

ANNA REDA-CISZEWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

DOPUSZCZALNOŚĆ SĄDOWEJ KONTROLI OCENY OKRESOWEJ ORAZ ROZWIĄZANIE UMOWY O PRACĘ Z PRACOWNIKIEM SAMORZĄDOWYM JAKO KONSEKWENCJA OCENY OKRESOWEJ

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Problematyka ocen okresowych stanowi zagadnienie niezwykle istotne. Ocena okresowa ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu kadr zatrudnianych u pracodawcy samorządowego. Pracownicy administracji publicznej, w tym pracownicy samorządowi, powinni cechować się wysokim stopniem profesjonalizmu. W zakresie oceniania pracowników samorządowych można wymienić wiele interesujących wątków. W tym jednak opracowaniu uwaga zostanie zwrócona na dwa zagadnienia, tj.: prawo pracownika samorządowego odwołania się od oceny okresowej do sądu oraz następstwo ponownej negatywnej oceny okresowej w postaci rozwiązania umowy o pracę.

Od pierwszej negatywnej oceny okresowej nie przysługuje pracownikowi samorządowemu prawo odwołania się do sądu. Natomiast druga negatywna ocena okresowa pracownika samorządowego powinna doprowadzić do wypowiedzenia umowy o pracę. Odwołanie nie jest również przewidziane od drugiej negatywnej oceny okresowej, a pracownik może odwołać się do sądu, dopiero kwestionując wypowiedzenie umowy o pracę. W świetle obowiązujących przepisów można mieć zatem wątpliwości w zakresie zapewnienia pracownikowi samorządowemu

konstytucyjnego prawa do sądu. Aby jednak nie pozbawiać pracownika samorządowego tego podstawowego prawa, przyjęto, że pracownikowi samorządowemu powinno przysługiwać odwołanie do sądu *per analogiam* do ustawy o służbie cywilnej, na podstawie art. 43 ustawy o pracownikach samorządowych w kontekście art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP¹. Nie jest to jednak pogląd akceptowany w doktrynie prawa pracy ze względu na zbyt wiele różnic pomiędzy uregulowaniem ustawy o pracownikach samorządowych a ustawy o służbie cywilnej².

Przeprowadzanie ocen okresowych jest kluczowym elementem systemu kontroli jakości pracy w administracji publicznej³. Procedura weryfikacji oceny okresowej pracowników urzędów została uregulowana niejednolicie i tylko w niektórych przypadkach przewiduje się dopuszczalność odwołania się do sądu⁴. Od ocen okresowych zależy – podwyżka czy awans zawodowy, a także możliwość kontynuowania pracy w urzędzie⁵. Proces oceniania pracowników spełnia różne funkcje. Do najczęściej wskazywanych należą funkcja ewaluacyjna oraz rozwojowa. Na funkcję ewaluacyjną składają się takie elementy, jak: ocena poziomu pracy, jej jakości, określenie stopnia przydatności pracownika na zajmowanym przez pracownika stanowisku. Wyniki oceny mogą być wykorzystane do podziału wynagrodzeń czy też przeprowadzania zmian w strukturze zatrudnienia (przeniesienia, degradacje, awansowanie, zwolnienia). Funkcja rozwojowa ma na celu ustalenie potencjału rozwojowego, posiadanej wiedzy i umiejętności pracownika. Ta ostatnia funkcja umożliwia planowanie kształcenia i rozwoju pracownika⁶.

¹ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 314.

² S. PŁAŻEK, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014, s. 606.

³ Ł. PISARCZYK, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014, s. 342 i n.

⁴ Zob. T. KUCZYŃSKI, [w:] T. KUCZYŃSKI, E. MAZURCZAK-JASIŃSKA, J. STELINA, *System prawa administracyjnego. Stosunek służbowy*, XI, Warszawa 2011, s. 426-427.

⁵ H. SZEWCZYK, *Prawne aspekty awansu zawodowego pracowników samorządowych*, «Samorząd Terytorialny» 1-2/2018, s. 66-76.

⁶ J.M. MOCZYDŁOWSKA, *Ocenianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej*, «Zarządzenie Zasobami Ludzkimi» 3-4/2011, s. 149.

Zatem proces oceniania pracowników samorządowych powinien się w realizację tych funkcji wpisywać. Weryfikacja prawidłowości dokonanej oceny jest dosyć istotna. Tymczasem ustawa o pracownikach samorządowych⁷ nie przewiduje odwołania od dokonanej oceny do sądu. Możliwe będzie to jedynie w razie wypowiedzenia umowy o pracę przy ponownej negatywnej ocenie pracownika samorządowego. Ustawodawca nie przewiduje w ogóle odwołania do sądu w razie pierwszej negatywnej oceny okresowej.

2. ZASADY OCENIANIA PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO

Pracownicy samorządowi, zatrudnieni na stanowisku urzędniczym, podlegają ocenie okresowej na podstawie art. 27 i 28 u.p.s. Obecnie ocenie okresowej podlegają pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę⁸. Do pracowników samorządowych z wyboru oraz z powołania nie stosuje się zasad oceniania przewidzianych w art. 27 u.p.s. (zob. art. 34 ust. 1 u.p.s.). Zatem nie podlegają ocenie: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa oraz inni pracownicy samorządowi z wyboru. Również nie ocenia się skarbnika i zastępców wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty lub marszałka. W poprzedniej regulacji prawnej dotyczącej pracowników samorządowych ocena odnosiła się głównie do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania⁹.

Z przepisu art. 27 u.p.s. wynika, że oceny dokonuje na piśmie bezpośredni przełożony nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na sześć miesięcy. Ocena dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności

⁷ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o zatrudnianiu pracowników samorządowych, (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282); dalej u.p.s.

⁸ Szerzej na temat ocen okresowych pracowników samorządowych zob. A. REDA-CISZEWSKA, [w:] P. CZARNECKI, A. REDA-CISZEWSKA, B. SURDYKOWSKA, *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020, s. 225.

⁹ Zob. art. 17 nieobowiązującej już ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. poz. 1593 ze zm.). Por. S. PŁAŻEK, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014, s. 596.

na zajmowanym stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 u.p.s. W art. 24 ust. 1 u.p.s. przewiduje się, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. W ust. 2 zawarto otwarty katalog obowiązków pracownika samorządowego w postaci wyliczenia szczególnych obowiązków tj.: 1) przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 2) wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; 3) udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; 4) dochowania tajemnicy ustawowo chronionej; 5) zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; 6) zachowania się z godnością w miejscu pracy i poza nim; 7) stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Artykuł 25 u.p.s. przewiduje obowiązek wykonywania poleceń pracodawcy.

Bezpośredni przełożony niezwłocznie doręcza ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony. Pracownikowi samorządowemu od dokonanej oceny przysługuje odwołanie do kierownika jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia oceny. Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia. W przypadku uwzględnienia odwołania ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi.

W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny (ust. 8 art. 27 u.p.s.). Kolejna ocena powinna zostać przeprowadzona według tych samych kryteriów¹⁰. Zauważa się, że okres trzech miesięcy jest zbyt krótki, aby po jego upływie móc oczekiwać istotnej poprawy pełnienia

¹⁰ A. PISKORZ-RYŃ, [w:] A. PISKORZ-RYŃ, I. ŚLĘCZKOWSKA, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 141.

obowiązków przez pracownika, a ponownie pracownik powinien być oceniany dopiero po upływie roku¹¹.

Obecnie ocenę okresową przeprowadza się na podstawie zarządzenia kierownika danej samorządowej jednostki organizacyjnej, które zostaje wydane na podstawie art. 28 u.p.s. Ustawa tworzy jedynie formalne podstawy, w ramach których możliwość działania mają kierownicy jednostek¹². W drodze zarządzenia określa się 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. Wcześniej, ustawa z 1990 r., przewidywała zasady przeprowadzania ocen w rozporządzeniu¹³.

3. ODWOŁANIE OD OCENY OKRESOWEJ

W ustawie o pracownikach samorządowych unormowano procedurę odwołania od oceny okresowej. Pracownikowi samorządowemu przysługuje odwołanie do kierownika jednostki. W przypadku uwzględnienia odwołania ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi (art. 27 ust. 5-7 u.p.s.). Procedura odwołania ma charakter wewnątrzzakładowy¹⁴. Nie przewiduje się odwołania do sądu w razie pierwszej negatywnej oceny okresowej pracownika samorządowego¹⁵. W razie ponownej oceny negatywnej ustawodawca zobowiązuje pracodawcę samorządowego do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem. Pracownik samorządowy może dopiero wtedy odwołać się do sądu pracy.

Należy zwrócić uwagę na kilka aspektów tego rozwiązania. Po pierwsze, pewne wątpliwości wskazywano w doktrynie w zakresie sądu

¹¹ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy...*, s. 313.

¹² Ł. PISARCZYK, [w:] *Prawo urzędnicze...*, s. 610.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, Dz. U. z 2007 r. Nr 55, poz. 361.

¹⁴ A. RZETECKA-GIL, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 175; T. KUCZYŃSKI, *op. cit.*, s. 427.

¹⁵ Wyrok SN z 31 stycznia 2017 r., I PK 49/16, «Lex» nr 2216193.

właściwego do rozpoznania spraw związanych z oceną pracownika samorządowego. Przeważający pogląd to ten, że pracownik samorządowy może odwołać się do sądu pracy od wypowiedzenia umowy o pracę spowodowanej ponowną negatywną oceną. Obecnie przyjmuje się, że postępowanie w sprawie dokonywania ocen związane jest ze stosunkiem pracy, toteż nie ma podstaw do stosowania kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶. Ocena dotyczy wykonywania obowiązków pracowniczych i nie powinno być wątpliwości, że kwestie z nią związane będzie rozpatrywał sąd pracy¹⁷. Sąd Najwyższy potwierdza ten pogląd¹⁸. Zatem nie powinno budzić wątpliwości, że właściwym sądem będzie sąd pracy.

Odwołanie do sądu pracy przysługuje jednak dopiero od wypowiedzenia umowy o pracę, będącej następstwem ponownej negatywnej oceny¹⁹. W postępowaniu sądowym toczącym się z odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę z powodu uzyskania ponownie negatywnej oceny, pracownik samorządowy może kwestionować zasadność wystawionych mu ocen, nawet jeśli uprzednio nie odwołał się od nich do kierownika jednostki w trybie przewidzianym przez art. 27 ust. 5 u.p.s.²⁰

Należy zauważyć, że art. 17 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z 22 marca 1990 r. również przewidywał oceny pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych, w tym pracowników samorządowych mianowanych zatrudnionych na stanowisku innym niż urzędnicze. Ustęp 4 tego przepisu stanowił, że po doręczeniu pracownikowi ujemnej okresowej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej ponowną ujemną oceną,

¹⁶ J. STELINA, *Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2007, s. 17.

¹⁷ S. FREJOWSKI, M. GRACZYK, R. GUMOWSKI, D. KACPRZAK, E. ŁUKASIK, J. PYSIEWICZ-JĘŻAK, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. M. GRACZYK, Warszawa 2016, s. 177. Na dopuszczalność wystąpienia na drogę sądową wskazywano już w 1994 r., wskazując jednak jako właściwy sąd cywilny; zob. Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994, s. 59.

¹⁸ Zob. uzasadnienie do postanowienia SN z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08, «Współnota» 13/2009, s. 44.

¹⁹ S. SIEŃKO-SMAGA, [w:] S. PŁAŻEK, S. SIEŃKO-SMAGA, K. KAWECKI, D. BĄBIAK-KOWALSKA, R. SKWARŁO, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 69.

²⁰ Wyrok SN z 7 marca 2012 r., II PK 155/11, «OSNP» 3-4/2013, poz. 31.

która nie może być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy, pracodawca samorządowy: 1) niezwłocznie rozwiązuje stosunek pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska, 2) może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym zatrudnionym na stanowisku innym niż urzędnicze za wypowiedzeniem. Przepis wtedy również nie przewidywał wprost dopuszczalności odwołania się od oceny do sądu pracy, ale w związku z rozwiązaniem stosunku pracy.

Warto przywołać wypowiedzi Sądu Najwyższego w tym zakresie. W oparciu o art. 17 poprzednio obowiązującej ustawy Sąd Najwyższy wskazywał na dopuszczalność drogi sądowej, uznając, że urzędnicy, którzy nie są zadowoleni z uzyskanej negatywnej oceny przełożonego, mogą się odwołać do sądu. Choć ustawa o pracownikach samorządowych nie przewidywała takiej możliwości, nie oznaczało to, według sądu, że urzędnik nie może tego zrobić. W uzasadnieniu jednak sąd podkreślał, że osobnym zagadnieniem, nienależącym do problematyki dopuszczalności drogi sądowej, jest zasadność roszczenia, którą można ocenić dopiero po przeprowadzeniu postępowania. Jeżeli z okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda nie wynika zgłoszone przezeń roszczenie albo nie znajduje ono oparcia w przepisach prawa materialnego, wówczas powództwo podlega oddaleniu jako pozbawione podstaw faktycznych i nieuzasadnione bądź jako pozbawione podstawy prawnej²¹.

Podobnie uznał Sąd Najwyższy w wyroku z 5 kwietnia 2011 r.²² W uzasadnieniu tego wyroku można przeczytać, że sąd nie zastępuje pracodawcy w sporządzaniu okresowej oceny kwalifikacyjnej. Może ją kontrolować, gdy wymaga tego przedmiot sprawy (sporu), jednak nie w zakresie oceny, która dozwolona jest pracodawcy. Nie można jednak wykluczyć czynu pracodawcy, polegającego na naruszeniu przepisów (reguł) tej oceny, a nawet instrumentalnego ich traktowania albo naruszenia innych przepisów ogólnych. Pamiętać należy, że ocena nie może

²¹ Postanowienie SN z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08, «OSNP» 19-20/2010, poz. 238.

²² Wyrok SN z 5 kwietnia 2011 r., II PK 274/10, «Lex» nr 829121.

naruszać dóbr osobistych pracownika (art. 111 k.p. i art. 23 i 24 k.c.). Jak podkreślał Sąd Najwyższy, nie może to być ocena dowolna, skoro ma oparcie w ustawie i w samym jej modelu przyjmuje się możliwość odwołania i weryfikacji oceny. Tym bardziej możliwe jest to przed sądem powszechnym (sądem pracy), z tym zastrzeżeniem, że stwierdzenie bezprawności jako podstawy odpowiedzialności, czyli uwzględnienia żądania, nie może wynikać tylko z indywidualnego i subiektywnego przekonania pracownika, że ocena nie jest miarodajna. Chodzi o okresową ocenę kwalifikacyjną, a więc służbową, sporządzoną metodycznie i merytorycznie wedle określonych kryteriów.

Natomiast w oparciu o przepisy obecnej ustawy o pracownikach samorządowych Sąd Najwyższy w wyroku z 31 stycznia 2017 r. stwierdził, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych 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 wypowiedzenia²³.

Warto zauważyć, że Sąd Najwyższy przyjmuje jednak, że wyjątkowo jest dopuszczalne zakwestionowanie oceny okresowej przed dokonaniem wypowiedzenia, jednak w takim przypadku konieczne jest wyraźne wskazanie materialnej podstawy powództwa, której nie zawiera art. 27 u.p.s. Podstawę materialną roszczeń mogą stanowić konkretne przepisy kodeksu pracy lub kodeksu cywilnego stosowane z mocy odsłania z art. 300 k.p. Co istotne według Sądu Najwyższego, art. 189 k.p.c. nie może stanowić samoistnej materialnej podstawy powództwa pracownika o uchylenie oceny okresowej. Jak można przeczytać, negatywna ocena okresowa nie kreuje sama z siebie żadnego prawa ani stosunku prawnego²⁴. Nie można jednak wykluczyć, że negatywna ocena może

²³ Wyrok SN z 31 stycznia 2017 r., I PK 49/16, LEX nr 2216193.

²⁴ Wyrok SN z 31 stycznia 2017 r., I PK 49/16, LEX nr 2216193.

wywołać skutki w zakresie praw lub obowiązków pracowniczych²⁵. Może także naruszyć dobra osobiste pracownika. Jednak w każdym z tych przypadków konieczne jest wskazanie konkretnej podstawy materialnej dochodzonych roszczeń.

Obecną regulację prawną w zakresie prawa odwołania się pracownika samorządowego od oceny okresowej można uznać za niewystarczającą. Chociaż w literaturze i w orzecznictwie podkreślano, że pracownikom samorządowym gwarantuje się prawo do odwołania do sądu, to jego realizację można uznać za utrudnioną. Pracownik samorządowy został pozbawiony odwołania się od pierwszej oceny negatywnej. Dodatkowo ustawodawca nie dopuszcza możliwości odwołania się przez pracownika samorządowego od oceny pozytywnej, ale niesatysfakcjonującej pracownika²⁶. Natomiast odwołanie się do sądu pracy z powodu wypowiedzenia umowy o pracę, które w razie ponownej negatywnej oceny okresowej powinno nastąpić, można uznać za rozwiązanie krzywdzące dla pracownika.

3. ROZWIĄZANIE UMOWY O PRACĘ W RAZIE PONOWNEJ NEGATYWNEJ OCENY PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO

Artykuł 27 ust. 9 u.p.s. stanowi, że uzyskanie ponownej negatywnej oceny skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia. Przepis może rodzić wątpliwości. Po pierwsze, przepis określa konkretny tryb rozwiązania stosunku pracy, w którym pracodawca samorządowy powinien rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem. Po drugie, zauważyć można, że przepis obliguje pracodawcę samorządowego do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, a sformułowanie w nim zawarte sugerować może, że nastąpi to automatycznie.

W literaturze wskazuje się, że mamy w przepisach ustawy przykład obligatoryjnego wypowiedzenia umowy o pracę²⁷. Warto wyjaśnić, że

²⁵ Zob. uzasadnienie uchwały SN z 18 listopada 2014 r., II PZP 2/14, «OSNP» 9/2015, poz. 117.

²⁶ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy...*, s. 314.

²⁷ Zob. *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. SZEWC, Warszawa 2011, komentarz do art. 27, pkt 9, «Legalis»; A. DUBOWIK, *Szczególne właściwości*

kodeks pracy nie przewiduje trybu obligatoryjnego wypowiedzenia umowy o pracę. Pracodawca na podstawie przepisów kodeksu pracy dysponuje jedynie uprawnieniem i powinien ocenić, czy rozwiązanie umowy o pracę w konkretnym trybie wskazanym w art. 30 § 1 pkt 1-3 k.p. będzie uzasadnione. Natomiast w przepisach pragmatyk urzędniczych można odnaleźć rozwiązania nieznanne powszechnemu prawu pracy.

Niepodjęcie przez pracodawcę samorządowego decyzji o rozwiązaniu umowy o pracę może doprowadzić do zniweczenia celu przepisów ustawy o ocenie okresowej pracowników samorządowych. Przepisy narzucają pracodawcy samorządowemu obowiązek zastosowania wypowiedzenia umowy o pracę. Ustawodawca nie przewiduje możliwości odstąpienia od rozwiązania umowy o pracę, tj. „dawania kolejnej szansy” i przeprowadzania po pewnym czasie kolejnej oceny²⁸. Wypowiedzenie jest obligatoryjne w razie ponownej oceny negatywnej. Natomiast w przypadku przedzielenia dwóch negatywnych ocen przynajmniej jedną oceną pozytywną przepis ust. 9 nie ma zastosowania²⁹.

Z treści art. 27 ust. 9 u.p.s. nie wynika dokładnie, czy stosunek pracy ustaje z mocy prawa, czy wymaga oświadczenia woli pracodawcy samorządowego. Trzeba jednak podkreślić, że rozwiązanie umowy o pracę nie następuje automatycznie³⁰. Sąd Najwyższy uznał, że konieczne będzie złożenie oświadczenia woli przez pracodawcę o wypowiedzeniu tej umowy, ze wskazaniem negatywnych ocen pracy jako przyczyny wypowiedzenia (art. 30 § 4 k.p.)³¹. Pracodawca samorządowy, decydując się na wybór konkretnego trybu rozwiązania umowy o pracę, będzie zobowiązany do zastosowania przepisów kodeksu pracy. Z brzmienia omawianego przepisu nie wynika, że nie jest możliwe rozwiązanie

umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. FLOREK, Warszawa 2016, «Lex».

²⁸ M. ROTKIEWICZ, *Rozdział XI. Regulamin oceny okresowej w samorządzie*, [w:] P. WALCZAK, *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2019, pkt 6, «Legalis».

²⁹ A. SZEWC, *op. cit.*, komentarz do art. 27, pkt 9.

³⁰ Choć tak sugeruje ustawodawca; zob. Ł. PISARCZYK, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 3/2009, s. 22.

³¹ Wyrok SN z 7 marca 2012 r., II PK 155/11, «OSNP» 3-4/2013, poz. 31.

umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z pracownikiem samorządowym w innym trybie, w tym przy zastosowaniu regulacji zawartych w przepisach kodeksu pracy, w oparciu o art. 43 ust. 1 u.p.s.³²

Wyrażane są również wątpliwości w odniesieniu do trybu rozwiązania umowy o pracę wskazanego przez ustawodawcę w art. 27 ust. 9 u.p.s. Stwierdza się, że rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem samorządowym nie musi nastąpić w trybie wypowiedzenia. Stwierdzenie „skutkuje” jest uznawane za sprzeczne z „filozofią kodeksu pracy”, który pozostawia pracodawcy swobodę co do podjęcia decyzji o trybie rozwiązania umowy o pracę³³. Wskazuje się, że kryteria uzyskania przez pracownika ponownej negatywnej oceny mogą być związane z ciężkim naruszeniem podstawowych obowiązków pracowniczych, a w takiej sytuacji zastosowanie może mieć art. 52 k.p. Uznaje się, że pracodawca w takiej sytuacji będzie mógł wybrać ten tryb rozwiązania stosunku pracy³⁴. Ustawodawca nie może zabronić pracodawcy, by ten uznał składające się na ponowną negatywną ocenę przewinienia pracownika za na tyle doniosłe, by rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, w oparciu o art. 52 k.p. (byłe tylko oczywiście nie minął jeszcze miesiąc od powzięcia przezeń wiedzy o tych okolicznościach – zob. art. 52 § 2 k.p.)³⁵.

Okresy wypowiedzenia ustala się na podstawie przepisów kodeksu pracy. Zarówno w razie umowy o pracę na czas określony, jak i nieokreślony okresy wypowiedzenia zostały ustalone w art. 36, który należy zastosować poprzez odwołanie z art. 43 u.p.s. Co istotne, nie jest jednak dopuszczalne wypowiedzenie w razie szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Zatem mimo ponownej negatywnej oceny nie będzie dopuszczalne wypowiedzenie umowy o pracę w przypadku pracownika szczególnie chronionego. W takiej sytuacji należy brać pod uwagę podstawę uzyskania ponownej negatywnej oceny przez pracownika, ponieważ możliwe byłoby zastosowanie rozwiązania bez wypowiedzenia

³² Postanowienie SN z 4 kwietnia 2013 r., II PK 348/12, «Lex» nr 1618684.

³³ S. PŁAŻEK, *op. cit.*, s. 597.

³⁴ S. FREJOWSKI, M. GRACZYK, R. GUMOWSKI, D. KACPRZAK, E. ŁUKASIK, J. PY-SIEWICZ-JĘŻAK, *op. cit.*, s. 179.

³⁵ S. PŁAŻEK, *op. cit.*, s. 598.

na podstawie art. 52 k.p., w przypadku którego nie stosuje się przepisów o szczególnej ochronie przed wypowiedzeniem umowy o pracę.

Należy także zauważyć, że ustawodawca przewiduje wyraźnie jako tryb rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym wypowiedzenie umowy o pracę w razie ponownej negatywnej oceny. Wskazanie przez ustawodawcę tego właśnie trybu rozwiązania umowy o pracę może być uzasadnione. Jest to jednostronny i zwykły (normalny) tryb rozwiązania umowy o pracę³⁶. Ustawodawca nie wskazuje trybu rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 k.p., ponieważ jest to tryb nadzwyczajny wymagający zaistnienia szczególnej przyczyny wskazanej w przepisie, a taka mogła nie zaistnieć w razie dwukrotnej negatywnej oceny pracownika samorządowego. Ustawodawca nie przewiduje również rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron w razie dwukrotnej negatywnej oceny pracownika, ponieważ ocena jest negatywna, a rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron mogłoby podważać sens oceny okresowej pracownika samorządowego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na nieprecyzyjność przepisu, który zdaje się błędnie sugerować, że dwukrotna negatywna ocena „skutkuje” rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem. Natomiast rozwiązanie nie nastąpi automatycznie. Tak sformułowany przepis wymaga korekty.

6. UWAGI KOŃCOWE

Unormowanie ustawy o pracowniku samorządowych w zakresie odwołania do sądu pracy od oceny okresowej oraz konieczności rozwiązania umowy o pracę należy ocenić krytycznie. Ustawodawca w ustawie z 2008 r. po raz kolejny przyjął w stosunku do pracowników samorządowych przestarzały model oceniania tylko przez przełożonego i powtórzył wcześniejsze niedoskonałe unormowania zawarte w ustawie z 1990 r. o pracownikach samorządowych³⁷. Omawiane rozwiązania

³⁶ Zob. wyrok SN z 4 grudnia 1997 r., I PKN 419/97, «OSNP» 20/1998, poz. 598.

³⁷ M. RYCAK, [w:] M. RYCAK, A. RYCAK, J. STELINA, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 168; krytycznie o systemie ocen okresowych M. BUGDOL, T. OLEKSYN, *Ocena pracowników samorządowych – wielkie rozczarowanie*, „Samorząd Terytorialny” 7-8/2007, s. 29 i n.

wymagają doprecyzowania, ponieważ w praktyce utrudniają pracownikowi samorządowemu realizację prawa do sądu gwarantowanego w Konstytucji RP.

Po pierwsze, można mieć wątpliwości w zakresie rozwiązania dopuszczającego kwestionowanie oceny okresowej dopiero w postępowaniu sądowym z powodu wypowiedzenia umowy o pracę. Warto przywołać pogląd, zgodnie z którym obowiązek poddania się ocenie okresowej nie jest obowiązkiem w zakresie akceptacji nieprawidłowości kompetencyjnych, procesowych i materialnych związanych z oceną. Pracownik samorządowy ma jedynie obowiązek podporządkowania się pracodawcy i poddania się ocenie okresowej³⁸. Pierwsza negatywna ocena pracownika samorządowego, od której ustawodawca nie przewiduje odwołania do sądu pracy, może mieć istotny wpływ w zakresie awansu zawodowego. Nieprawidłowości w zakresie pierwszej oceny okresowej mogą zatem istotnie opóźnić awans zawodowy pracownika. Natomiast ustawodawca pozbawia pracownika w tym zakresie prawa do odwołania do sądu pracy.

Wprawdzie z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że brak w ustawie o pracownikach samorządowych przepisów umożliwiających pracownikowi samorządowemu, który otrzymuje negatywną ocenę, odwołania się do sądu, nie oznacza niedopuszczalności drogi sądowej, to odwołanie się do sądu pracy będzie wymagało wskazania konkretnej podstawy prawnej (np. art. 111 k.p. i art. 23 i 24 k.c.). Zaskarżenie do sądu negatywnej oceny oznaczać będzie konieczność po stronie sądu sprawdzenia, czy ocena jest zgodna z prawem, czy nie została wystawiona w sposób tendencyjny, pozamerytoryczny, przy czym ciężar udowodnienia niezgodności z prawdą takiej oceny spoczywa na pracowniku, a to już w literaturze jest oceniane jako niezmiernie trudne³⁹.

Ustawodawca, nie przewidując prawa do odwołania się do sądu pracy wyraźnie, ale jedynie możliwość kwestionowania wyniku oceny w postępowaniu dotyczącym rozwiązania stosunku pracy, naraża się na

³⁸ T. KUCZYŃSKI, *op. cit.*, s. 427.

³⁹ B. PRZYWORA, *Prawo do sądu w służbie publicznej – stan ‘de lege lata’ i postulaty ‘de lege ferenda’*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. S. PŁAŻEK, M. STEC, «Lex» 2013.

zarzut sprzeczności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych z Konstytucją. Obecne rozwiązanie prawne nieprzewidujące odwołania do sądu pracy od oceny okresowej może być sprzeczne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu na podstawie art. 45 Konstytucji⁴⁰. Zgodnie z tym przepisem prawo do sądu składa się z: 1) prawa dostępu do sądu, tj. prawa uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawa do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy⁴¹. Natomiast pracownik samorządowy został pozbawiony prawa dostępu do sądu w procedurze oceniania.

Dlatego też należałoby postulować zmianę przepisów prawa w zakresie odwołania pracownika samorządowego od oceny okresowej⁴². Doprecyzowanie przepisów mogłoby wyeliminować również błędną sugestię, że rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem z pracownikiem samorządowym w razie ponownej negatywnej oceny okresowej nastąpi automatycznie. Wprowadzenie odwołania do sądu pracy od przeprowadzonej oceny okresowej wydłuży niewątpliwie procedurę oceniania, jednak zapewni kontrolę prawidłowości i rzetelności wydanej oceny i realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

KONTROLA SĄDOWA OCENY OKRESOWEJ I ROZWIĄZANIE UMOWY O PRACĘ Z PRACOWNIKIEM SAMORZĄDOWYM

Streszczenie

Artykuł dotyczy kontroli okresowej pracownika samorządowego, której negatywny wynik może prowadzić do rozwiązania z nim umowy o pracę. Natomiast ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje odwołania od negatywnej oceny okresowej do sądu pracy. Możliwe będzie to jedynie w razie rozwiązania z nim umowy o pracę. W artykule

⁴⁰ Zob. J. STELINA, *op. cit.*, s. 26.

⁴¹ P. TULEJA, [w:] P. CZARNY, M. FLORCZAK-WĄTOR, B. NALEZIŃSKI, P. RADZIEWICZ, P. TULEJA, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, «Lex» 2021, art. 45.

⁴² Ł. PISARCZYK, *Nowa ustawa...*, s. 24.

omówiono dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tym zakresie oraz poglądy przedstawicieli doktryny.

JUDICIAL REVIEW OF THE PERIODIC ASSESSMENT OF A LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEE AND THE TERMINATION OF HIS EMPLOYMENT CONTRACT

Summary

This article concerns the periodic assessment of a local government employee, which may lead to the termination of his/her employment contract if its result is unfavourable for the person assessed. However, the Polish Local Government Employees Act (*Ustawa o pracownikach samorządowych*) does not provide for an appeal to the labour court against an unfavourable periodic assessment. A claimant would have access to such a measure only once his/her employment contract was terminated. The article discusses the previous jurisprudence in this respect and the views held by representatives of the legal doctrine on this issue.

Słowa kluczowe: odwołanie do sądu; ocena okresowa; pracownik samorządowy.

Keywords: appeal; periodic assessment; local government employee.

Literatura

- BUGDOL M., OLEKSYN T., *Ocena pracowników samorządowych – wielkie rozczarowanie*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2007, s. 29-35.
- DUBOWIK A., *Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. FLOREK, Warszawa 2016.
- FREJOWSKI S., GRACZYK M., GUMOWSKI R., KACPRZAK D., ŁUKASIK E., PYSIEWICZ-JĘŻAK J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. M. GRACZYK, Warszawa 2016.
- KUCZYŃSKI T., [w:] T. KUCZYŃSKI, E. MAZURCZAK-JASIŃSKA, J. STELINA, *System prawa administracyjnego, Stosunek służbowy*, XI, Warszawa 2011.

- MOCZYDŁOWSKA J.M., *Ocenianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej*, «Zarządzenie Zasobami Ludzkimi» 3-4/2011, s. 148-159.
- PISARCZYK Ł., [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014.
- PISARCZYK Ł., *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 3/2009, s. 19-27.
- PISKORZ-RYŃ A., [w:] A. PISKORZ-RYŃ, I. ŚLĘCZKOWSKA, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009.
- PŁAŻEK S., [w:] *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014.
- PRZYWORA B., *Prawo do sądu w służbie publicznej – stan ‘de lege lata’ i postulaty ‘de lege ferenda’*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. S. PŁAŻEK, M. STEC, «Lex» 2013.
- REDA-CISZEWSKA A., [w:] P. CZARNECKI, A. REDA-CISZEWSKA, B. SURDYKOWSKA, *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020.
- ROTKIEWICZ M., *Rozdział XI. Regulamin oceny okresowej w samorządzie*, [w:] P. WALCZAK, *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2019.
- RYCAK M., [w:] M. RYCAK, A. RYCAK, J. STELINA, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- RZETECKA-GIL A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- SIEŃKO-SMAGA S., [w:] S. PŁAŻEK, S. SIEŃKO-SMAGA, K. KAWECKI, D. BĄBIAK-KOWALSKA, R. SKWARŁO, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009.
- STELINA J., *Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2007, s. 17-28.
- SYPIŃSKI Z., *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994.
- SZEWIC A. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- SZEWICZYK H., *Prawne aspekty awansu zawodowego pracowników samorządowych*, «Samorząd Terytorialny» 1-2/2018, s. 66-76.
- SZEWICZYK H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
- TULEJA P., [w:] P. CZARNY, M. FLORCZAK-WĄTOR, B. NALEZIŃSKI, P. RADZIEWICZ, P. TULEJA, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, «Lex» 2021, art. 45.