

Aneta Giedrewicz-Niewińska¹

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0003-0780-192X

TRYB WERYFIKACJI OCENY OKRESOWEJ W SŁUŻBIE CYWILNEJ

ABSTRACT

The procedure for verifying the interim evaluation in the civil service

Ensuring a high level of performance of tasks in the public administration is correlated with the requirement to subject its employees to interim evaluations. The amendments to the Polish Civil Service Act result in the fact that the issue of interim evaluations of members of the civil service corps is still relevant. In the following presentation, the author draws attention to the concerns that arise in the context of the Polish Civil Service Act in terms of the procedure for disputing the interim evaluation by a member of the civil service corps.

Keywords: civil service, interim evaluation, appeal procedure

Słowa kluczowe: służba cywilna, ocena okresowa, tryb odwoławczy

¹ Doktor habilitowany, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

I. Wprowadzenie

Jedną z podstawowych funkcji prawa pracy jest funkcja wychowawcza, której celem jest zapewnienie pozytywnych postaw pracowników w związku z wykonywaniem pracy oraz prawidłowych postaw pracodawców wobec pracowników. Wydaje się, że ocena okresowa może przyczynić się do realizacji tego celu. Jednym z założeń oceny okresowej jest podniesienie motywacji pracowników do coraz lepszego wykonywania obowiązków, pobudzenie inicjatywy pracowników, rozbudzenie ambicji zawodowych. Dzięki ocenie pracownik ma wrażenie nie tylko uznania jego zasług, lecz także dowiaduje się, jak dalej powinien postępować i jakie działania powinien wyeliminować. Obowiązek poddania się okresowej ocenie służy zatem budowaniu programu doskonalenia zawodowego konkretnej osoby i jej indywidualnej kariery zawodowej².

Ocena okresowa jest również ważnym narzędziem zarządzania kadrą, ponieważ umożliwia poszukiwanie najlepszych metod selekcji i doboru pracowników. Istotne jest również to, iż wynik oceny okresowej jest brany pod uwagę przy podziale korzyści i powierzaniu różnych funkcji pracownikowi³.

W związku z powyższym okresowym ocenom podlegają różne grupy pracowników (pracownicy samorządowi, urzędnicy państwowi, pracownicy sądów i prokuratury) w ramach szeroko rozumianego prawa urzędniczego. Z regulacji dotyczącej osób zatrudnionych w urzędach często wynika, że ocena okresowa jest nieodzowna (konieczna) ze względu na funkcje i cele konkretnej służby⁴. Szczególna rola, jaką

2 H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmożonej ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 24, s. 25.

3 Szerzej nt. funkcji oceny okresowej Z. Góral, *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego. Wybrane zagadnienia*, A. Bocheńska, A. Musiała (red.), Poznań 2016, s. 109 i n.

4 Wyrok SN z 30 października 2013 r., II PK 32/13, OSNAPiUS 2014, nr 9, poz. 128. Krytycznie o systemie ocen okresowych M. Bugdol, T. Oleksyn, *Ocena pracowników samorządowych – wielkie rozczarowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 29 i n.

pełnią oceny okresowe w służbie publicznej, powoduje, że nie są one elementem powszechnego prawa pracy⁵.

Potrzeba zapewnienia wysokiego poziomu wykonywanych zadań w administracji publicznej doprowadziła do poddania ocenie okresowej również członków korpusu służby cywilnej⁶. Ogólne zasady przeprowadzania ocen sformułowano w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷. Szczegółowe rozwiązania, takie jak tryb przeprowadzenia ocen okresowych, kryteria, na których podstawie dokonywane są oceny, skala tych ocen, znajdują się w rozporządzeniu z 4 kwietnia 2016 r.⁸ Z art. 81 ustawy o służbie cywilnej wynika, że ocena okresowa dotyczy wyłącznie urzędników służby cywilnej oraz pracowników służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony⁹. Przepis ten wskazuje również, że ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące. Istnieją jednak wyjątki od tej zasady. Przykładowo w razie uzyskania oceny negatywnej członek korpusu służby cywilnej podlega ponownej ocenie po upływie sześciu miesięcy od dnia zapoznania się z oceną.

Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej powodują, że problematyka ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej jest wciąż aktualna. Jednym z kontrowersyjnych zagadnień jest tryb odwołania się pracownika od oceny okresowej. Wskazują na to liczne orzeczenia, w których sąd analizuje zasady kwestionowania oceny okresowej w służbie cywilnej.

5 A. Bocheńska, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, kom. do art. 128.

6 R. Czeladzki, *Obowiązek poddania się okresowej ocenie kwalifikacyjnej przez członka korpusu służby cywilnej*, [w:] *Zatrudnianie w administracji publicznej*, H. Szewczyk (red.), Warszawa 2014, s. 324.

7 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.

8 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzenia ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej, Dz.U. z 2016 r., poz. 470.

9 Pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej, zaś urzędnik służby cywilnej – osobę zatrudnioną na podstawie mianowania. Pracownik służby cywilnej, urzędnik służby cywilnej oraz osoba zatrudniona na wyższym stanowisku w służbie cywilnej należą do członków korpusu służby cywilnej (art. 3 ustawy o służbie cywilnej).

Warto zaznaczyć, że poza niniejszymi rozważaniami, ze względu na ograniczone ramy opracowania, pozostaną szczegółowe kwestie związane z procedurą postępowania przed sądem i zmianami, jakie zaszły w 2019 r. w tym obszarze na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰. Z podobnych względów przedmiotem analizy nie będą sytuacje, w których ocena okresowa narusza dobra osobiste członka korpusu służby cywilnej (art. 11 k.p., art. 23 i 24 k.c.)¹¹.

II. Wniesienie sprzeciwu od oceny przez członka korpusu służby cywilnej

Z art. 81 ustawy o służbie cywilnej wynika, że pracownikowi służby cywilnej i urzędnikowi służby cywilnej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu od oceny okresowej. Sprzeciw należy wnieść do dyrektora generalnego urzędu. Rozwiązanie to pomija zatem konieczność złożenia sprzeciwu do bezpośredniego przełożonego, który dokonuje oceny okresowej (art. 81 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej; § 2 rozporządzenia z 4 kwietnia 2016 r.).

Powyższy przepis wyraźnie wskazuje na konieczność przeprowadzenia w pierwszym rzędzie procedury wewnątrzzakładowej. Określana jest ona również mianem procedury administracyjnej, od której wykorzystania zależy możliwość odwołania się do sądu (tzw. jurysdykcja warunkowa)¹². Inaczej mówiąc, nieskorzystanie przez członka korpusu służby cywilnej z prawa do sprzeciwu uniemożliwia mu wniesienie odwołania do sądu.

Termin wniesienia sprzeciwu wynosi siedem dni od dnia zapoznania się z oceną pisemną. Oceniający ma bowiem obowiązek niezwłocznego

¹⁰ Ustawa z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1468.

¹¹ Sąd Najwyższy wskazywał, iż w takiej sytuacji przepisy Kodeksu pracy i Kodeksu cywilnego mogą być podstawą materialną roszczeń. Zob. m.in. wyrok SN z 9 lipca 2008 r., I PK 14/08, LEX nr 497690.

¹² K. W. Baran, *Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy członków korpusu służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10, s. 26.

zapoznania ocenianego z oceną sporządzoną na piśmie (§ 12 rozporządzenia z 4 kwietnia 2016 r.).

W związku z tym, że ustawodawca pomija kwestię formy prawnej sprzeciwu, może on zostać sformułowany ustnie. Forma pisemna wydaje się jednak bezpieczniejsza chociażby ze względu na potrzebę wykazania zachowania terminu na wniesienie sprzeciwu. Nie jest też jasne, czy termin na wniesienie sprzeciwu ma charakter zawity, ponieważ ustawodawca milczy w tej kwestii. Przykładowo w ustawie o NIK¹³ wprost przewiduje się, że w razie uchybienia terminowi na wniesienie odwołania od oceny okresowej kontrolera NIK odwołanie pozostaje bez rozpoznania, o czym należy pisemnie poinformować wnoszącego odwołanie (art. 76a ust. 2). Skoro ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje możliwości przywrócenia terminu, to należy termin ten traktować jako zawity.

Ustawodawca nie określił, jakie elementy powinien zawierać sprzeciw. Wydaje się, że sprzeciw powinien zawierać przede wszystkim wyraźne stwierdzenie członka korpusu służby cywilnej, iż nie zgadza się z oceną, a także wyraźnie oznaczone żądanie. W mojej ocenie pożądane byłoby również wskazanie uzasadnienia oraz dowodów w sprawie.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ustawodawca nie określił wprost, iż uprawnienie do wniesienia sprzeciwu dotyczy tylko oceny negatywnej. Powstaje wątpliwość, czy członek korpusu służby cywilnej uprawniony jest również do kwestionowania oceny pozytywnej. Jak wynika z § 11 rozporządzenia z 4 kwietnia 2016 r., ocena członka korpusu służby cywilnej może być jedynie pozytywna albo negatywna. W przypadku oceny pozytywnej pracodawca nie ma również obowiązku sporządzenia uzasadnienia, które ewentualnie można byłoby zaskarżyć, gdyby członek służby cywilnej nie zgadzał się z nim.

Jednak podkreślenia wymaga, że nawet w przypadku oceny pozytywnej mamy do czynienia z różnymi stopniami tej oceny. Na ogólną ocenę okresową składają się oceny cząstkowe przyznawane odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych. Z tych kryteriów wylicza się średnią arytmetyczną, aby ustalić ogólny poziom spełniania kryteriów oceny według skali ocen: znacznie poniżej oczekiwań, poniżej oczekiwań, na

¹³ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 489.

poziomie oczekiwań, powyżej oczekiwań, znacznie powyżej oczekiwań. Ocena pozytywna przyznawana jest w przypadku ustalenia ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny na poziomie znacznie powyżej oczekiwań, powyżej oczekiwań albo na poziomie oczekiwań, pod warunkiem nieuzyskania przez ocenianego żadnej z ocen częściowych na poziomie znacznie poniżej oczekiwań (§ 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 4 kwietnia 2016 r.).

Ocena pozytywna jest zatem zbiorem (sumą) określonych ocen (opinii) wyrażanych według określonych kryteriów za pomocą przyjętej punktacji i jak każda opinia ze swej istoty nie jest wolna od subiektywnego osądu osoby oceniającej¹⁴. Zaistnieć może zatem sytuacja, w której oceniany członek korpusu służby cywilnej nie musi się zgadzać z uzyskanym poziomem spełniania kryteriów w ramach oceny pozytywnej (np. na poziomie oczekiwań). Dopuszczalność zakwestionowania takiej oceny w postępowaniu wewnętrznym jest, jak się wydaje, szczególnie istotna, gdy określony w ramach oceny pozytywnej poziom spełniania kryteriów wpływa na ścieżkę kariery zawodowej. Sytuacje takie przewiduje ustawodawca przykładowo w art. 89 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, z którego wynika, że urzędnikowi służby cywilnej należy przyznać obligatoryjnie kolejny stopień służbowy po uzyskaniu drugiej pozytywnej oceny na najwyższym poziomie od czasu otrzymania ostatniego stopnia służbowego.

III. Rozpoznanie sprzeciwu członka korpusu służby cywilnej

W ustawie o służbie cywilnej został wskazany termin rozpatrzenia sprzeciwu od oceny okresowej oraz podmiot rozpatrujący sprzeciw. Termin na rozpatrzenie sprzeciwu wynosi 14 dni od dnia jego wniesienia. Krótki termin na rozpatrzenie sprzeciwu jest podyktowany, jak się wydaje, w przypadku utrzymania oceny negatywnej koniecznością szybkiego dokonania ponownej oceny. Zgodnie z art. 81 ust. 9 ustawy o służbie cywilnej, w przypadku uzyskania oceny negatywnej, oceniany podlega

¹⁴ Wyrok SN z 6 kwietnia 2011 r., II PK 274/10, Legalis nr 432275.

ponownej ocenie po upływie sześciu miesięcy od dnia zapoznania się z oceną.

Na marginesie warto zaznaczyć, że wskazany powyżej termin przeprowadzenia kolejnej oceny okresowej po uzyskaniu przez członka korpusu oceny negatywnej spotkał się w literaturze z uzasadnioną krytyką¹⁵. Zwraca się uwagę na zbyt krótki okres dzielący obie te oceny. Zgodzić się należy, iż rodzi to wątpliwości co do celu i funkcji takiej oceny. Uzasadniona jest propozycja, aby ponownej ocenie członek korpusu służby cywilnej był poddawany po upływie co najmniej rocznego okresu¹⁶. Uregulowania takie już występują w pragmatykach pracowniczych, np. w stosunku do nauczycieli akademickich dodatkową ocenę przeprowadza się po upływie 12 miesięcy od zakończenia poprzedniej oceny¹⁷. Warto przy tym podkreślić, że chodzi o upływ 12 miesięcy od otrzymania prawomocnej oceny, czyli takiej, która nie została zakwestionowana przez ocenianego albo została przez przełożonego utrzymana w mocy¹⁸.

Sprzeciw rozpatruje dyrektor generalny urzędu, a zatem nie musi to być bezpośredni przełożony ocenianego członka korpusu służby cywilnej, który sformułował negatywną ocenę. Rozpatrzenie sprzeciwu powinno zakończyć się albo uwzględnieniem sprzeciwu, albo jego nieuwzględnieniem. W pierwszym przypadku, jak stanowi ustawa, ocenę zmienia się albo sporządza po raz drugi. Ustawa o służbie cywilnej nie precyzuje, kto zmienia ocenę. Uzasadnione jest przyjęcie, że jest to podmiot, do którego wniesiono sprzeciw, czyli dyrektor generalny urzędu¹⁹.

Wydaje się, że zmiana oceny, o której mowa w ustawie o służbie cywilnej, może dotyczyć nie tylko zmiany oceny negatywnej na pozytywną.

15 A. Leja, *Z problematyki temporalnych aspektów negatywnej oceny okresowej urzędników korpusu służby cywilnej – zagadnienia wybrane. Studia z zakresu prawa i polityki społecznej*, A. Świątkowski (red.), Kraków 2012, s. 359. Podobnie krytycznie, na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych, J. Stelina, *Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 28.

16 H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 221.

17 Artykuł 128 ust. 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 20 lipca 2018 r., t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85.

18 P. Kucharski, Głosa do wyroku SN z 19 kwietnia 2001 r., I PKN 382/00, OSP 2003, nr 11, poz. 148, s. 618.

19 Podobnie na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, kom. do art. 27.

Słuszne byłoby, moim zdaniem, dopuszczenie również zmiany poziomu spełniania kryteriów określonego w ramach oceny pozytywnej.

Jak można sądzić, ocenę po raz drugi sporządza bezpośredni przełożony. Od oceny sporządzonej po raz drugi przysługuje sprzeciw na wskazanych wyżej zasadach²⁰. Oznacza to, że ocena sporządzona po raz drugi, pomimo uwzględnienia sprzeciwu, może być oceną negatywną. W przypadku rozpatrzenia sprzeciwu można sporządzić, jak się wydaje, ocenę po raz drugi w terminie krótszym niż sześć miesięcy od dnia zapoznania się z oceną. W literaturze proponuje się, aby ponowna ocena została przeprowadzona w terminie 14 dni od dnia wniesienia sprzeciwu²¹. Przemawiać za tym może treść art. 83 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, w myśl którego sprzeciw rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia.

IV. Odwołanie do sądu pracy

W myśl art. 83 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej w razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej oceniany może odwołać się do sądu pracy. Termin wniesienia odwołania wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji albo od dnia upływu terminu na rozpatrzenie sprzeciwu. Tryb wnoszenia odwołania do sądu regulują przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²².

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o służbie cywilnej (w tym art. 83 ust. 5) nie wskazują, jak rozumieć użyte w nich sformułowanie „sąd pracy”. Inaczej mówiąc, przepisy te nie rozstrzygają wprost właściwości rzeczowej sądu uprawnionego do rozpoznania odwołania od oceny okresowej w pierwszej instancji. W judykaturze powstał w tej kwestii spór, czy należy odwołać się do sądu rejonowego czy okręgowego.

20 Tak też W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2012, kom. do art. 83.

21 R. Czeladzki, *op. cit.*, s. 338.

22 T.j. z 19 lipca 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.

Wynika ona stąd, że Kodeks postępowania cywilnego nie posługuje się pojęciem „sąd pracy”. Do rozpoznawania spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c., w tym z zakresu prawa pracy, właściwe są sądy rejonowe i sądy okręgowe.

W postanowieniu z 14 marca 2012 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uznał, że sprawa dotycząca nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej jest sprawą o prawa niemajątkowe, o której mowa w art. 17 pkt 1 k.p.c.²³ Przepis ten stanowi, że sprawy o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe, z pewnymi wyjątkami, należą do właściwości sądów okręgowych.

Jako pierwszy odmienny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 30 października 2013 r., w którym uznał, że sprzeciw pracownika służby cywilnej od oceny okresowej rozpoznaje sąd rejonowy²⁴. Punktem wyjścia sądu było przyjęcie, że nie każda sprawa o świadczenie niepieniężne (*facere*) ma za przedmiot prawo niemajątkowe (art. 17 pkt 1 k.p.c.). Jak wynika dalej z uzasadnienia wyroku, wyjątkiem nie jest tutaj procedura ocen okresowych, ponieważ dotyczy ona wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Przedmiot oceny dotyczy zatem pracy (wykonywania obowiązków), a więc zobowiązania pracownika. Sąd stwierdził, że gdyby ustawodawca chciał wskazać inną właściwość sądu dla określonej sprawy, niż wynikająca z powyższej argumentacji, to zrobiłby to wyraźnie²⁵.

Przedstawiony powyżej pogląd Sądu Najwyższego był powoływany w kolejnych orzeczeniach dotyczących określenia sądu właściwego do rozpoznania odwołania członka korpusu służby cywilnej w związku z weryfikacją oceny okresowej²⁶. Wskazywano również na wykładnię

23 III APZ 2/12, Legalis nr 745670.

24 II PK 32/13, OSNAPiUS 2014, nr 9, poz. 128.

25 Takie wyraźne wskazanie właściwości rzeczowej sądu zawarte jest w art. 127 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, w myśl którego od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej służy odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

26 Wyrok SA w Białymstoku z 5 marca 2014 r., III APa 5/14, OSAB 2014, nr 1, s. 55, Legalis nr 950190; postanowienie SA w Łodzi z 18 lipca 2014 r., III APz 19/14, OSA 2014 nr 12, poz. 31, s. 121.

historyczną, odwołując się do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych związanych ze służbą cywilną. Na tle podobnie brzmiących przepisów o możliwości odwołania się od oceny okresowej do sądu widoczne było utrzymanie kompetencji sądu pracy do rozpoznawania w pierwszej instancji spraw związanych z oceną okresową w służbie cywilnej. Z wykładni historycznej wynika również, że użyty w kontekście oceny okresowej w służbie cywilnej zwrot „sądy pracy” dotyczy sądów rejonowych, ponieważ sądy pracy występowały wyłącznie w sądach rejonowych, zaś w sądach wojewódzkich były to sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z 18 listopada 2014 r.²⁷, w którym uznano, że omawiana kwestia nie daje się jednoznacznie rozstrzygnąć ani w ramach wykładni gramatycznej, ani systemowej. Najbardziej racjonalne może być kompromisowe jej rozwiązanie sprowadzające się z jednej strony do przyznania, że sprawa z odwołania od oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej przynajmniej może mieć charakter niemajątkowy, z drugiej jednak, że pomimo takiej jej kwalifikacji względy funkcjonalne przemawiają za właściwością sądu rejonowego do jej rozpoznania. Sąd Najwyższy wyszedł od stwierdzenia, że ustawodawca w art. 461 § 1¹ k.p.c. (przepis szczególny) przyjął właściwość sądu rejonowego w odniesieniu do spraw dotyczących kar porządkowych oraz świadectw pracy, mimo że (z wyjątkiem spraw z odwołania od kary pieniężnej nałożonej na pracownika) można im przypisać dominujący charakter niemajątkowy. Sąd uznał, że sprawy dotyczące odwołania od oceny okresowej są rodzajowo podobne do spraw wymienionych w art. 461 § 1¹ k.p.c.

W orzecznictwie wątpliwości wywołał również zakres kognicji sądu w sprawach z odwołania członka korpusu służby cywilnej od oceny okresowej. W art. 83 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej nie uregulowano bowiem bezpośredniej podstawy materialnej roszczenia, zakresu kognicji sądu pracy ani rodzaju (sposobu) rozstrzygnięcia sądu. W powyższym przepisie ustawodawca właściwie jedynie podkreśla, że pracownik może wnieść odwołanie do sądu pracy, co i tak wynika z wywodzenia roszczenia ze stosunku pracy (art. 476 k.p.c.).

²⁷ II PZP 2/14, OSNAPiUS 2015, nr 9, poz. 117.

Podkreślenia wymaga, że sąd, rozpatrując sprawę, sprawdza, czy pracodawca dochował przewidzianego prawem trybu oceny oraz czy wystawione przez niego negatywne oceny cząstkowe (na poziomie „poniżej oczekiwań” i „znacznie poniżej oczekiwań”) były uzasadnione, czyli oparte na prawdziwych okolicznościach faktycznych²⁸. Sąd kontroluje zachowanie przez pracodawcę obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy (art. 94 pkt 9 k.p.). Zachowanie tych kryteriów zapewnia rozporządzenie z 4 kwietnia 2016 r. Należy zgodzić się z poglądem sądu, że stwierdzenie uchybień w procedurze przeprowadzenia oceny okresowej powoduje potrzebę rozważenia, czy kryteria oceny były dowolne. Nie ulega wątpliwości, że zachowanie warunków formalnych jest konieczne do ustalenia obiektywnego charakteru dokonanej oceny okresowej.

Nie oznacza to jednak, że sąd może ingerować w ocenę, zmieniając ją, albo nakazywać jej zmianę²⁹. Jak wynika z przeprowadzonych wcześniej rozważań, zmiany oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej dokonuje pracodawca.

Po rozpatrzeniu sprawy sąd może ocenę okresową uchylić w całości lub w części. Zobowiązuje to pracodawcę do jej ponownego sporządzenia.

Powstaje pytanie, czy istnieje możliwość odwołania się do sądu od oceny pozytywnej, jeżeli oceniony członek korpusu służby cywilnej uznaje tę ocenę za krzywdzącą. Ustawodawca nie określił wprost, czy można odwołać się do sądu pracy także od oceny pozytywnej. Stwierdził jedynie, że odwołanie do sądu pracy można wnieść w razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej (art. 83 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej). Warto przypomnieć, że ustawodawca, jak się wydaje, nie wyklucza wniesienia sprzeciwu od oceny pozytywnej.

Zaznaczyć należy, że problem ten był również rozważany przez judykaturę. Sąd Najwyższy w uchwale z 27 stycznia 2016 r. przyjął, że sąd nie jest uprawniony do podwyższenia pozytywnej oceny okresowej, jak i zmiany oceny negatywnej na pozytywną³⁰. Założeniem wyjściowym

28 Wyrok SN z 3 listopada 2015 r., III PK 85/14, Legalis nr 1522464.

29 Wyrok SA w Poznaniu z 14 sierpnia 2014 r., III APA 7/14; Legalis nr 1073519; wyrok SA w Poznaniu z 30 października 2014 r., III APA 17/14, Legalis nr 1213611.

30 III PZP 10/15, OSNAPiUS 2016 nr 7, poz. 81, s. 845. Podobnie SN w wyroku z 19 stycznia 2017 r., I PK 48/16, „Monitor Prawa Pracy” 2017 nr 4, s. 206; SA w Szczecinie w wyroku z 23 maja 2016 r., III Apa 7/14, Legalis nr 1509108.

jest to, że ocena okresowa członka korpusu służby cywilnej jak każda opinia nie może pozbawiać pracodawcy prawa do indywidualnej oceny.

W podobnej sprawie dotyczącej pracownika samorządowego Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 25 marca 2014 r. uznał, że nie ma podstawy prawnej weryfikacji w postępowaniu sądowym pozytywnej oceny okresowej³¹. Wynika to, jak stwierdził sąd, z doniosłości prawnej tylko oceny negatywnej. Uzyskanie dwóch z rzędu ocen negatywnych pociąga za sobą rozwiązanie stosunku pracy. Z kolei ocena pozytywna jest oczywiście korzystna i nie istnieje prawo podmiotowe wymagające sądowej ochrony, które mogłoby zostać naruszone wystawieniem takiej oceny.

Z kolei w wyroku z 25 sierpnia 2015 r. Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że w przypadku uzyskania przez pracownika służby cywilnej lub urzędnika służby cywilnej pozytywnej oceny okresowej sąd może uchylić tę ocenę i nakazać pracodawcy przeprowadzenie oceny ponownie tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach³².

W mojej ocenie uzasadniony wydaje się pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w ostatnim z cytowanych orzeczeń. Przyjęcie generalnej niedopuszczalności wystąpienia z powództwem do sądu w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny pozytywnej mogłoby w niektórych przypadkach powodować iluzoryczność ochrony członka korpusu służby cywilnej. Warto jednak wziąć pod uwagę, że powodem odwołania do sądu pracy od oceny pozytywnej nie może być uchybienie trybowi sporządzenia oceny okresowej przez brak uzasadnienia oceny pozytywnej. Słusznie sąd przyjmuje, że „wyklucza to ocenę, czy ze względu na brak takiego uzasadnienia kryteria oceny zastosowane przez pracodawcę (oceniającego) okazały się dowolne”³³. Powyższy pogląd znajduje swoje uzasadnienie w obowiązującej regulacji, w myśl której pracodawca nie ma obowiązku sporządzenia uzasadnienia oceny pozytywnej nawet wówczas, gdy będzie ona „na poziomie oczekiwań”. Co więcej, obowiązujące przepisy nie nakładają również na pracodawcę obowiązku udowodnienia przed sądem słuszności oceny „na poziomie oczekiwań”. Zgodnie z ogólnymi regułami ciężar dowodu spoczywa na powodzie, który powinien wykazać, że przysługiwała mu wyższa ocena.

31 III Apa 11/13, Legalis nr 1002971.

32 Wyrok SN z 25 sierpnia 2015 r., II PK 223/14, Legalis nr 1351518.

33 *Ibidem*.

V. Wnioski

Problematyka okresowej oceny pracy członka korpusu służby cywilnej jest niewątpliwie istotna, ponieważ pozostaje w bezpośrednim związku ze stosunkiem pracy, wpływając nie tylko na jego kształt, ale i dalsze istnienie, a także ma na celu kształtowanie profesjonalizmu korpusu służby cywilnej³⁴. Powoduje to potrzebę istnienia klarownego mechanizmu weryfikacji, niesprawiedliwej w odczuciu członka korpusu służby cywilnej, oceny.

Na początku zaznaczyć należy, że w celu zagwarantowania członkowi korpusu służby cywilnej rzeczywistego prawa do weryfikacji oceny okresowej powinien on mieć wgląd do dokumentów, które stały się podstawą kwestionowanej oceny. Chodzi tutaj przede wszystkim o opinie sporządzane przez osoby kontrolujące pracę członka korpusu służby cywilnej. Prawo to wynika z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zaś ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

Na uwagę zasługuje fakt, że tryb weryfikacji oceny okresowej w służbie cywilnej oparty jest na znanych i sprawdzonych już mechanizmach. Niewątpliwie tryb ten wykazuje duże podobieństwo do trybu kwestionowania kary porządkowej (art. 112 k.p.). Analogię widać już na etapie poprzedzającym wystawienie oceny okresowej lub nałożenie kary porządkowej. Już wówczas istnieje obowiązek przeprowadzenia rozmowy z członkiem służby cywilnej, a na gruncie odpowiedzialności porządkowej – obowiązek wysłuchania pracownika. Kolejne podobieństwa dotyczą konieczności wyczerpania drogi wewnątrzzakładowej, aby otworzyła się możliwość kontroli sądowej. W obu również przypadkach pracownikowi służy prawo wniesienia sprzeciwu, który powinien zostać rozpoznany w ciągu 14 dni.

Na tle omawianej regulacji w ustawie o służbie cywilnej pojawiają się też wątpliwości. Przede wszystkim zwraca uwagę, iż nie jest do końca jasne, czy członek korpusu służby cywilnej uprawniony jest do kwestionowania oceny pozytywnej. Kontrowersje z tym związane widoczne są w szczególności na etapie odwoływania się do sądu. Wydaje się, że sąd

34 J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 338.

dopuszcza możliwość uchylecia oceny pozytywnej i nakazanie pracodawcy przeprowadzenie oceny ponownie tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Sporne okazało się także określenie właściwości rzeczowej sądu uprawnionego do rozpoznania odwołania od oceny okresowej w pierwszej instancji. Mimo że sprawa z odwołania od oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej może mieć charakter niemajątkowy, przyjęto, kierując się względami funkcjonalnymi, iż właściwy do jej rozpoznania jest sąd rejonowy.

Bibliografia

- Baran K. W., *Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy członków korpusu służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10.
- Bocheńska A., *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, kom. do art. 128.
- Bugdol M., Oleksyn T., *Ocena pracowników samorządowych – wielkie rozczarowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Czeladzki R., *Obowiązek poddania się okresowej ocenie kwalifikacyjnej przez członka korpusu służby cywilnej*, [w:] *Zatrudnianie w administracji publicznej*, H. Szewczyk (red.), Warszawa 2014.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2012.
- Góral Z., *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego. Wybrane zagadnienia*, A. Bocheńska, A. Musiała, Poznań 2016.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Kucharski P., *Glosa do wyroku SN z 19 kwietnia 2001 r., I PKN 382/00, OSP 2003, nr 11, poz. 148.*
- Leja A., *Z problematyki temporalnych aspektów negatywnej oceny okresowej urzędników korpusu służby cywilnej – zagadnienia wybrane. Studia z zakresu prawa i polityki społecznej*, A. Świątkowski (red.), Kraków 2012.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Stelina J., *Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Szewczyk H., *Zagadnienie wzmożonej ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 24.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

Orzecznictwo

- Postanowienie SA w Łodzi z 18 lipca 2014 r., III APz 19/14, OSA 2014 nr 12, poz. 31, s. 121.

- Postanowienie SA we Wrocławiu z 14 marca 2012 r., III APZ 2/12, Legalis nr 745670.
- Uchwała SN z 18 listopada 2014 r., II PZP 2/14, OSNAPiUS 2015, nr 9, poz. 117.
- Uchwała SN z 27 stycznia 2016 r., III PZP 10/15, OSNAPiUS 2016, nr 7, poz. 81, s. 845.
- Wyrok SA w Białymstoku z 5 marca 2014 r., III APA 5/14, OSAB 2014, nr 1, s. 55, Legalis nr 950190.
- Wyrok SA w Poznaniu z 14 sierpnia 2014 r., III APA 7/14, Legalis nr 1073519.
- Wyrok SA w Poznaniu z 30 października 2014 r., III APA 17/14, Legalis nr 1213611.
- Wyrok SA w Szczecinie z 23 maja 2016 r., III Apa 7/14, Legalis nr 1509108.
- Wyrok SA w Szczecinie z 25 marca 2014 r., III Apa 11/13, Legalis nr 1002971.
- Wyrok SN z 19 stycznia 2017 r., I PK 48/16, „Monitor Prawa Pracy” 2017, nr 4.
- Wyrok SN z 25 sierpnia 2015 r., II PK 223/14, Legalis nr 1351518.
- Wyrok SN z 3 listopada 2015 r., III PK 85/14, Legalis nr 1522464.
- Wyrok SN z 30 października 2013 r., II PK 32/13, OSNAPiUS 2014, nr 9, poz. 128.
- Wyrok SN z 6 kwietnia 2011 r., II PK 274/10, Legalis nr 432275.
- Wyrok SN z 9 lipca 2008 r., I PK 14/08, LEX nr 497690.