



Sygn. akt I PK 59/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Małgorzata Gersdorf (sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

w sprawie z powództwa J. N.
przeciwko Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie
o uchylenie oceny kwalifikacyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 16 września 2009 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w K.
z dnia 16 października 2008 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Powód J. N. domagał się od pozwanej Najwyższej Izby Kontroli (zwanej dalej NIK) w Warszawie uchylenia okresowej oceny kwalifikacyjnej za 2006 rok.

Wyrokiem z dnia 29 lutego 2008 r., Sąd Rejonowy w K. oddalił powództwo. Sąd ustalił, że w dniu 26 lutego 2007 r. Dyrektor Delegatury pozwanego w K. dokonał negatywnej oceny kwalifikacyjnej powoda – mianowanego pracownika pozwanego. Powód odwołał się od tej oceny, jednak decyzją z dnia 20 lipca 2008 r. Prezes NIK utrzymał negatywną ocenę kwalifikacyjną za 2006 r. Ocena ta była pierwszą oceną negatywną powoda.

Sąd I instancji uznał, że powód dysponuje drogą sądową w niniejszej sprawie, jednak przyjął, że nie ma materialnoprawnej podstawy dla zadośćuczynienia żądaniu powoda. Regulacje ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (jt. Dz.U z 2007 r., Nr 231,poz.1701) nie zawierają normy analogicznej do art. 53 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz.1218 ze zm.). Nie ma także podstaw do uznania powództwa za powództwo o ustalenie w rozumieniu art. 189 k.p.c. a to z uwagi na fakt, że powód nie wykazał interesu prawnego w wytoczeniu takiego powództwa.

Od wyroku powód wywiódł apelację podnosząc, że wadliwie przyjął Sąd Rejonowy brak materialnoprawnej podstawy roszczenia.

Wyrokiem z dnia 16 października 2008 r. Sąd Okręgowy w K., oddalił apelację. Sąd Okręgowy, podobnie jak Sąd Rejonowy uznał, że istnienie drogi sądowej nie przesądza o istnieniu podstawy do uwzględnienia powództwa. Sąd Okręgowy przyjął, że powód nie dysponuje *sui generis* roszczeniem o weryfikację oceny kwalifikacyjnej. Oceny takiej, zdaniem sądu, można byłoby domagać się jedynie w postępowaniu toczącym się wskutek odwołania od wypowiedzenia, uzasadnionego dwiema ocenami negatywnymi. Natomiast możliwości samodzielnej oceny ustawa o NIK nie stwarza, co uzasadnia oddalenie powództwa.

W skardze kasacyjnej wywiedzionej od tego wyroku pełnomocnik powoda zarzucił naruszenie art. 76 ust. 1 ustawy o NIK w zw. z art. 5 k.p. przez przyjęcie, że przepis ten nie stanowi materialnoprawnej podstawy rozpoznania przez sąd prawidłowości okresowej oceny kwalifikacyjnej dotyczącej powoda, gdy nie jest to przesłanką innego zdarzenia – dokonanego wypowiedzenia. Zdaniem skarżącego nie do pogodzenia pozostają stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej ze stanowiskiem, że nie istnieje materialnoprawna podstawa roszczenia, co wyklucza możliwość merytorycznego rozpoznania sporu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Twierdzenie skarżącego, że dopuszczalność drogi sądowej w jego sprawie oznacza jednocześnie, że istnieje materialnoprawna podstawa do rozstrzygnięcia jego roszczenia wynika z wadliwego nadania pojęciu drogi sądowej zbyt szerokiego znaczenia.

Pojęcie to należy przede wszystkim interpretować przez pryzmat art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyznającego każdemu prawo do rozpoznania jego sprawy przez sąd. Prawo do sądu nie oznacza, że sprawa musi zostać rozpoznana po myśli podmiotu, który ją kieruje, a jedynie fakt, że sąd – o ile sprawa pozostaje w jego gestii – ma obowiązek się nią zająć. W kontekście sprawy skierowanej przez powoda weryfikacja dopuszczalności drogi sądowej oznacza jedynie możliwość badania, czy sprawa podlega w ogóle rozpoznaniu przez sąd pracy. Judykatura Sądu Najwyższego wskazuje, że o istnieniu drogi sądowej przed sądem powszechnym można mówić wówczas, gdy strona opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (postanowienie z dnia 22 kwietnia 1998 r., sygn. I CKN 1000/97). Jednocześnie potwierdza się, że sama możliwość rozpoznania sprawy przez sąd cywilny – sąd pracy – nie oznacza, że istnieje materialnoprawna podstawa do jej oceny. W postanowieniu z dnia 14 lipca 1994 r., sygn. I PRN 47/94 Sąd Najwyższy stwierdza wyraźnie w odniesieniu do stosunku pracy, że sprawa jednocześnie może podlegać drodze sądowej, choćby nie przysługiwało stronie roszczenie materialnoprawne.

Należy zauważyć, że weryfikacja istnienia roszczenia odbywa się dopiero po przeprowadzeniu postępowania sądowego, na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego, po przedstawieniu argumentów stron. Tymczasem weryfikacja istnienia drogi sądowej stanowi etap wstępny, formalny postępowania, zanim strony w ogóle przedstawią argumenty merytoryczne. Sprawdzanie na tym etapie, czy istnieje roszczenie materialnoprawne, byłoby z punktu widzenia zasad procesu oczywiście wadliwe.

Niezależnie od powyższego warto zauważyć, że sytuacja, w której roszczenie nie znajduje źródła w regulacjach prawa materialnego nie różni się niczym od sytuacji, w której roszczenie wprawdzie może być ocenione przez pryzmat takich norm, jednak okazuje się nieuzasadnione. Nie różni się ta sytuacja także od przypadków, w których strona wywodzi swoje żądanie nie tyle z regulacji materialnoprawnych ile z czynności prawnej. W toku postępowania dowodowego może bowiem okazać się, że wbrew twierdzeniu strony, do dokonania czynności prawnej nie doszło. Prowadzi to do wniosku, że nie istnieje materialna podstawa roszczenia. Wszystko to nie przeszkadza jednak obowiązkowi rozpoznania sprawy przez sąd pracy, o ile tylko okoliczności faktyczne, przedstawione w pozwie, uzasadniają ocenę, że chodzi tu o sprawę z zakresu prawa pracy.

Decyzja, czy przepisy prawa materialnego dają podstawę do wytoczenia powództwa należy w pierwszym rzędzie do strony powodowej. Jest to jednak decyzja nie wiążąca w żadnej mierze sądu, z czym strona musi się liczyć. Dlatego stronę tę obciąża ryzyko uznania przez sąd, że powództwo jest bezzasadne.

W tym kontekście przejść można do analizy drugiego z problemów, przedstawionych w skardze, mianowicie do próby udzielenia odpowiedzi, czy regulacja art. 76 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli daje sądowi pracy podstawę do badania prawidłowości oceny kwalifikacyjnej. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma takiej możliwości z następujących względów.

Literalne brzmienie art. 76 ustawy o NIK pozwala jedynie na przyjęcie, że mianowany urzędnik zatrudniony w tej instytucji podlega ocenie kwalifikacyjnej, od której, jeśli mu nie odpowiada, może odwołać się do Prezesa NIK. Regulacja ta nie daje podstaw do dalszej weryfikacji takiej oceny przez sąd pracy. Nie daje takiej podstawy także sięgnięcie do regulacji Kodeksu pracy na zasadzie art. 5 k.p., albowiem sam Kodeks nie zawiera generalnej reguły pozwalającej na odwołanie się w każdej sprawie do sądu pracy.

Wręcz przeciwnie, warto podkreślić, że wszędzie tam, gdzie pracownik dysponuje prawem odwołania, ustawodawca wyraźnie to reguluje. Dość przywołać art. 44 k.p., w którym wyraźnie określone zostaje prawo odwołania do sądu pracy czy przepis art. 112 § 2 k.p., na podstawie którego pracownik może kwestionować decyzję o nałożeniu na niego kary porządkowej. Dobry przykład takiego

rozwiązania prawnego stanowi powoływany już art.53 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., a także art. 83 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz.1505). Odmienne rozwiązanie zawierają liczne przepisy prawa. Jako przykład można tu przywołać rozwiązanie przyjęte w prawie pracy wobec polecenia zwierzchnika. Generalnie pracownik nie ma możliwości kwestionowania na drodze sądowej wydanego mu przez pracodawcę polecenia. Uprawnienie takie nie wynika z regulacji Kodeksu pracy. Podobnie w stanie prawnym obowiązującym do 1 czerwca 1996 r. nie istniało prawo pracownika odwołania do decyzji o nałożeniu kary porządkowej. W związku z tym nie we wszystkich kwestiach spornych, jakie mogą powstać między stronami, ustawodawca daje stronom prawo do ich kierowania na drogę sądową. Nie wszystkie zatem spory/konflikty pracy mogą zakończyć się w sądzie.

Przemawiają za tym także argumenty natury funkcjonalnej, trafnie po części przywołane przez Sąd Okręgowy. Samo dokonanie negatywnej nawet oceny pracownika nie ma jeszcze bezpośredniego przełożenia na inne jego prawa czy obowiązki. W szczególności nie musi ono oznaczać w przyszłości rozstania z takim pracownikiem. Dopuszczanie możliwości odwołania od takiej oceny powoduje, jak to bywa na etapie postępowań sądowych, zbędne antagonizowanie stron stosunku pracy i narastanie wzajemnych, negatywnych, postaw między nimi. Ustawodawca winien swym działaniem ograniczać występowanie takich sytuacji do niezbędnego minimum. Za takie minimum trafnie można przyjąć konieczność odwołania do sądu pracy w razie rozwiązania stosunku pracy z powodu większej liczby ocen negatywnych. Fakt rozwiązania zatrudnienia stanowi już dostateczne spiętrzenie wzajemnej wrogości, tak, że postępowanie sądowe sytuacji tej w dużym stopniu nie zmienia. Nie ma natomiast podstaw do dokonywania wykładni rozszerzającej istniejących norm, nie tylko nie uzasadnionej względami gramatycznymi czy systemowymi, ale także wadliwej ze względów celowościowych.

Przedstawione argumenty, wynikające z wykładni gramatycznej i systemowej (w tym i historycznej) a także teleologicznej pozwalają na przyjęcie, że art. 76 ustawy o NIK nie daje samodzielnie prawa do kwestionowania na drodze sądowej oceny kwalifikacyjnej pracownika mianowanego.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

/tp/