

**Uchwała z dnia 18 listopada 2004 r.**

**II PZP 10/04**

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Beata Gudowska, Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-  
szyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 listopada 2004 r. sprawy z powództwa  
Wacława B. przeciwko Powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w K. o ustalenie,  
na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego  
Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu z dnia 1 kwietnia 2004 r. [...]

„1. Czy dopuszczalne jest zawarcie umowy o pracę na czas określony na pod-  
stawie art. 24 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18.12.1998 r. (Dz.U. 1999/49/483 ze  
zmianami) z osobą nie po raz pierwszy podejmującą pracę w służbie cywilnej oraz  
kolejne zawarcie więcej niż jednej umowy o pracę na czas określony z pracownikiem  
służby cywilnej,

2. w wypadku odpowiedzi negatywnej - jakie skutki rodzi zawarcie z pracowni-  
kiem nie po raz pierwszy podejmującym pracę w służbie cywilnej umowy o pracę na  
czas określony, zwłaszcza, gdy umowa ta zostaje zawarta po upływie okresu, na  
który zawarto poprzednią umowę o pracę na czas określony, a w szczególności, czy  
umowa ta przekształca się w umowę o pracę na czas nieokreślony, zaś w przypadku  
jej rozwiązania z upływem terminu w niej wskazanego pracownikowi przysługują  
roszczenia związane z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę bez wy-  
powiedzenia, na podstawie przepisów Kodeksu pracy ?”

p o d j ą ł uchwale:

**1. Dopuszczalne jest zawarcie umowy o pracę na czas określony z osobą  
podejmującą pracę w służbie cywilnej nie po raz pierwszy,**

**2. Zawarcie z pracownikiem służby cywilnej kolejnych umów o pracę na  
czas określony podlega rygorom art. 25<sup>1</sup> k.p.**

## Uzasadnienie

Powód Waclaw B. złożył pozew przeciwko Powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w K., domagając się ustalenia, że umowa o pracę zawarta pomiędzy stronami w dniu 12 listopada 2002 r. jest umową o pracę na czas nieokreślony.

Wyrokiem z dnia 28 października 2003 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kluczborku oddalił powództwo. Sąd ustalił, iż pozwany na podstawie art. 24 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) zawarł z powodem dwie umowy o pracę na czas określony. Pierwsza umowa trwała od dnia 11 maja 2002 r. do 10 listopada 2002 r., druga natomiast od dnia 12 listopada 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. Z przeprowadzonych dowodów nie wynikało - zdaniem Sądu Rejonowego - by w stosunku do powoda stosowano obowiązek odbycia służby przygotowawczej. Odbycie służby przygotowawczej przez pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej - choć stanowi zasadę - nie obejmuje wszystkich pracowników. Nie można, zdaniem Sądu Rejonowego, utożsamiać służby przygotowawczej z umową o pracę na czas określony. Zawarcie z powodem Waclawem B. w dniu 12 listopada 2002 r. kolejnej umowy o pracę na czas określony nie było - zdaniem Sądu Rejonowego - niezgodne z przepisami ustawy o służbie cywilnej. Nie wyłącza ona bowiem możliwości zawarcia ponownie umowy o pracę na czas określony, jeśli tylko mieści się w ustawowych granicach 3 lat. Umowy o pracę zawartej między stronami w dniu 12 listopada 2002 r. nie można uznać - zdaniem Sądu Rejonowego - za umowę zawartą na czas nieokreślony. Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie obligują dyrektora jednostki do zawarcia umowy na czas nieokreślony po upływie czasu na jaki była zawarta umowa okresowa. Przepis art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej nie daje osobie, która ukończyła służbę przygotowawczą, bądź została z niej zwolniona, prawa podmiotowego i roszczenia o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony. Decyzja o zatrudnieniu na czas nieokreślony pozostawiona jest swobodnej ocenie dyrektora generalnego.

Wyrok Sądu Rejonowego powód zaskarżył w całości, zarzucając w apelacji naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 24 i 25 ustawy o służbie cywilnej oraz sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią materiału dowodowego zebranego w sprawie. Powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i ustalenie, że umowa o pracę zawarta pomiędzy stronami w dniu 12 listopada 2002 r. jest umową zawartą na

czas nieokreślony, albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu w Kluczborku do ponownego rozpoznania.

Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2004 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, wymagające odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest zawarcie umowy o pracę na czas określony na podstawie art. 24 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. z osobą nie po raz pierwszy podejmującą pracę w służbie cywilnej oraz kolejne zawarcie więcej niż jednej umowy pracę na czas określony z pracownikiem służby cywilnej, w wypadku odpowiedzi negatywnej - jakie skutki rodzi zawarcie z pracownikiem nie po raz pierwszy podejmującym pracę w służbie cywilnej umowy o pracę na czas określony, zwłaszcza, gdy umowa ta zostaje zawarta po upływie okresu, na który zawarto poprzednią umowę o pracę na czas określony, a w szczególności, czy umowa ta przekształca się w umowę o pracę na czas nieokreślony, zaś w przypadku jej rozwiązania z upływem terminu w niej wskazanego pracownikowi przysługują roszczenia związane z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, na podstawie przepisów Kodeksu pracy.

W ocenie Sądu, wykładnia art. 24 ustawy o służbie cywilnej może prowadzić do różnych wniosków. Przepis ten wskazuje, iż stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na podstawie umowy o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Nie reguluje on natomiast kwestii, czy możliwe jest zawarcie z takim pracownikiem więcej niż jednej umowy o pracę na czas określony. Zagadnienie to nie pojawiło się dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego, natomiast w piśmiennictwie (A. Dubowik: Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej, PiZS 1999 nr 10, s. 18), został wyrażony pogląd, iż umowa o pracę na czas określony może być zawarta jedynie z pracownikiem podejmującym po raz pierwszy zatrudnienie w służbie cywilnej (art. 25 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej), zaś ustawa nie przewiduje, by po rozwiązaniu umowy z upływem czasu, na jaki została zawarta, można było zawrzeć ponownie umowę na czas określony. Umowa ta pełni niejako funkcję umowy o pracę na okres próbny, a jej celem jest w istocie odbycie przez pracownika służby przygotowawczej, o której mowa w art. 25 i następujących, chociaż umowę taką zawiera się także z pracownikami podejmującymi zatrudnienie w służbie cywilnej, a zwolnionymi z obowiązku odbywania służby przygotowawczej (art. 27 ustawy). Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, iż

w przypadku pracownika, który był już wcześniej zatrudniony w służbie cywilnej, bez względu na podstawę zatrudnienia, a jego stosunek pracy uległ rozwiązaniu, w ogóle niemożliwe jest ponowne zatrudnienie go na podstawie umowy o pracę na czas określony, a tym samym nie jest też możliwe kolejne zawarcie z nim więcej niż jednej umowy na czas określony. Zdaniem Sądu Okręgowego, pogląd taki nie jest w pełni uprawniony, albowiem redakcja przepisów art. 24 i 25 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wskazuje, iż pierwszy z tych przepisów odnosi się generalnie do wszystkich pracowników podejmujących zatrudnienie w służbie cywilnej, czyli między innymi do wymienionych w jej art. 2 ust. 1 pkt 5 pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, natomiast drugi odnosi się wyłącznie do pracowników podejmujących zatrudnienie po raz pierwszy. Wykładnia powyższych przepisów może prowadzić do wniosku, iż w przypadku pracownika zatrudnianego po raz pierwszy dopuszczalne jest zawarcie wyłącznie umowy o pracę na czas określony, bez względu na to, czy pracownik ten byłby zobowiązany do odbycia służby przygotowawczej, natomiast w przypadku innych pracowników możliwe jest zawarcie zarówno umowy o pracę na czas nieokreślony, jak i na czas określony. Trzeba też zaznaczyć, iż skoro umowa o pracę na czas określony może zostać zawarta na okres nawet 3 lat, to jej cele nie mogą się ograniczać jedynie do odbycia służby przygotowawczej, która winna zakończyć się najpóźniej po upływie 18 miesięcy od podjęcia przez pracownika pracy w danym urzędzie (art. 25 ust. 4), ani też do oceny pracownika zatrudnionego po raz pierwszy, gdyż oceny takiej można dokonać w czasie znacznie krótszym. Mogą się zdarzyć sytuacje, gdy dochodzi do zatrudnienia w służbie cywilnej pracownika, który był już w niej wcześniej zatrudniony i jego stosunek pracy wygasł z różnych względów, zaś pracownik ten nie odbył wymaganej służby przygotowawczej i nie został z niej zwolniony, albo podejmuje po przerwie pracę w innym urzędzie, na stanowisku wymagającym odmiennych kwalifikacji, jak również sytuacje, gdy zarówno ze względu na konkretne potrzeby pracodawcy lub pracownika, strony nie wyrażają zgodnej woli zawarcia umowy na czas nieokreślony. W takich przypadkach celowe jest zawarcie umowy na czas określony także wtedy, gdy pracownik był już wcześniej zatrudniony w służbie cywilnej. Podobna sytuacja może mieć miejsce ze względu na przewidziany ustawą obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach w służbie

cywilnej (art. 22). Dopełnienie tego obowiązku wymaga przeprowadzenia stosownych procedur oraz pewnego czasu, potrzebnego do opublikowania ogłoszenia o wolnym stanowisku oraz umożliwienia ewentualnym kandydatom złożenia wymaganych dokumentów, jak również oceny kwalifikacji oraz przydatności tych kandydatów na konkretnym stanowisku. Jednocześnie potrzeby pracodawcy mogą przemawiać za niezwłocznym zatrudnieniem pracownika na wolnym stanowisku. W takiej sytuacji celowe byłoby zatrudnienie pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, zwłaszcza że umowa taka może być łatwo rozwiązana za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Zawarcie takiej umowy mogłoby dotyczyć zatem również pracownika, który był już wcześniej zatrudniony w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas określony i zgłosił lub zamierza zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko. Wobec powyższego, jakkolwiek można zgodzić się z poglądem, iż zawarcie umowy na czas określony ma przede wszystkim służyć odbyciu przez pracownika zatrudnianego po raz pierwszy służby przygotowawczej, ewentualnie ocenie kwalifikacji i przydatności takiego pracownika, który jest z mocy ustawy z niej zwolniony. Nie jest też wykluczone zawarcie umowy o pracę na czas określony z pracownikiem, który był już wcześniej zatrudniony w służbie cywilnej, lecz jego stosunek pracy został rozwiązany, chociażby z upływem czasu, na jaki zawarto umowę o pracę. W ocenie Sądu Okręgowego, brak w przepisach ustawy regulacji określającej dopuszczalną ilość zawieranych z tym samym pracownikiem umów o pracę na czas określony, nie może być utożsamiany z zakazem zawarcia więcej niż jednej tego typu umowy.

Z drugiej strony, wyrażony wyżej pogląd nie usuwa wszystkich wątpliwości powstających przy wykładni art. 24 ustawy o służbie cywilnej. Okoliczność, iż ustawodawca ograniczył do maksymalnie 3 lat okres, na jaki może być zawarta umowa na czas określony i nie przewidział wprost możliwości ponownego zawarcia tego typu umowy, może prowadzić do wniosku, iż dopuszczalne jest zawarcie z pracownikiem służby cywilnej tylko jednej umowy na czas określony. Za ograniczeniem takim przemawia specyfika prawa urzędniczego, które w zamian za szczególne obowiązki, nałożone na osoby pozostające na służbie państwowej, daje im równocześnie szczególne uprawnienia, polegające na trwałości ich stosunku pracy. Przyznanie tych uprawnień nie jest realizacją wyłącznie interesów tych osób, ale również interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu pracownikom służby cywilnej godnych i stabilnych warunków pracy przy wypełnianiu powierzonych zadań. Pracownik, który

został pozytywnie oceniony winien być bowiem zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (co wynika z art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej), a w dalszej kolejności, po spełnieniu ustawowych wymogów, może być zatrudniony na podstawie mianowania. Wobec tego można uznać, iż zawarcie umowy o pracę na czas określony winno być dopuszczalne jedynie w przypadku pracowników podejmujących pracę po raz pierwszy.

Uznanie za dopuszczalne zawarcia z pracownikiem służby cywilnej więcej niż jednej umowy o pracę na czas określony rodzi także wątpliwość, na jaki łączny okres umowy takie mogłyby być zawarte. Z brzmienia art. 24 ustawy o służbie cywilnej można wyprowadzić wniosek, iż każda z tych umów może być zawarta nawet na maksymalny okres 3 lat, co z kolei kłóci się z wspomnianą wyżej zasadą trwałości stosunku pracy w służbie cywilnej, skoro jednocześnie umowa taka może być w każdym czasie łatwo rozwiązana za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Na gruncie wykładni językowej można też wyprowadzić pogląd, że art. 24 ustawy o służbie cywilnej pozwala na zawieranie z pracownikiem służby cywilnej więcej niż jednej umowy na czas określony, byleby łączny czas trwania tych umów nie przekroczył 3 lat. Pogląd taki nie wydaje się w pełni uprawniony, skoro w przepisie mówi się o umowie na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata, nie zaś o umowach i łącznym czasie ich trwania. Na gruncie wykładni celowościowej można jednak bronić poglądu o możliwości zawierania z pracownikiem służby cywilnej więcej niż jednej umowy na czas określony, byleby łączna długość tych umów nie przekroczyła 3 lat, argumentując, że zasadnicze cele uregulowania art. 24 ustawy o służbie cywilnej zostaną zachowane, a pracodawca uzyska szersze możliwości kształtowania polityki kadrowej. W takiej sytuacji nierozstrzygnięte jednakże pozostaje, czy wskazany okres 3 lat obejmuje tylko następujące bezpośrednio po sobie umowy, czy też łącznie okresy wszystkich umów, bez względu na przedzielające je przerwy.

Gdyby na pytanie o dopuszczalność zawarcia umowy na czas określony z pracownikiem podejmującym zatrudnienie w służbie cywilnej nie po raz pierwszy albo dopuszczalność zawarcia więcej niż jednej umowy na czas określony z pracownikiem służby cywilnej odpowiedzieć negatywnie, pojawia się kwestia, jakie skutki wywołuje zawarcie takiej umowy. Zdaniem Sądu Okręgowego, teoretycznie możliwe są trzy rozwiązania. Po pierwsze, można przyjąć, że umowa taka jest bezwzględnie nieważna jako naruszająca art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 300 k.p. Drugi sposób wykładni opiera się na założeniu, że kolejna umowa na czas określony, naruszająca

art. 24 ustawy o służbie cywilnej, rodzi skutek nieobjęty wolą stron w postaci zawarcia umowy na czas nieokreślony. Z przepisów ustawy o służbie cywilnej można też wyprowadzić wniosek, iż umowa o pracę na czas nieokreślony może zostać zawarta przez dyrektora generalnego urzędu zasadniczo jedynie wówczas, gdy pracownik uzyskał pozytywną ocenę komisji egzaminacyjnej po odbyciu służby przygotowawczej, co wynika z art. 25 ust. 4 i 5, lub też, gdy pracownik został zwolniony z jej odbywania na podstawie art. 27.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej jest jedną z wielu tzw. pragmatyk służbowych, tj. aktów prawnych regulujących w sposób szczególny stosunki pracy pracowników zatrudnionych w różnych działach służby państwowej. Między uregulowaniami stosunków pracy w poszczególnych pragmatykach zachodzą różnice - nieraz istotne - w takich np. kwestiach jak wymagania kwalifikacyjne do zatrudnienia w danym rodzaju służby, rodzaj i zakres obowiązków pracowniczych (służbowych), rodzaje i zakres odpowiedzialności za naruszenie obowiązków. Poszczególne pragmatyki zawierają odesłania w sprawach nieuregulowanych pragmatyką do przepisów Kodeksu pracy, przy czym zakres zastosowania Kodeksu pracy do stosunków pracy w poszczególnych rodzajach zatrudnienia jest niejednakowy. Dało to podstawę do doktrynalnego rozróżnienia stosunków pracy na służbowe, służbowo-pracownicze i pracowniczo-służbowe. W stosunkach pracowniczo-służbowych jest najwięcej elementów powszechnego prawa pracy, stosunki służbowo-pracownicze cechuje natomiast przewaga elementów służby. Nawet w ramach jednej pragmatyki służbowej mogą występować obydwa rodzaje zatrudnienia. Przykładem jest ustawa o służbie cywilnej.

W myśl art. 2 tej ustawy korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w wymienionych w tym przepisie jednostkach organizacyjnych administracji państwowej. Ustawa wyróżnia dwie grupy członków korpusu służby cywilnej: 1. pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz 2. urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie (art. 3).

Analiza przepisów ustawy o służbie cywilnej pozwala na stwierdzenie, że w przypadku urzędników służby cywilnej występuje szereg istotnych odrębności w stosunku do powszechnego prawa pracy w zakresie zwłaszcza sposobu zatrudnienia (mianowanie po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego), możliwości przeniesienia urzędnika służby cywilnej w każdym czasie na inne stanowisko w tym samym urzędzie, możliwości przeniesienia urzędnika do innego urzędu w innej miejscowości, odrębnego uregulowania sposobu ustania stosunku pracy, odpowiedzialności w razie naruszenia obowiązków służbowych. W przypadku pracowników służby cywilnej przewidziane ustawą o służbie cywilnej odrębności w stosunku do powszechnego prawa pracy nie są liczne i dotyczą rodzaju i zakresu obowiązków, podejmowania dodatkowego zatrudnienia oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Zgodnie z art. 7 ustawy o służbie cywilnej w sprawach wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Ogólnie można powiedzieć, że w związku z ograniczonym zakresem szczególnych regulacji zatrudnienia pracowników służby cywilnej zawartych w ustawie o służbie cywilnej, zakres zastosowania powszechnego prawa pracy do tej kategorii członków korpusu służby cywilnej jest szeroki.

Nawiązanie stosunku pracy pracowników służby cywilnej regulują przepisy art. 24 i 25 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z jej art. 24 stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. W myśl jej art. 25 ust. 1 w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony; w czasie trwania umowy osoby te obowiązane są do odbycia służby przygotowawczej. Zarówno z treści wymienionych przepisów, jak i ich usytuowania w ustawie wynika, że art. 24 ma charakter normy ogólnej, natomiast przepis art. 25 stanowi regulację szczególną i odnosi się wyłącznie do zawarcia umowy o pracę z osobą podejmującą zatrudnienie w służbie cywilnej po raz pierwszy. W tym przypadku zatrudnienie następuje zawsze na podstawie umowy zawartej na czas określony, co znajduje swoje uzasadnienie w charakterze służby. Natomiast w przypadku osób, które podejmują pracę w służbie cywilnej nie po raz pierwszy, ich zatrudnienie następuje w myśl ogólnej zasady zawartej w art. 24, tzn. bądź to na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony bądź też na podstawie umowy na czas określony. Ustawodawca nie określił żadnych przesłanek, na podstawie których

miałby zostać dokonany wybór określonego sposobu zatrudnienia. Należy przyjąć, że zależy to od okoliczności konkretnego przypadku i decyzja w tym zakresie należy do dyrektora generalnego urzędu.

W stosunku do zawieranych umów na czas określony ustawa o służbie cywilnej wprowadza jedynie ograniczenie w postaci maksymalnego czasu trwania takiej umowy do 3 lat. Należy więc przyjąć, że stosownie do art. 7 ustawy w pozostałych sprawach dotyczących umów zawartych na czas określony znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma powodów, dla których należałoby wyłączyć zastosowalność do tych umów art. 25<sup>1</sup> k.p., przewidującego, że zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła miesiąca. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy wskazał na okoliczności, w razie zaistnienia których może być celowe ponawianie zatrudnienia w służbie cywilnej na podstawie umów o pracę na czas określony.

Z przytoczonych motywów należało udzielić odpowiedzi jak w sentencji.

=====