

Wyrok z dnia 8 sierpnia 2007 r.

II PK 7/07

Przepis art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) nie stanowił dla pracownika kończącego służbę przygotowawczą z wynikiem pozytywnym podstawy roszczenia o nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 sierpnia 2007 r. sprawy z powództwa Natalii J. przeciwko W. Urzędowi Skarbowemu w P. o przywrócenie do pracy, zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony, odszkodowanie, wynagrodzenie, na skutek skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 21 lipca 2006 r. [...]

- 1) o d d a ł skargę kasacyjną;
- 2) zasądził od Natalii J. na rzecz W. Urzędu Skarbowego w P. kwotę 900 zł (dziewięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Powódka Natalia J. wniosła o przywrócenie jej do pracy w pozwanym W. Urzędzie Skarbowym w P. z dniem 1 stycznia 2005 r. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony z ewentualnym przeniesieniem służbowym do Urzędu Kontroli Skarbowej w P. oraz o zasądzenie należnego wynagrodzenia wraz z odsetkami, począwszy od 26 stycznia 2005 r., a także przyznanie odszkodowania za dyskryminację ze względu na przynależność związkową w kwocie 3.000 zł lub wyższej. W piśmie z dnia 21 października 2005 r. powódka rozszerzyła żądania wskazane w pozwie, zgłaszając roszczenia alternatywne (w razie uznania przez Sąd przywrócenia do pracy za uzasadnione lecz niecelowe z powodu poważnego konfliktu z pracodawcą) w postaci zasądzenia na jej rzecz odszkodowania za niezgodne z prawem nie-

nawiązanie umowy o pracę na czas nieokreślony, w wysokości trzykrotności średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2004 r. oraz odszkodowania za dyskryminację ze względu na przynależność związkową w kwocie 50.000 zł.

Wyrokiem z dnia 31 marca 2006 r. Sąd Rejonowy w Poznaniu oddalił powództwo w całości. Podstawą rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji były następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne. Natalia J. była zatrudniona u pozwanego w okresie od 16 czerwca 2003 r. do 31 grudnia 2004 r. w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku referendarza, a następnie starszego inspektora w dziale podatków pośrednich, na czas określony i odbywała służbę przygotowawczą, w toku której była oceniana i którą ukończyła ze skutkiem pozytywnym. Pomimo pozytywnej oceny, pozwany nie zatrudnił powódki na czas nieokreślony, a umowa o pracę rozwiązała się z upływem okresu, na który ją zawarto, tj. z dniem 31 grudnia 2004 r. Sąd przyjął też, iż powódka jest osobą ambitną, kreatywną i dynamiczną, w pracy dążyła do wdrożenia w życie szeregu inicjatyw, między innymi była współzałożycielką Zakładowej Organizacji Związkowej „Solidarność”, a w lipcu 2004 r. została przewodniczącą tej organizacji. Praca powódki w znacznej części polegała na formułowaniu projektów wiążących interpretacji podatkowych, które były następnie sprawdzane przez jej przełożonych (pod względem merytorycznym, ortograficznym, interpunkcyjnym i estetycznym), podpisywane przez naczelnika pozwanego i kierowane do ich odbiorców. Pisma nie były redagowane w oparciu o szablony, czy z góry ustalone wzory, co w konsekwencji wiązało się z koniecznością poprawiania ich treści oraz formy - czasem nawet kilkukrotnego. Dokonywanie tych poprawek irytowało pracowników przygotowujących projekty. Sposób realizacji przez powódkę powierzonych jej obowiązków zasadniczo nie odbiegał od wykonywania zadań przez innych pracowników, ale w odróżnieniu od nich, powódka nie przyjmowała krytycznych uwag dotyczących popełnianych błędów, a na konieczność ponownego redagowania pism często reagowała nerwowo, przeklinając i kwestionując zasadność wydawanych jej poleceń, a nawet zdarzało się, iż odmawiała poprawienia projektu pisma, albo poprawione rzucała na stół osobie przełożonej, nie mówiąc ani słowa, a w razie jej nieobecności, pozostawiała na podłodze przed drzwiami jej gabinetu. Powódka generalnie była osobą lubianą w pracy, jednakże pewne jej zachowania były przyczyną konfliktów z innymi pracownikami - wzburzona przeklinała, obrażała inne osoby, nazywając je wazelinarzami, lizusami czy analfabetami. Sąd ustalił również, że powódka wykonywała swoją pracę w pomieszczeniu, do którego dostęp mieli interesanci, a

zdarzało się, że siedziała tam z nogami na stole, co spowodowało interwencję pracowników innego działu. Zachowanie powódki było przyczyną konfliktów również w strukturach zarządzanego przez nią związku zawodowego - odnosiły się one do sposobu zachowania powódki, jako przedstawiciela związków zawodowych, względem pracodawcy - powódka prowadziła bardzo twarde negocjacje, nie ustępując pracodawcy i dążąc bezwzględnie do celu. Ponadto jako działacz związkowy korzystała ze zwolnień z pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, powiadamiając pracodawcę o korzystaniu z nich drogą elektroniczną, w dniu, w którym nie wykonywała pracy i składając pisemne zawiadomienia dopiero po fakcie. Jednocześnie ustalono, iż inny pracownik pozwanego, po ukończeniu szkolenia przygotowawczego, został zatrudniony na czas nieokreślony. W stosunku do niego pracodawca nie zgłaszał zastrzeżeń odnoszących się do jego zachowania. Spośród pracowników zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora w Dziale Podatków Pośrednich, według ustaleń Sądu, powódka była osobą o najkrótszym stażu pracy, a pomimo tego miała drugie co do wysokości wynagrodzenie zasadnicze.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Rejonowy odniósł się najpierw do roszczenia o przywrócenie do pracy i zapłaty wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, wskazując na wstępie, iż ani art. 60 Konstytucji, ani art. 8 k.p. nie mogą stanowić podstawy dla dochodzenia wskazanych przez powódkę roszczeń. Następnie Sąd Rejonowy poddał analizie charakter stosunku pracy w służbie cywilnej, podnosząc, że odmiennosc regulacji dotyczącej nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy w służbie cywilnej uzasadniona jest jej celem, jednakże wprowadzone przez ustawę odmiennosci nie stanowią całkowicie autonomicznej regulacji problematyki stosunku pracy w służbie cywilnej, gdyż jej art. 7 ust. 1 odsyła wprost do Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy w sprawach nieuregulowanych w ustawie, a wynikających ze stosunku pracy. Zdaniem Sądu, do umów o pracę w służbie cywilnej zawartych na czas określony należy zatem stosować art. 30 § 1 pkt 4 k.p., wskazujący, iż umowa o pracę rozwiązuje się z upływem czasu, na który została zawarta. Na tej podstawie Sąd przyjął, iż umowa o pracę między stronami uległa rozwiązaniu z dniem 31 grudnia 2004 r., bowiem na taki okres została zawarta. W takiej zaś sytuacji za niedopuszczalne uznane być musiało roszczenie o przywrócenie powódki do pracy, ponieważ przepisy art. 50 § 3 i 4 k.p. oraz art. 56 § 1 k.p., na których zostało oparte, dotyczą wyłącznie wypowiedzenia oraz rozwiązania bez wypowiedzenia umowy o pracę z naruszeniem przepisów.

Odnosząc się natomiast do treści art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, Sąd Rejonowy wskazał, iż jego zdaniem, przepis ten nie wyłącza podstawowych zasad związanych z umowami o pracę, tj. faktu swobody ich zawierania oraz tego, że umowa ulega rozwiązaniu z upływem terminu, na który została zawarta. W szczególności przepis ten nie określa zaś wszystkich dopuszczalnych zachowań dyrektora urzędu po chwili uzyskania przez pracownika oceny komisji egzaminacyjnej - może on bowiem zawrzeć z pracownikiem umowę na czas nieokreślony lub rozwiązać umowę o pracę na czas określony (zgodnie z art. 24 zdanie drugie ustawy), albo pozostać biernym do czasu, na który została zawarta i rozwiązania jej z mocy prawa (art. 30 § 1 pkt 4 k.p.). W tym względzie Sąd pierwszej instancji nie podzielił tych poglądów doktryny, z których wynika, że przepis art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej rodzi po stronie pracownika roszczenie o nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony - w razie uzyskania pozytywnej oceny za służbę przygotowawczą, uznając takie stanowisko za odosobnione. Według Sądu Rejonowego, decyzja o zatrudnieniu na czas nieokreślony pozostaje w swobodnej gestii dyrektora generalnego, który podlega w tym zakresie jedynie ograniczeniom wynikającym z zasad obowiązujących w stosunku do wszystkich pracowników, tj. zasady równości i zakazu dyskryminacji. Ocena powódki wyrażająca się brakiem umiejętności pracy w zespole, jej konfliktowość i krytyka przełożonych mogły uzasadniać zatem nienawiązanie stosunku pracy, pomimo pozytywnej oceny praktycznego stosowania wiedzy przez pracownika.

Z tych względów Sąd pierwszej instancji oddalił roszczenia powódki dotyczące nawiązania stosunku pracy na czas nieokreślony i przywrócenia do pracy. W odniesieniu do żądania powódki wynikającego z dostrzeżonego przez nią naruszenia przez pozwanego zasady równego traktowania, Sąd wskazał, iż oceny tej należy dokonać w świetle art. 18^{3a} -18^{3e} k.p. w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Odnosząc się do wskazywanych przez powódkę przejawów dyskryminowania jej osoby przez pracodawcę, Sąd Rejonowy stwierdził, że przyczyny odmowy zatrudnienia, odmowy awansu, czy niesatysfakcjonującej powódkę wysokości premii nie wynikały z faktu przynależności związkowej powódki i jej działalności w związku zawodowym, a były konsekwencją konfliktowego zachowania się powódki w pracy, a także jej skomplikowanego charakteru, co przejawiało się krytykowaniem decyzji przełożonych dotyczących poprawiania sporządzonych przez nią projektów, odwlekaniem przygotowania wersji poprawionych, rzucaniem ich na biurko bezpośredniej przełożonej, czy pozostawianiem pod drzwiami jej gabinetu, odmawianiem dokonania ko-

rekty, impulsywnym eksponowaniem swojej złości, obrażaniem współpracowników, czy siedzeniem w pomieszczeniu dostępnym dla petentów urzędu z nogami na stole. Sąd pierwszej instancji wskazał, że istotą zasady równego traktowania nie jest całkowite pozbawienie pracodawcy prawa wyboru poprzez narzucenie obowiązku zatrudnienia pracownika bez względu na okoliczności obiektywnie wpływające na obniżenie poziomu świadczonej pracy oraz komfortu pozostałych pracowników. Odnośnie do odmowy awansu Sąd Rejonowy przyjął, iż takie zachowanie pracodawcy wobec pracownika, którego stosunek pracy ulega rozwiązaniu w krótkim okresie czasu, a brak woli dalszego jego zatrudniania został już przesądzony, nie stanowi naruszenia zasady równości, lecz jest przejawem racjonalnego działania. Odnośnie natomiast zarzutu powódki co do naruszenia zasady jednakowego wynagrodzenia, Sąd po przeanalizowaniu premii i nagród, które otrzymała powódka w 2004 r. w stosunku do premii i nagród innych pracowników działu za 2004 r. stwierdził, że ogólna ich kwota wypłacona powódce była nieco niższa od średniej wśród osób zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora w dziale podatków pośrednich. Biorąc jednak pod uwagę to, że w tym okresie wszyscy pracownicy działu, w tym powódka, wykonywali dodatkowe zajęcia, przy czym powódka w zamian za część pracy otrzymała dodatkowe dni wolne od pracy, Sąd uznał, iż ta różnica wysokości dodatkowego wynagrodzenia pracowników działu nie uzasadnia twierdzenia, że było ono dyskryminujące dla powódki, w szczególności, iż premia miała charakter uznaniowy, a w stosunku do zachowania powódki przełożeni mieli uzasadnione zastrzeżenia.

Z powyższych względów Sąd pierwszej instancji uznał, że pozwany nie naruszył zasady równego traktowania w stosunku do powódki, wobec czego za nieuzasadnione uznał również roszczenia związane z dyskryminacją.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Poznaniu wyrokiem z dnia 21 lipca 2006 r. oddalił apelację Natalii J. od wyroku Sądu Rejonowego, przyjmując za własne dokonane przez ten Sąd ustalenia faktyczne i aprobuując w większości przytoczone w uzasadnieniu orzeczenia rozważania prawne. W szczególności Sąd drugiej instancji podniósł, że w pełni podziela pogląd Sądu Rejonowego, iż przepis art. 25 ust. 3 i 5 ustawy o służbie cywilnej nie stanowi podstawy roszczenia pracownika służby cywilnej o nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony - w sytuacji zakończenia służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym. Słuszna, w ocenie Sądu Okręgowego, jest zatem interpretacja tego przepisu, na którą powołuje się Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu swego wyroku, dokonana przez J. Jagielskiego, zgodnie z

którą „pozytywna ocena komisji egzaminacyjnej nie jest wiążąca w tym znaczeniu, że z każdym pracownikiem, który służbę przygotowawczą ukończył z oceną pozytywną, dyrektor obowiązany jest zawrzeć umowę na czas nieokreślony. Takiego obowiązku ustawa nie tworzy i faktu tego nie zmienia imperatywna formuła zawarta w komentowanym przepisie, że „dyrektor generalny...zawiera z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony (...) formuła ta wyraża jedynie kompetencje dyrektora do zawarcia umowy lub rozwiązania umowy dotychczasowej oraz oznacza zadanie dyrektora polegające na podjęciu określonych rozstrzygnięć po zakończeniu służby przygotowawczej przez pracowników”. Według Sądu drugiej instancji, interpretacja taka zgodna jest również z treścią art. 27 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym dyrektor generalny urzędu może zwolnić pracownika z obowiązku odbywania służby przygotowawczej. Osoby te w konsekwencji nie podlegają więc ocenie komisji egzaminacyjnej, co oznacza, że dyrektor nie ma w tym przypadku nawet tej „podstawy” do zawarcia umowy na czas nieokreślony (czy też rozwiązania umowy dotychczasowej), jaką w odniesieniu do pozostałych pracowników daje mu właśnie stanowisko komisji egzaminacyjnej. Prawidłowo zatem Sąd Rejonowy przyjął, że decyzja o zatrudnieniu na podstawie umowy na czas nieokreślony pozostawiona jest swobodnej gestii dyrektora generalnego, a wobec braku w ustawie ustalonych kryteriów, którymi miałby kierować się dyrektor generalny urzędu rozstrzygając o tym, z którymi pracownikami spośród tych, którzy ukończyli z pozytywną oceną służbę przygotowawczą, należy zawrzeć umowę o pracę, podlega ona jedynie ograniczeniom wynikającym z zasad obowiązujących wszystkich pracowników, tj. zasady równości i zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, rasę, narodowość itp. - czyli kryteriów wynikających z Konstytucji RP oraz Kodeksu pracy. Słuszny jest zatem wyrażony przez Sąd pierwszej instancji pogląd, iż art. 25 ustawy o służbie cywilnej nie wyłącza podstawowych zasad związanych z umowami o pracę, tj. swobody ich zawierania oraz zasady, że umowa ulega rozwiązaniu z upływem terminu, na który została zawarta, co może mieć miejsce zwłaszcza wówczas, gdy po zaliczeniu służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym, wystąpią okoliczności dotyczące danego pracownika, które spowodują negatywną ocenę jego pracy przez przełożonych, tak jak w przedmiotowej sprawie. Nienawiązanie stosunku pracy z powódką na czas nieokreślony mógł uzasadniać zarzut nieumiejętności pracy w zespole, jej konfliktowość i krytyka przełożonych. Słuszność tych zarzutów została bowiem potwierdzona w toku przeprowadzonego postępowania dowodowego. Za nieuzasadniony Sąd

Okręgowy uznał zatem również zarzut powódki błędnego zastosowania przez Sąd pierwszej instancji art. 30 § 1 pkt 4 k.p., gdyż w braku szczególnej regulacji rozwiązywania umów o pracę na czas określony w ustawie o służbie cywilnej, zgodnie z jej art. 7 ust. 1, zastosowanie znajdują w tym przypadku przepisy Kodeksu pracy, tj. właśnie art. 30 § 1 pkt 4, zgodnie z którym umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu, na jaki została zawarta. Wobec ustania stosunku pracy z dniem 31 grudnia 2004 r. z mocy prawa, powódka nie mogła zaś oprzeć swojego żądania na art. 50 § 3 i 4 k.p. oraz art. 56 § 1 k.p., tj. żądać przywrócenia do pracy, czy odszkodowania, gdyż przepisy te mają zastosowanie wyłącznie do sytuacji wypowiedzenia oraz rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów.

Za poprawny Sąd drugiej instancji uznał także wniosek Sądu Rejonowego, iż rzekoma dyskryminacja powódki poprzez odmowę jej awansowania i zatrudnienia na czas nieokreślony oraz przyznawania najniższych w dziale premii w istocie była wynikiem negatywnej oceny jej pracy.

Powódka wywiodła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego i skarżąc go w całości, zarzuciła: 1) błędną wykładnię art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) - polegającą na uznaniu, iż uzyskanie pozytywnej oceny komisji egzaminacyjnej na zakończenie służby przygotowawczej nie rodzi dla pracownika korpusu służby cywilnej roszczenia o nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony, a w konsekwencji, błędny wniosek, iż skarżąca nie doznała dyskryminacji ze względu na przynależność związkową, polegającej na bezprawnej odmowie nawiązania stosunku pracy z przewodniczącą związków zawodowych; 2) w przypadku przyjęcia przez Sąd Najwyższy, iż art. 25 ust. 5 ustawy nie stanowi podstawy roszczenia o przyjęcie do pracy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony - błędną wykładnię art. 25 ust. 5 ustawy w związku z art. 18^{3a} i 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. - polegającą na uznaniu, że istotnym kryterium równego traktowania przy nawiązaniu stosunku pracy w służbie cywilnej nie jest zakończenie służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym, lecz fakt negatywnej oceny zachowania pracownika po zakończeniu służby przygotowawczej, a w konsekwencji, błędny wniosek, iż w ustalonym stanie faktycznym nie doszło do dyskryminacji skarżącej w zakresie nawiązania stosunku pracy, spowodowanego jej przynależnością związkową; 3) w przypadku przyjęcia przez Sąd Najwyższy, że zakończenie służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym nie jest wyznaczonym ustawą wiążącym kryterium równego traktowania w zakresie nawiązania stosunku

pracy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony - błędną wykładnię art. 18^{3a} i 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p., w szczególności przekroczenie granic klauzuli generalnej „obiektywnych powodów” – prowadząca do uznania, iż w ustalonym stanie faktycznym nie doszło do arbitralnego i nieproporcjonalnego zróżnicowania sytuacji skarżącej w zakresie nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej - stanowiącego dyskryminację ze względu na pełnioną przez nią funkcję przewodniczącej organizacji związkowej.

Opierając skargę na takich podstawach, powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zobowiązanie pozwanej do nawiązania z powódką stosunku pracy na podstawie umowy na czas nieokreślony z dniem 1 stycznia 2005 r., z przyznaniem wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy wraz z ustawowymi odsetkami oraz przyznanie odszkodowania za dyskryminację ze względu na przynależność związkową w kwocie 3.000 zł, albo przyznanie odszkodowania za dyskryminację ze względu na działalność związkową w służbie publicznej w kwocie 50.000 zł. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że zagadnienie, czy na podstawie art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej dla pracownika służby cywilnej z pozytywnym wynikiem kończącego służbę przygotowawczą, powstaje roszczenie o nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy na czas nieokreślony, jest niejednolicie interpretowane w doktrynie. Poglądy opowiadające się „za” i „przeciw” pozostają w ilościowej równowadze. Skarżąca za prawidłową uznając interpretację, prowadzącą do stanowiska o powstawaniu roszczenia o nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony; jednocześnie wyraziła pogląd, że przyjęcie takiego stanowiska prowadzi do wniosku, że nie istniały obiektywne powody, którymi mogłaby się kierować pozwana odmawiając zatrudnienia powódki. W konsekwencji zaś Sąd jest związany domniemaniem prawnym, iż odmowa nawiązania umowy o pracę na czas nieokreślony stanowi dyskryminację ze względu na przynależność związkową.

Według skarżącej, wykładnia językowa art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej wskazuje, iż dyrektor generalny - podejmując decyzję o nawiązaniu umowy o pracę na czas nieokreślony z danym kandydatem - powinien kierować się wyłącznie oceną wyrażoną przez komisję egzaminacyjną. Powodem uzasadniającym ewentualną odmowę zatrudnienia nie może być zatem odmienna od wyrażonej przez komisję ocena zachowania pracownika. Związanie dyrektora generalnego oceną wyrażoną przez komisję egzaminacyjną, wynika także z umiejscowienia regulacji dotyczącej

służby przygotowawczej w akcie prawnym zawierającym przepisy szczególne do przepisów Kodeksu pracy (pragmatyka służbowa). Przepis art. 25 ust. 5 ustawy zawiera zatem regulację szczególną - modyfikuje określoną w Kodeksie pracy zasadę swobody stron stosunku pracy w nawiązywaniu umów na czas nieokreślony.

Skarżąca zwróciła uwagę także na to, że ustawa o służbie cywilnej deklaruje w swym art. 1, iż określa zasady dostępu do służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 Konstytucji). Urzeczywistniać powyższy postulat odnośnie sposobu wykonywania zadań państwa może jedynie cechująca się wysokim poziomem etycznym kadra o potwierdzonych kwalifikacjach merytorycznych. W celu sprawdzenia kwalifikacji kandydatów, wprowadzono do ustawy instytucję służby przygotowawczej dla osób podejmujących pracę w służbie cywilnej po raz pierwszy. W celu odbycia służby przygotowawczej kandydaci mogą być zatrudniani wyłącznie na czas określony. Ocena pracownika wyrażana przez komisję egzaminacyjną na zakończenie służby przygotowawczej, uwzględnia opinię opiekuna oraz wyniki uprzedniego wieloetapowego szkolenia teoretycznego i praktycznego. Fakt znacznego rozbudowania procedury służby przygotowawczej musi prowadzić do wniosku, iż rola dyrektora generalnego w procesie naboru stałej kadry w służbie cywilnej sprowadza się jedynie do roli administratora i organizatora.

W uzasadnieniu skargi podkreślono nadto, że dobrem chronionym w art. 60 Konstytucji jest w szczególności przejrzystość i jawność reguł dostępu do służby publicznej. W konsekwencji, ustawa powinna określać kryteria naboru i zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie tak, aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Zapewnienie zgodności art. 25 ust. 5 ustawy z art. 60 Konstytucji wymaga zatem uznania, iż tylko ocena komisji egzaminacyjnej kończąca służbę przygotowawczą, stanowi obiektywne kryterium jednako-
wego dostępu do służby publicznej. Przyjęcie takiej interpretacji art. 25 ust. 5 jest również niezbędne dla realizacji podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, tj. pewności prawa, ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań i praw nabytych, zasady działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd Okręgowy zinterpretował tymczasem przepis art. 25 ust. 5 ustawy jako przepis blankietowy, a interpretacja taka jest oczywiście błędna. O ile można bowiem przyjąć, że przepis ten budzi wątpliwości odnośnie kreowania roszczenia o nawiązanie stosunku pracy (gdyż nie precyzuje jasno

związku pomiędzy pozytywną oceną komisji egzaminacyjnej a obowiązkiem nawiązania umowy), o tyle jest on zupełnie jasny, jeżeli chodzi o wskazanie dyrektorowi generalnemu komisji egzaminacyjnej jako „ciała kolegialnego”, wyłącznie uprawnionego do dokonywania oceny kandydata do pracy w służbie cywilnej. Zdaniem skarżącej, Sąd w zasadzie nie dostrzegł żadnej różnicy pomiędzy odmową nawiązania stosunku pracy w sektorze prywatnym a dyskryminacyjną odmową nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej.

W uzasadnieniu skargi podniesiono nadto, że nawet w przypadku przyjęcia, iż pozytywny wynik służby przygotowawczej nie ma charakteru wiążącego prawnie, lecz stanowi jedynie element stanu faktycznego w niniejszej sprawie, zarzuty skarżącej muszą być uznane za uzasadnione. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo do równego traktowania przez władze publiczne oznacza, iż wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada równocześnie ocenę zasadności wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Zasada niedyskryminacji oznacza natomiast zakaz zróżnicowanego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji, zwłaszcza jeśli zróżnicowanie to jest dokonywane w sposób arbitralny i nieuzasadniony, z naruszeniem przewidzianej prawem równości. Różnica traktowania stanowi dyskryminację, jeśli nie ma obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia. Zawarte w art. 18^{3b} § 1 k.p. pojęcie „obiektywnych powodów” stanowi tzw. klauzulę generalną. Klauzule generalne pozwalają sądom na elastyczne stosowanie prawa materialnego w indywidualnych stanach faktycznych. Niemniej jednak, nie ulega wątpliwości, iż klauzule generalne nie pozwalają na dowolność. Nie kwestionując ustalonego w niniejszej sprawie stanu faktycznego, należy stwierdzić, iż powódka doznała dyskryminacji ze względu na przynależność związkową, polegającej na odmowie nawiązania stosunku pracy na czas nieokreślony. Pozwana zastosowała bowiem nieproporcjonalny środek realizowania proklamowanego przez nią celu, tj. formowania korpusu służby cywilnej o wysokich kwalifikacjach i poziomie etycznym. W ocenie skarżącej nie było racjonalnej i uzasadnionej potrzeby, aby nie nawiązywać z nią stosunku pracy na czas nieokreślony w związku z zarzutami tak subiektywnymi, jak dotyczące braków w kulturze osobistej czy konfliktowego cha-

rakteru. Jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, konfliktowość powódki przejawiała się jedynie w związku z jej bezkompromisową postawą w toku aktywności związkowej. Zasada stosowania proporcjonalnego środka wymaga, aby tego rodzaju zastrzeżenia do zachowania powódki, zwłaszcza formułowane już po obejmującej całokształt pracy i pozytywnej ocenie komisji egzaminacyjnej, wydanej po 16 miesiącach pracy, były korygowane w sposób rozsądny, np. w drodze postępowania dyscyplinarnego. Jak wynika ze stanu faktycznego, pozwana nie wdrożyła w stosunku do powódki jakichkolwiek proporcjonalnych środków, zmierzających do poprawy jej zachowania (w szczególności nie udzieliła jej żadnych kar - nawet upomnienia bądź nagany) w ciągu całego okresu zatrudnienia.

W ocenie skarżącej, całościowe a nie wybiórcze jedynie rozważenie wszystkich elementów stanu faktycznego przez Sąd, powinno było więc prowadzić do uznania, iż odmowa nawiązania stosunku pracy z powódką stanowiła przejaw dyskryminacji ze względu na jej przynależność związkową, a powody, którymi rzekomo kierował się pracodawca, nie zasługują na miano obiektywnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powódki nie ma usprawiedliwionych podstaw. W szczególności brak jest przesłanek do uznania za uzasadniony zarzutu dotyczącego błędnej wykładni art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm., powoływanej dalej jako „u.o.s.c.”), poprzez przyjęcie, iż nie stwarza on po stronie pracownika, który ukończył z pozytywnym wynikiem służbę przygotowawczą, roszczenia o nawiązanie umowy o pracę na czas nieokreślony. Przepis ten stanowi, że dyrektor generalny urzędu, na podstawie oceny komisji egzaminacyjnej, zawiera z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony lub umowę o pracę rozwiązuje. Interpretacja tego przepisu, przy uwzględnieniu jedynie reguł wykładni językowej, może prowadzić do wniosku, iż statuuje on obowiązek nawiązania z osobą kończącą służbę przygotowawczą z wynikiem pozytywnym stosunku pracy na czas nieokreślony, ale wbrew twierdzeniom skargi, nie jest to jedyna możliwość odczytania zawartej tam reguły. Równie dobrze może ona bowiem oznaczać, że jeżeli dyrektor urzędu podejmie decyzję o dalszym zatrudnianiu takiego pracownika, obowiązany jest zawrzeć z nim umowę o pracę na czas nieokreślony. W tym sensie przepis określałby więc jedynie rodzaj umowy o pracę, jaka w tej sytuacji

powinna być zawarta, decyzję co do nawiązania stosunku pracy pozostawiając w gestii dyrektora. Skoro zaś wykładnia językowa przepisu nie prowadzi do przesądzających rezultatów, odwołać się należy do dyrektywy metodologicznej, nakazującej zastosowanie kolejno wszystkich typów interpretacji, poczynając od językowej, poprzez systemową i kończąc na funkcjonalnej. Dokonując tego rodzaju kompleksowej wykładni omawianego przepisu, uwagę zwrócić zaś należy przede wszystkim na to, że w służbie cywilnej powinny być zatrudniane osoby jak najlepiej przygotowane do czekających je zadań i o wysokich kwalifikacjach. Celem służby przygotowawczej jest wyłonienie profesjonalnej kadry urzędniczej, czyli osób, które będą się charakteryzowały odpowiednim poziomem wiedzy zawodowej, ale i postawą zgodną z etyką zawodową. Z wszystkimi osobami zatrudnionymi po raz pierwszy w służbie cywilnej obligatoryjnie zawiera się umowy na czas określony, przy czym w czasie trwania tego stosunku pracy mają one obowiązek odbyć służbę przygotowawczą, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do należytego wykonywania obowiązków służbowych, a kończy się oceną komisji egzaminacyjnej (art. 25 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 zdanie drugie u.o.s.c.). Nie budzi wątpliwości, iż umowa o pracę zawarta na czas określony w celu odbycia służby przygotowawczej może być rozwiązana przez pracodawcę przed upływem okresu, na który ją zawarto, bowiem wynika to wprost z treści art. 25 ust 5 u.o.s.c. Za prawidłowe uznane być musi także stanowisko Sądu drugiej instancji, że wobec braku stosownego uregulowania tej materii w ustawie, umowa taka, jak każda zawarta na czas określony, rozwiązuje się z upływem czasu, na jaki została zawarta (art. 30 § 1 pkt 4 k.p. w związku z art. 7 ust. 1 u.o.s.c.). Przeciwnie stanowisko skarżącej nie dość, że nie zawiera wystarczającej motywacji w świetle powyższych przepisów, to dodatkowo jest wewnętrznie sprzeczne. Wszak sama powódka, domagając się uznania, że przepis art. 25 ust. 5 u.o.s.c. stanowi podstawę do nawiązania umowy o pracę na czas nieokreślony, potwierdza ustanie poprzednio istniejącego między stronami stosunku pracy, przy jednoczesnym wskazaniu na brak podstaw do dokonania tej czynności przez pracodawcę przed upływem okresu, na który umowę zawarto, wobec uzyskania pozytywnej oceny komisji egzaminacyjnej. W takiej zaś sytuacji do rozwiązania umowy o pracę mogło dojść tylko z mocy prawa, wskutek jej expiracji.

Przepis art. 25 ust. 5 u.o.s.c. nie daje żadnej odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju powiązanie ma wystąpić pomiędzy oceną komisji egzaminacyjnej a decyzją dyrektora generalnego, tak co do rozwiązania stosunku pracy przed upływem okresu,

na który umowę zawarto, jak i nawiązania umowy o pracę na czas nieokreślony. Względy logiczne prowadzą jednak do wniosku, że negatywna ocena łączy się z rozwiązaniem umowy o pracę, zaś pozytywna - z nawiązaniem stosunku pracy na czas nieokreślony, co nie oznacza jednak obowiązku zawarcia takiej umowy. Zdanie egzaminu przed komisją nie jest bowiem samoistnym zdarzeniem prawnym, którego bezpośrednim skutkiem jest nawiązanie stosunku pracy. Nie zastępuje więc oświadczenia woli pracodawcy w przedmiocie zawarcia umowy o pracę. Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest swoboda nawiązania stosunku pracy, wyrażająca się tym, że nie może dojść do powstania stosunku pracy bez zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy (art. 11 k.p.). Wywodzi się ona z bardziej ogólnej zasady wolności pracy, polegającej na tym, że każda ze stron stosunku pracy może decydować swobodnie o jego bycie prawnym. Pracownik nie może być więc zobowiązany do pozostawania w zatrudnieniu wbrew swej woli, a pracodawca nie może być zmuszany do zatrudniania pracownika. W myśl art. 20 ust. 2 pkt 2 u.o.s.c., dyrektor generalny realizuje w służbie cywilnej politykę personalną, w ramach tego dokonując działań odnoszących się do nawiązania i trwania stosunku pracy oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy. Służba przygotowawcza ułatwia dyrektorowi generalnemu wyłonienie tych osób, które właściwie i prawidłowo będą wypełniać określone zadania, co jednakże nie zdejmuje z pracodawcy jego podstawowego obowiązku polegającego na właściwym doborze kadr, czyli osób potrafiących sprostać wymaganiom stawianym przed urzędnikami służby cywilnej, a jednocześnie nie narażających pracodawcy na straty powstałe wskutek braku odpowiedniego przygotowania merytorycznego oraz właściwości osobistych. Zatrudniający powinien zatem dokonać wyboru starannie w trosce o to, aby uniknąć zatrudnienia kandydatów, którzy nie dają gwarancji należytego wypełniania celów stawianych przed służbą cywilną. Z pewnością istotnym kryterium takiej selekcji jest ocena komisji egzaminacyjnej, ale nie może to być kryterium jedyne. W szczególności za obojętne dla decyzji o zatrudnieniu danej osoby na czas nieokreślony nie mogą być uznane zdarzenia zaszłe już po uzyskaniu pozytywnej oceny komisji i wykazujące u danej osoby brak cech predysponujących ją do korpusu służby cywilnej, jak zdaje się sugerować skarżąca. Stanowiłoby to bowiem zaprzeczenie celu, jaki przyświeca służbie przygotowawczej w postaci wyłonienia urzędników właściwie przygotowanych do wypełniania zadań służby cywilnej i jednoczesnej eliminacji osób nieodpowiadających tym wymaganiom.

Kompleksowa wykładnia art. 25 ust. 5 u.o.s.c. prowadzi zatem do wniosków zaprezentowanych przez Sąd Okręgowy, a mianowicie, że przepis ten wyraża jedynie kompetencje dyrektora do zawarcia umowy na czas nieokreślony lub rozwiązania umowy dotychczasowej oraz oznacza jego zadanie polegające na konieczności podjęcia określonych rozstrzygnięć po zakończeniu przez daną osobę służby przygotowawczej, przy uwzględnieniu oceny komisji jako jednego z kryteriów tego rodzaju decyzji. Przepis art. 25 ust. 5 u.o.s.c. nie stanowi zatem materialnoprawnej podstawy roszczenia o nawiązanie stosunku pracy dla pracowników, którzy służbę przygotowawczą ukończyli z wynikiem pozytywnym, wobec czego tego rodzaju zarzuty skarżącej są nieuprawnione.

Przechodząc do zarzutu błędnej wykładni art. 25 ust. 5 u.o.s.c. w związku z art. 18^{3a} i 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. - polegającej na uznaniu, że istotnym kryterium równego traktowania przy nawiązaniu stosunku pracy w służbie cywilnej nie jest zakończenie służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym, lecz fakt negatywnej oceny zachowania pracownika po zakończeniu służby przygotowawczej - stwierdzić należy przede wszystkim, że choć jest on nieco inaczej sformułowany, to w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy zmierza do tego samego celu, co zarzut omówiony powyżej. Skarżąca stara się bowiem wykazać, że w ustalonym stanie faktycznym o nawiązaniu z nią stosunku pracy powinna decydować wyłącznie pozytywna ocena komisji egzaminacyjnej, które to stanowisko nie może być zaaprobowane. Jak już wspomniano, decyzja dyrektora generalnego o nawiązaniu stosunku pracy na czas nieokreślony powinna bowiem uwzględniać tak ocenę komisji, jak i zdarzenia zaszłe po zakończeniu służby przygotowawczej egzaminem, jeżeli mają znaczenie dla oceny kompetencji kandydata do korpusu służby cywilnej. Wobec braku w ustawie jakichkolwiek przesłanek, którymi powinien kierować się dyrektor, podejmując indywidualne decyzje o nawiązaniu stosunków pracy z osobami kończącymi służbę przygotowawczą pozytywną oceną komisji, uznać bowiem należy, że w tym zakresie jest on związany jedynie zasadami dotyczącymi ogółu pracowników, a więc równości i zakazu dyskryminacji z uwagi na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość i inne kryteria (art. 11² i art. 11³ k.p. oraz art. 32 i 33 Konstytucji). Nie narusza tych zasad dyrektor generalny odmawiający nawiązania stosunku pracy na czas nieokreślony z taką osobą, która po zakończeniu służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym dała się poznać jako osoba nie wykazująca chęci prawidłowej współpracy w zespole, konfliktowa, negująca polecenia przełożonych i sposobem zachowania niejed-

nokrotnie odbiegająca do wymagań stawianych urzędnikom. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 4 i 7 u.o.s.c., urzędnik korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania oraz godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią, zaś w myśl art. 68 ust. 1 tej ustawy, jego powinnością jest również wykonywanie poleceń służbowych przełożonych. Jeżeli zatem osoba pretendująca do tego korpusu nie umie bądź nie chce wywiązywać się z tego rodzaju obowiązków, nie może być uznana za spełniającą warunki kwalifikujące ją do takiej służby, co dyrektor generalny nie tylko może, ale powinien zauważyć, podejmując stosowną decyzję co do odmowy dalszego zatrudniania pracownika. Zwrócić przy tym uwagę należy, że z ustaleń faktycznych poczynionych w tej sprawie wynika, iż odmowa nawiązania stosunku pracy z powodką była wynikiem negatywnej oceny jej pracy wynikającej z opisanych powyżej zachowań, nie zaś skutkiem jej działalności związkowej, stąd twierdzenie skarżącej, iż jej konfliktowość przejawiała się jedynie bezkompromisową postawą w toku aktywności związkowej odbiega od ustaleń faktycznych, którymi Sąd Najwyższy jest związany (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), wobec czego nie może być ono uwzględnione.

W świetle powyższego nie ma podstaw do uznania, że Sąd drugiej instancji naruszył art. 25 ust. 5 u.o.s.c. w związku z art. 18^{3a} i 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p., przyjmując naganność zachowania powodki po ukończeniu służby przygotowawczej za dopuszczalne kryterium odmowy nawiązania z nią stosunku pracy na czas nieokreślony. Nałożenie na pracodawcę bezwzględnego obowiązku dalszego zatrudniania powodki prowadziłoby bowiem w takiej sytuacji do skutków sprzecznych z prawem, czyli wymaganiami, jakie ustawa o służbie cywilnej stawia członkom tego korpusu.

Ostatni z postawionych przez skarżącą zarzutów, odnoszący się do błędnej wykładni art. 18^{3a} i 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. „przez przekroczenie klauzuli generalnej „obiektywnych powodów” skutkujące uznaniem, iż w ustalonym stanie faktycznym nie doszło do arbitralnego i nieproporcjonalnego zróżnicowania sytuacji skarżącej w zakresie nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, stanowiącego dyskryminację ze względu na pełnioną przez nią funkcję przewodniczącej organizacji związkowej”, tylko pozornie jest sformułowany w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej. W swojej istocie zmierza bowiem bezsprzecznie do podważenia ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia. Sąd drugiej instancji uznał za własne ustalenia Sądu Rejonowego, zgodnie z którymi przyczyny odmowy zatrudnienia na czas nieokreślony nie wynikały z faktu przynależności związkowej powodki i jej działalności w

związku zawodowym, lecz były konsekwencją konfliktowego zachowania się skarżącej w pracy, a także jej skomplikowanego charakteru - krytykowania decyzji przełożonych dotyczących konieczności poprawienia przygotowanych przez nią projektów pism, zwlekania z przygotowaniem wersji poprawionych, rzucania ich na biurko przełożonej, pozostawiania na podłodze przed drzwiami gabinetu, odmawiania wykonania korekty, impulsywnego eksponowania swojej złości, obrażania współpracowników, czy też siedzenia z nogami na stole w pomieszczeniu dostępnym interesantom. Zgodnie z ustalonym w sprawie stanem faktycznym, decyzja dyrektora generalnego o tym, ażeby nie zatrudniać powódki na czas nieokreślony wynikała więc z jej naganego zachowania po zdaniu egzaminu, przejawiającego się w powyżej opisanych formach, a zatem w żaden sposób nie łączyła się z działalnością związkową skarżącej. Zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. W myśl natomiast art. 398³ § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Inaczej mówiąc, niedopuszczalne jest oparcie skargi na podstawie, którą wypełniają takie zarzuty. Skarga kasacyjna powódki w omawianym zakresie jest zaś wyraźnie oparta na podstawie dotyczącej zarzutów w zakresie ustalenia okoliczności faktycznych w sprawie. Inaczej nie można bowiem ocenić twierdzenia, że doszło do arbitralnego i nieproporcjonalnego zróżnicowania sytuacji skarżącej w zakresie nawiązania stosunku pracy, stanowiącego dyskryminację ze względu na działalność związkową, skoro jednym z podstawowych faktów ustalonych przez Sąd Okręgowy jest naganność zachowania powódki pozostająca bez związku z pełnioną przez nią funkcją przewodniczącej związku zawodowego, która w konsekwencji była przyczyną odmowy nawiązania stosunku pracy. Na odmienną kwalifikację tego zarzutu nie może w żadnym razie wpłynąć zaś okoliczność, że według skarżącej, pracodawca mógł zastosować łagodniejsze metody przeciwdziałania takim jej zachowaniom, które uznawał za naganne (np. w postaci postępowania dyscyplinarnego), wobec czego odmowa nawiązania stosunku pracy musiała stanowić reakcję na jej bezkompromisowość w działalności związkowej. Sąd Okręgowy poddał bowiem rozważaniom odpowiedniość skutków do przyczyn spornego zachowania się pracodawcy i nie znalazł podstaw do zanegowania jej w jakimkolwiek zakresie. Podważyć to stanowisko mogłoby więc tylko uznanie, że sposób zachowania skarżącej po zdaniu egzaminu przed komisją nie był wystarczającym kryterium

negatywnej oceny jej pracy, do czego nie ma jednak żadnych podstaw z przyczyn szczegółowo opisanych przy omawianiu pozostałych zarzutów kasacyjnych.

Tym samym, ostatni zarzut skargi kasacyjnej musi być uznany za niedopuszczalny, ponieważ wbrew wyraźnemu zakazowi ustawowemu w istocie zmierza do podważenia ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie.

Z tych względów Sąd Najwyższy, z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. i art. 98 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====