



Sygn. akt II PK 259/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Hajn (przewodniczący)  
SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)  
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z powództwa B. B.

przeciwko Ministerstwu [...]

o ustalenie prawa do mianowania i ustalenie zobowiązania Szefa Służby Cywilnej do mianowania,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 10 kwietnia 2014 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w W.

z dnia 8 maja 2013 r.,

**I. uchyla zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. z dnia 23 lutego 2013 r., w części objętej jego pkt II, znosząc postępowanie przed tymi Sądami, i sprawę przekazuje Prezesowi Rady Ministrów,**

**II. odstępuje od obciążania powódki kosztami postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 23 lutego 2012 roku Sąd Rejonowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odrzucił pozew B. B. o ustalenie, że: 1) z dniem 23 lipca 2009 r. nabyła prawo do mianowania na urzędnika służby cywilnej, 2) w okresie od dnia 23 lipca 2009 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r. Szef Służby Cywilnej był zobowiązany do dokonania czynności mianowania powódki na urzędnika służby cywilnej wniesione przeciwko Szefowi Służby Cywilnej (pkt I), zaś w pozostałym zakresie (w stosunku do Ministerstwa [...]) powództwo oddalił (pkt II).

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym: Powódka, będąc pracownikiem Ministerstwa [...], ukończyła z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o mianowanie na urzędnika państwowego w 2009 r. Informacja o wynikach ogłoszona została w dniu 23 lipca 2009 r. Wcześniej, tj. dniu 27 maja 2009 r. wypowiedziano powódce umowę o pracę. Okres wypowiedzenia powyższej umowy upłynął z dniem 31 sierpnia 2009 r. Powódka odwołała się do sądu od powyższej decyzji pracodawcy.

W związku z wypowiedzeniem umowy, pismem z dnia 20 sierpnia 2009 r. powódka zwróciła się do Szefa Służby Cywilnej o pilne mianowanie jej urzędnikiem służby cywilnej, które zapewni jej możliwość korzystania w zaistniałej sytuacji z dobrodziejstw ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm. – dalej jako ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.). W odpowiedzi z dnia 21 sierpnia 2009 r. Szef Służby Cywilnej odmówił prośbie powódki, uzasadniając to faktem wyznaczenia jednego terminu mianowań dla wszystkich pracowników ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej w 2009 r., określonego na dzień 1 grudnia 2009 r.

Na skutek prośby powódki z dnia 2 listopada 2009 r. o potwierdzenie, że mianowanie jej nastąpi we wskazanym wyżej dniu, pismem z dnia 16 listopada 2009 r. Szef Służby Cywilnej wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż w dacie planowanego mianowania powódka, wobec upływu okresu wypowiedzenia, nie będzie pracownikiem służby cywilnej, nie ma możliwości mianowania jej na urzędnika państwowego.

W dniu 9 grudnia 2009 r. wydano powódce zaświadczenie potwierdzające ukończenie postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej

ubiegających się o mianowanie w 2009 r., z miejscem uprawniającym do mianowania.

Oceniając powództwo, Sąd pierwszej instancji wskazał przede wszystkim, że Szef Służby Cywilnej nie ma zdolności sądowej w procesie cywilnym, co w konsekwencji, w myśl art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. doprowadziło do odrzucenia pozwu w stosunku do tego pozwanego.

Odnosząc się natomiast do merytorycznej powództwa o ustalenie Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z treścią art. 189 k.p.c., przesłanką materialnoprawną wytoczenia takiego powództwa jest istnienie interesu prawnego, nie faktycznego, w dochodzeniu ustalenia prawa lub stosunku prawnego. Przywołując orzecznictwo Sądu Najwyższego, Sąd Rejonowy zauważył, że interes prawny istnieje wówczas, gdy zachodzi stan niepewności co do istnienia stosunku prawnego lub prawa, a wynik postępowania doprowadzi do usunięcia niejasności i wątpliwości w tym zakresie i zapewni powodowi ochronę jego prawni chronionych interesów, czyli definitywnie zakończy spór istniejący lub prewencyjnie zapobiegnie powstaniu takiego sporu w przyszłości. W tym kontekście Sąd wskazał, że w jego ocenie orzeczenie w niniejszej sprawie nie rozstrzygnie definitywnie sporu pomiędzy stronami, a przeciwnie w świetle stanowiska pełnomocnika powódki ma ono stworzyć przesłankę orzekania na wypadek dalszego sporu o odszkodowanie.

Mając na uwadze powyższe oraz brzmienie art. 189 k.p.c. Sąd stwierdził, że w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy roszczenie powódki zmierza w istocie do uzyskania orzeczenia na potrzeby postępowania odszkodowawczego, co sygnalizuje pełnomocnik powódki. Stąd w ocenie Sądu, powódka nie wykazała interesu prawnego w dochodzeniu tak sformułowanego roszczenia, co doprowadziło do oddalenia powództwa przeciwko Ministerstwu /.../.

Niezależnie od powyższego, nawet gdyby założyć istnienie interesu prawnego w dochodzeniu ustalenia sformułowanego przez powódkę, powództwo należałoby ocenić jako niezasadne. W tym kontekście Sąd pierwszej instancji przywołał przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. i wskazał, że jednym z koniecznych warunków mianowania jest pozostawanie w służbie cywilnej w dacie dokonania tego mianowania, a z przepisów ustawy nie wynika, aby fakt uczestniczenia pracownika w postępowaniu kwalifikacyjnym i uzyskania miejsca

uprawnającego do mianowania stanowił okoliczność uniemożliwiająca pracodawcy rozwiązanie lub wypowiedzenie umowy o pracę. Sąd zauważył także, że nie można przyjąć, jak to twierdzi powódka, że została ona „pozbawiona mianowania”, albowiem wbrew twierdzeniom powódki, ustalenie jednego wspólnego dla wszystkich dnia mianowania w najpełniejszy sposób zapewnia zachowanie zasady równości wszystkich ubiegających się o mianowanie w danym roku. Uzależnienie bowiem takiej decyzji każdorazowo od indywidualnych potrzeb czy planów poszczególnych kandydatów doprowadziłoby właśnie do nierównego traktowania wyrażającego się w tym, że pomimo ukończenia postępowania kwalifikacyjnego w tej samej dacie różni kandydaci, na całkowicie uznaniowych zasadach, w różnej dacie uzyskiwaliby status urzędnika służby cywilnej, co nie byłoby uzasadnione żadnymi obiektywnymi względami odnoszącymi się do potrzeb służby cywilnej, ale wynikałoby z partykularnych interesów samych zainteresowanych.

Wskazano nadto, że akt mianowania jest czynnością prawną o charakterze konstytutywnym, a więc kreującym dopiero określone uprawnienia pracownika. Tymczasem argumentacja powódki sprowadza akt mianowania do czynności administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym, potwierdzającej wyłącznie istnienie już powstałego prawa.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy w W., wyrokiem z dnia 8 maja 2013 r., oddalił apelację powódki wniesioną w części dotyczącej pkt II wyroku Sądu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu wskazano, że Sąd Okręgowy w pełni akceptuje ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji, przyjmując je za podstawę także i własnego rozstrzygnięcia oraz podziela rozważania prawne poczynione przez Sąd pierwszej instancji.

Podkreślił, że kwestią kluczową dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest kwestia właściwej oceny interesu prawnego po stronie powódki w wystąpieniu z przedmiotowymi roszczeniami. Odwołując się do opracowań piśmiennictwa oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego, Sąd drugiej instancji uznał, że w sprawie zachodzi kilka okoliczności, które przemawiają za uznaniem braku interesu prawnego po stronie powodowej w wytoczeniu przedmiotowego powództwa. Wskazał, że orzeczenie w niniejszej sprawie nie zmierza do definitywnego

rozstrzygnięcia sporu pomiędzy stronami tego postępowania, a wręcz przeciwnie - zgodnie ze stanowiskiem strony powodowej - ma stworzyć przesłankę orzekania na wypadek dalszego sporu o odszkodowanie. Podniósł także, że pełnomocnik powódki, wskazując na to, że w przypadku wydania wyroku zgodnie z żądaniem pozwu, tj. między innymi ustalenia, że z dniem 23 lipca 2009 r. powódka nabyła prawo do mianowania na urzędnika służby cywilnej, zostanie ona włączona do korpusu służby cywilnej i będzie mogła korzystać ze wszystkich dodatkowych uprawnień, jakie ustawa przewiduje wobec urzędników służby cywilnej, pominął okoliczność, że powódka od września 2009 r. nie jest już pracownikiem służby cywilnej, a więc ustalenie, że nabyła prawo do mianowania w żaden sposób nie usunie niepewności, co do sytuacji prawnej powódki. Sąd wskazał również, że skoro celem powódki w niniejszym postępowaniu jest nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania, powództwo w niniejszej sprawie zdaje się zmierzać ku tożsamemu rozstrzygnięciu z toczącym się równolegle postępowaniem o przywrócenie powódki do pracy u pozwanego, w którym to powódka również mogła powoływać się na przeszkodę w wypowiedzeniu jej umowy o pracę, w postaci mającego jej przysługiwać prawa do mianowania.

Uwzględniając wszystkie powyższe okoliczności, Sąd drugiej instancji wskazał, że po stronie powódki nie istnieje interes prawny i z tego względu powództwo oddalił. Podkreślił, że stwierdzenie braku interesu prawnego czyni zbędnym dalsze rozważania w zakresie zasadności roszczenia powódki, a także naruszenia przez Sąd Rejonowy prawa materialnego - art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

Powódka zaskarżyła ten wyrok skargą kasacyjną, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy: art. 189 k.p.c., przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż powódka nie ma i nie wykazała interesu prawnego w dochodzeniu roszczenia objętego pozwem i dokonanie interpretacji pojęcia interesu prawnego z pominięciem szeroko pojmowanego prawa dostępu do sądów w celu zapewnienia ochrony prawnej, za czym przemawiają tak standardy wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 45), jak i wiążących Polskę aktów międzynarodowych (art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i

Politycznych); art. 378 § 1 k.p.c., przez nierozpoznanie sprawy w granicach apelacji i uznanie za zbędne rozważenie zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego w postaci art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.; art. 316 § 1 k.p.c. związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez nieuwzględnienie przez Sąd Okręgowy, w zakresie rozstrzygnięcia o istnieniu interesu prawnego powódki, stanu rzeczy w chwili zamknięcia rozprawy, a mianowicie niemożności dochodzenia odszkodowania z uwagi na przedawnienia roszczenia; art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej 2006 r., przez jego błędną wykładnię i uznanie, że: spełnienie kryteriów określonych w omawianym przepisie, w tym miejsca uprawniającego do mianowania, nie stanowi o nabyciu po stronie powódki uprawnienia (prawa podmiotowego) do mianowania oraz uznanie, iż organ obowiązany do mianowania dysponował luzem decyzyjnym w zakresie wyboru daty mianowania, której jedynym ograniczeniem czasowym jest koniec roku, w którym przeprowadzono postępowanie kwalifikacyjne oraz że może dojść do wyznaczenia jednego terminu mianowania w roku kalendarzowym.

W uzasadnieniu skargi powódka podniosła, że argumentacja Sądu Okręgowego, zgodnie z którą interes prawny powódki nie istnieje, albowiem od września 2009 r. powódka nie jest pracownikiem służby cywilnej, a więc ustalenie, że nabyła prawo do mianowania, w żaden sposób nie usunie wątpliwości, co do sytuacji prawnej powódki, bo przepisy ustawy o służbie cywilnej nie przewidują nawiązania nowego stosunku pracy na podstawie aktu mianowania, jest chybiona.

Za zasadnością przywołanej przez powódkę argumentacji przemawia – jej zdaniem – orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który w wyroku z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie o sygn. akt I ACa 991/12 (LEX nr 1289430) wskazał: „Interes prawny, o którym mowa w art. 189 k.p.c., może wynikać nie tylko z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda, ale może również zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Występuje on także wtedy, gdy istnieje niepewność stanu prawnego lub prawa, gdy określona sytuacja zagraża naruszeniem uprawnień przysługujących powodowi bądź też stwarza wątpliwości co do ich istnienia czy realnej możliwości realizacji”. W tym kontekście wskazano, że zaniechanie/odmowa dokonania mianowania wywołuje pomiędzy stronami stan niepewności co do istnienia prawa do mianowania, choć powódka stoi na

stanowisku, iż takie prawo nabyła, a Szef Służby Cywilnej sformułował je wprost w skierowanych do niej pismach z dnia 16 listopada i 27 listopada 2009 r. oraz niepewność co do sytuacji prawnej powódki. Powódka nie wie, czy jest lub czy będzie urzędnikiem służby cywilnej, pomimo nabycia przez nią prawa do zatrudnienia na podstawie mianowania. Nie istnieje również inny środek prawny niż żądanie objęte powództwem w tej sprawie, który pozwoliłby usunąć stan niepewności powódki. W tej sytuacji powództwo o ustalenie stało się jedynym sposobem dochodzenia przez powódkę jej praw. Zwróciła uwagę, że w razie wydania przez Sąd korzystnego dla powódki wyroku, zostanie ostatecznie rozstrzygnięta kwestia prawa do mianowania (uprawnienia do mianowania).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podniesiono, że powództwo o ustalenie nie może zostać uznane za dozwolone zgodnie z art. 189 k.p.c., gdyż strona powodowa nie wykazała interesu prawnego w jego wytoczeniu. Jakkolwiek powódka wskazuje na pewne potencjalnie pozytywie zmiany w zakresie jej stosunku pracowniczego w służbie cywilnej, to jednak są to *de facto* bezpośrednie konsekwencje samego mianowania na urzędnika służby cywilnej, nie zaś ewentualnego ustalenia prawa do mianowania na urzędnika państwowego. W tym drugim wypadku powódka i tak nie mogłaby zostać mianowana na urzędnika służby cywilnej, gdyż nie ma jakiegokolwiek podstawy prawnej dla dokonania takiego aktu w chwili obecnej, a co więcej powódka nie jest pracownikiem służby cywilnej, przez co nie ma możliwości przekształcenia jej stosunku pracy. Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie stanowiskiem interes prawny zachodzi, jeżeli sam skutek, jaki wywoła uprawomocnienie się wyroku ustalającego, zapewni powodowi ochronę jego prawnie chronionych interesów, czyli definitywnie zakończy spór istniejący lub prewencyjnie zapobiegnie powstaniu takiego sporu w przyszłości. Wyrok tylko ustalający istnienie stosunku prawnego nie zapewni ostatecznej ochrony prawnej, ponieważ ma charakter deklaratoryjny i nie jest - w przeciwieństwie do wyroków zasądających - wykonalny na drodze egzekucji sądowej. W konsekwencji teoretycznie wydany deklaratoryjny wyrok o prawie do mianowania na urzędnika służby cywilnej, nie spowodowałby żadnych skutków materialnoprawnych, gdyż w

jego wyniku powódka nie stałaby się z mocy prawa mianowanym urzędnikiem służby cywilnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Po sprecyzowaniu żądań pozwu, powódka domagała się ustalenia, że: 1) z dniem 23 lipca 2009 r. nabyła prawo do mianowania na urzędnika służby cywilnej, 2) w okresie od dnia 23 lipca 2009 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r. Szef Służby Cywilnej był zobowiązany do dokonania czynności mianowania powódki na urzędnika służby cywilnej. Roszczenie to, wywiedzione na podstawie art. 189 k.p.c., zostało skierowane zostało przeciwko Ministerstwu [...], które, zdaniem skarżącej, jest „reprezentowane w sprawach dotyczących mianowania przez Szefa Służby Cywilnej”. Dodać też trzeba, że w 2009 r. kompetencje do mianowania na urzędnika służby cywilnej pozostawały nadal w gestii Prezesa Rady Ministrów ze względu na treść art. 215 ustawy z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm. – dalej jako ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.), natomiast od 1 stycznia 2010 r. kompetencje do mianowania na urzędnika służby cywilnej posiada Szef Służby Cywilnej (art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.).

W pierwszej zatem kolejności wymaga rozważenia charakter roszczenia zgłoszonego przez powódkę w kontekście dopuszczalności drogi sądowej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażane jest stanowisko, że na tle unormowania przyjętego w art. 1 k.p.c. należy rozróżnić dwa rodzaje spraw cywilnych, po pierwsze: sprawy cywilne w znaczeniu materialnym - są to sprawy wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, a także prawa pracy, po drugie: sprawy cywilne w znaczeniu formalnym - są to sprawy, które w istocie nie mają charakteru cywilnego, ale uchodzą za sprawy cywilne z tego względu, że ich rozpoznanie odbywa się według Kodeksu postępowania cywilnego - z mocy przepisów zawartych bądź w tym Kodeksie (np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych - art. 459 i art. 477<sup>8</sup> k.p.c., sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego - art. 691<sup>1</sup> k.p.c.), bądź zawartych w innych



ustawach (np. w ustawie - Prawo o aktach stanu cywilnego).

Ocena charakteru sprawy, jako cywilnej na tle art. 1 k.p.c., podlegającej rozpoznaniu przez sąd powszechny, dotyczy przedmiotu procesu rozumianego jako twierdzenie powoda o istnieniu prawa podmiotowego, obejmującego żądanie oraz okoliczności faktyczne powołane jako jego podstawa. Nie jest natomiast objęte badaniem obiektywne istnienie tego roszczenia albo stosunku prawnego pomiędzy stronami (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNC 2006 nr 11, poz. 178; wyrok z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, LEX nr 182070; postanowienia: z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 6; z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999 nr 9, poz. 161; z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001 nr 1, poz. 20; z dnia 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, LEX nr 345575 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000 nr 5, poz. 143). Analiza sprawy cywilnej powinna uwzględniać obecny porządek konstytucyjny, w szczególności art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, które gwarantują każdemu prawo do sądu, mające autonomiczny charakter oraz art. 177 Konstytucji RP, przewidujący domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości innych sądów (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129). Szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do konstatacji, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową, pod warunkiem, że dotyczy równorzędnych podmiotów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2011 r., I CSK 50/11, LEX nr 1133782). Stąd też podkreśla się, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 k.c. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej jest - oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w Kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony - także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99

i orzeczenia Sądu Najwyższego w nim cytowane, a także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129, w których to orzeczeniach chodziło o cywilnoprawne skutki działań władczych administracji publicznej).

Żądanie pozwu nie mieści się w tak ujętym rozumieniu sprawy cywilnej. Analiza roszczenia powódki, adresowanego w rzeczywistości do Szefa Służby Cywilnej, prowadzi do wniosku, że nie poszukuje ona ochrony praw podmiotowych przez ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c., że łączył ją z byłym pracodawcą (Ministerstwem) stosunek pracy na podstawie mianowania, ale chce „ustalić” obowiązek Szefa Służby Cywilnej wynikający z ustawowo przyznanych mu kompetencji do mianowania na urzędnika państwowego. Inaczej rzecz ujmując, powódka domaga się ukształtowania stosunku prawnego między nią a Szefem Służby Cywilnej, występując z roszczeniem wprost dotyczącym aktu mianowania na urzędnika służby cywilnej, a nie z roszczeniem ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, którego źródłem byłaby odmowa mianowania. W istocie więc poddane pod osąd mają być przesłanki do wydania aktu administracyjnego o charakterze konstytutywnym, który wywołuje skutek cywilnoprawny w sferze stosunku pracy dopiero z momentem jego podjęcia (art. 27 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.). Nie chodzi więc o cywilnoprawne skutki aktu administracyjnego jak np. w przypadku szkody wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji, której naprawienia można żądać, na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., w drodze postępowania przed sądami powszechnymi (po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej decyzji).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Nie dokonuje on czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę (art. 3<sup>1</sup> § 1 k.p.), lecz wykonuje swoje ustawowe kompetencje o charakterze publicznoprawnym. W konsekwencji mianowanie na pracownika służby cywilnej (art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.) jest aktem stosowania prawa przez organ administracji publicznej. Zawiera on oświadczenie woli organu, jednostronnie i władczo decydującego o prawie do objęcia stanowiska urzędnika służby cywilnej. Organ administracji publicznej kształtuje w ten sposób

indywidualną sytuację prawną osoby ubiegającej się o mianowanie w drodze decyzji administracyjnej.

Ustalenie „zobowiązania Szefa Służby Cywilnej do dokonania czynności mianowania na urzędnika służby cywilnej” nie jest zatem sprawą cywilną w sensie materialnoprawnym, bowiem w tym stosunku prawnym nie występują podmioty o charakterze równorzędnym, przeciwnie jeden z podmiotów wyposażony został w funkcje władcze.

Nie ma także podstaw do uznania, że sprawa w omawianym zakresie jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnoprawnym, do której przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Artykuł 9 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., aktualny w niniejszej sprawie, stanowi, że: „1. W sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. 2. Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy”.

Omawiane roszczenie nie jest sprawą dotyczącą stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, bowiem, jak wskazano wyżej, powódka nie domaga się ustalenia stosunku pracy na podstawie mianowania. W tym kontekście zaznaczyć należy, że sąd nie jest uprawniony do modyfikacji zgłoszonego żądania tak, aby przekształcić je w roszczenie dotyczące stosunku pracy, bowiem, zgodnie z art. 321 k.p.c., nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie. Zakaz orzekania ponad żądanie, będący przejawem zasad dyspozycyjności i kontradiktoryjności, oznacza, że o treści wyroku zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym decyduje żądanie strony. Sąd nie może zasądzać czego innego od tego, czego żądał powód (*aliud*), więcej niż żądał powód (*super*), ani na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda. Zakaz orzekania ponad żądanie odnosi się zatem bądź do samego żądania (*petitum*), bądź do jego podstawy faktycznej (*causa petendi*). W przepisie art. 321 § 1 k.p.c. jest bowiem mowa o żądaniu w rozumieniu art. 187 § 1 k.p.c., a w myśl tego przepisu obligatoryjną treść każdego pozwu stanowi dokładnie określone żądanie oraz przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie.

Znamienna jest też argumentacja powódki dotycząca interesu prawnego w

wytoczeniu powództwa o ustalenie. Mianowicie wedle jej twierdzeń: „Ustalenie takie będzie miało bezpośredni wpływ na szereg uprawnień powódki wynikających z przepisów prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych (takich jak wysokość przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego). Powódka zostanie z powrotem włączona do korpusu służby cywilnej. Będzie mogła korzystać ze wszystkich dodatkowych uprawnień, jakie ustawa przyznaje urzędnikom mianowanym, takich jak: zwiększona ochrona przed wypowiedzeniem umowy o pracę, czy też prawo do wyższego wynagrodzenia. Podkreślić należy, że po stronie powódki może powstać szkoda majątkowa w postaci braku wypłaty należnego wynagrodzenia oraz braku odprowadzenia należnych składek z tytułu ubezpieczenia społecznego. Zaniechanie przez Szefa Służby Cywilnej dokonania mianowania wywołuje pomiędzy stronami stan niepewności co do istnienia prawa do mianowania, oraz niepewność co do sytuacji prawnej powódki. Powódka nie wie czy jest lub czy będzie urzędnikiem służby cywilnej, pomimo spełnienia przez nią kryteriów niezbędnych do zatrudnienia na podstawie mianowania. W tej sytuacji powództwo o ustalenie stało się jedynym sposobem dochodzenia przez powódkę jej praw. Należy zwrócić uwagę, iż w razie wydania przez Sąd korzystnego dla powódki wyroku, zostanie rozstrzygnięty spór co do istnienia prawa do mianowania”.

Potwierdza to, że powódka dąży do „ustalenia” swojej indywidualnej sytuacji prawnej wynikającej z aktu administracyjnego na przyszłość, co ma istotne znaczenie w świetle art. 35 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., w myśl którego, co do zasady, ponowne zatrudnienie osoby, która otrzymała wcześniej mianowanie w służbie cywilnej, dokonuje się na podstawie mianowania. Nie kieruje natomiast żadnego żądania przeciwko swojemu byłemu pracodawcy. Jej roszczenie ma zatem charakter wybitnie publicznoprawny, mający swoją podstawę w uprzednio w art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., a obecnie w art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., które ponadto stanowią - obok wielu innych przepisów tej ustawy - konkretyzację art. 60 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Stosunek prawny, którego ustalenia żąda powódka, to stosunek publicznoprawny wynikający z ustawy o służbie cywilnej i

łączący osobę, która osiągnęła miejsce uprawniające do mianowania na urzędnika państwowego aktualnie z Szefem Służby Cywilnej. Stosunek ten nie ma w żadnym zakresie cech stosunku zobowiązaniowego, a tym bardziej zobowiązaniowego stosunku pracy.

W istocie więc w sprawie o ustalenie zobowiązania Szefa Służby Cywilnej do wydania aktu mianowania na urzędnika państwowego przysługuje droga administracyjna, na co wskazuje także art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Zgodnie z jego treścią, sądy administracyjne są właściwe w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, jeśli obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa. Imperatywna forma czasownika „dokonuje” (mianowania) użyta w art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. oraz w art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. wskazuje na istnienie prawnego obowiązku, o którym mowa w art. 5 pkt 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. także postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 lutego 2013 r., I OSK 65/13, LEX nr 1282738 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., I OSK 2867/12, LEX nr 1314648). Zgłoszone roszczenie zakwalifikować zatem należy jako odwołanie od decyzji Szefa Służby Cywilnej odmawiającej mianowania powódki na urzędnika służby cywilnej.

Z tych względów w zakresie omawianego roszczenia nie jest dopuszczalna droga sądowa, a więc postępowanie przed Sądem drugiej instancji dotknięte jest nieważnością, którą to okoliczność Sąd Najwyższy jest zobowiązany wziąć pod uwagę z urzędu (art. 398<sup>13</sup> § 1 *in fine* k.p.c.).

W konsekwencji Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu pierwszej instancji w zakresie objętym jego pkt II i zniósł postępowanie przed tymi Sądami (art. 386 § 2 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.) oraz sprawę przekazał Prezesowi Rady Ministrów (art. 464 § 1 k.p.c. w związku z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Artykuł 10 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. wskazuje, że Szef Służby Cywilnej podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów jest więc organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 k.p.a., w którego kompetencjach leży

rozpoznanie odwołania od decyzji Szefa Służby Cywilnej odmawiającej mianowania na stanowisko urzędnika państwowego (art. 127 § 2 k.p.a.). O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 102 k.p.c.