniony do podwyższenia pozytywnej oceny okresowej, jak i zmiany oceny negatywnej na pozytywną. W razie uwzględnienia powództwa sąd nie przeprowadza więc ponownej oceny okresowej (jej zmiany) ale jedynie jest uprawniony do uchylenia jej w całości lub części, co zobowiązuje pracodawcę do jej ponownego przeprowadzenia. Sąd może zatem w takiej sytuacji orzec jedynie kasatoryjnie, a nie reformatoryjnie. Podkreślono jednak, że w sprawie o uchylenie oceny okresowej pracownika służby cywilnej sąd rozpoznający sprawę jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do zbadania, czy pracodawca zachował i zastosował przepisy proceduralne dotyczące przeprowadzenia oceny okresowej. Jest także oczywiste, że badaniu podlegają wszystkie warunki formalne (przepisy), gdyż jest to warunek konieczny do ustalenia obiektywnego charakteru dokonanej oceny okresowej. W związku z powyższym, zakres kognicji sądu pracy rozpoznającego odwołanie pracownika służby cywilnej od oceny okresowej obejmuje kontrolę tego, czy pracodawca zachował przepisany tryb oceny oraz kontrolę uzasadnienia negatywnych ocen częściowych (na poziomie poniżej oczekiwań i znacznie poniżej oczekiwań) pod kątem prawdziwości podanych w nim okoliczności faktycznych. Wynika więc z tego, że badaniu podlega także ocena prawdziwości okoliczności faktycznych będących podstawą oceny okresowej. Weryfikacja oceny okresowej przez sąd powinna również uwzględniać konieczność stosowania przez pracodawcę obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy, do czego obliguje art. 94 pkt 9 k.p. Analizą sądu pracy objęty jest też wpływ stwierdzonego naruszenia proceduralnego na ostateczny wynik oceny. Nie każde naruszenie proceduralne musi bowiem prowadzić do choćby potencjalnego wypaczenia oceny ostatecznej lub częściowej. Uchylenie negatywnej oceny okresowej jest dopuszczalne więc jedynie w przypadku naruszeń mających istotny wpływ na ostateczny wynik oceny okresowej. Zadaniem sądu jest w takim przypadku ocena wpływu naruszenia przepisów przez pracodawcę na wynik oceny.

Poglądy zaprezentowane w cytowanej uchwale Sądu Najwyższego można odnieść także do spraw sądowych dotyczących ocen okresowych pracowników

samorządowych. Nie ma zatem racji Sąd drugiej instancji ograniczając zakres swojej kognicji w przedmiotowym sporze tylko do badania trybu dokonania oceny okresowej powoda. Analizie sądowej podlega również uzasadnienie uzyskanych przez skarżącego negatywnych ocen częściowych z punktu widzenia prawdziwości podanych okoliczności faktycznych oraz zastosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów.

Podzielając kasacyjne zarzuty naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

kc