



Sygn. akt III PK 66/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 sierpnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa B. P.
przeciwko Straży Miejskiej w P.
o ustalenie istnienia stosunku pracy i dopuszczenie do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 22 sierpnia 2018 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w P.
z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt III Pa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2016 r. Sąd Rejonowy w P. oddalił powództwo B. P., skierowane przeciwko Straży Miejskiej w P., o ustalenie istnienia stosunku pracy i dopuszczenie powódki do pracy.

B. P. była zatrudniona w Straży Miejskiej w P. od dnia 18 sierpnia 2011 r. do

dnia 22 marca 2016 r. na podstawie kilku umów o pracę, na różnych stanowiskach. Zarządzeniem z dnia 22 maja 2015 r. Komendant Straży Miejskiej w P. ogłosił nabór na wolne stanowisko urzędnicze - specjalisty ds. organizacji i kadr w Straży Miejskiej w P. Stanowisko to zajmowała dotychczas M. K., która została przeniesiona do pracy w Urzędzie Miejskim w P., na okres jednego roku. Ofertę na przedmiotowe stanowisko złożyły dwie osoby, w tym powódka B. P., której kandydatura została wybrana po przeprowadzonej przez Komisję Rekrutacyjną rozmowie kwalifikacyjnej. Umowa o pracę została zawarta w dniu 1 lipca 2015 r. na okres 6 miesięcy, tj. do dnia 31 grudnia 2015 r. Przed zawarciem umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, strony zawarły w dniu 29 czerwca 2015 r. porozumienie, mocą którego rozwiązaniu uległa dotychczasowa umowa o pracę, zawarta w dniu 1 lipca 2012 r. Decyzją z dnia 1 lipca 2015 r. Komendant Straży Miejskiej w P. zwolnił powódkę z obowiązku odbycia służby przygotowawczej, uznając, że posiada ona bardzo dobry poziom przygotowania do wykonywania obowiązków na tym stanowisku. W dniu 28 sierpnia 2015 r. powódka złożyła egzamin z wynikiem pozytywnym (oceną dobrą). Następnie, w dniu zakończenia pierwszej z umów o pracę na stanowisku urzędniczym, strony zawarły kolejną umowę, na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 22 marca 2016 r. W dniu 23 marca 2016 r. kończył się okres oddelegowania M. K. do pracy w Urzędzie Miejskim w P.

Na początku lutego 2016 r. powódka odbyła rozmowę z Prezydentem Miasta P. jako zwierzchnikiem służbowym Komendanta Straży Miejskiej, a następnie przebywała na zwolnieniu lekarskim (do dnia 22 lipca 2016 r.). W dniu 21 marca 2016 r. powódka udzieliła ustnego, a dwa dni później - pisemnego upoważnienia związkowi zawodowemu działającemu u strony pozwanej do reprezentowania jej stanowiska przed pracodawcą. Związek zwrócił się do strony pozwanej z wnioskiem o aneksowanie na czas nieokreślony jej umowy o pracę.

W dniu 23 marca 2016 r. M. K. powróciła na swoje stanowisko pracy w Straży Miejskiej w P. Po zakończeniu okresu przebywania na zwolnieniu lekarskim, pismem z dnia 26 lipca 2016 r. powódka zgłosiła stronie pozwanej gotowość do świadczenia pracy w Straży Miejskiej w P. na dotychczas zajmowanym stanowisku pracy - specjalisty ds. organizacji i kadr oraz wniosła o dopuszczenie jej do wykonywania pracy na dotychczasowych warunkach. W odpowiedzi strona

pozwana odmówiła dopuszczenia powódki do pracy z uwagi na rozwiązanie stosunku pracy.

W przedmiotowej sprawie powódka podnosiła, że swoje oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron złożyła pod wpływem błędu, który dotyczył faktu, iż pracodawca poczynił zapewnienie, że po zakończeniu pierwszej z umów na stanowisku urzędniczym na czas określony zostanie zatrudniona na tymże stanowisku pracy na czas nieokreślony. W ocenie Sądu pierwszej instancji, pracownica rozwiązująca umowę o pracę za porozumieniem stron może uchylić się od skutków własnego oświadczenia woli. Prawo to nie jest jednak bezwarunkowe. Natomiast postępowanie dowodowe nie wykazało, aby powódka składając oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron oraz zawierając umowy na czas określony działała pod wpływem istotnego błędu, w rozumieniu art. 84 k.c.

Apelację od wyroku Sądu Rejonowego złożył pełnomocnik powódki, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przez jego błędną wykładnię.

Wyrokiem z dnia 10 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił apelację B. P. i nie obciążył jej kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej.

Dokonane przez Sąd Rejonowy ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy podzielił i przyjął za własne. Jednocześnie Sąd odwoławczy przyjął, że Sąd pierwszej instancji dokonał trafnej wykładni przepisów prawa materialnego.

W ocenie Sądu odwoławczego, przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie nakazują zawarcia kolejnej umowy z pracownikiem na stanowisku urzędniczym, po zakończeniu przez niego pierwszej pracy jako umowy zawartej na czas nieokreślony. W takim przypadku zdaniem Sądu należy kierować się zasadą *in dubio pro libertate*, a więc należy interpretować wątpliwości na rzecz swobody woli stron. Natomiast zastosowanie mają przepisy prawa pracy wprowadzające ograniczenie wielokrotnego stosowania umów na czas określony w postaci art. 25¹ k.p. Ponadto Sąd ten wskazał, że czasokres trwania drugiej umowy o pracę na czas określony został dostosowany do czasokresu usprawiedliwionej nieobecności w pracy M. K., która była pracownikiem kadr Straży Miejskiej w P. Na

mocy porozumienia M. K. została przeniesiona do pracy w Urzędzie Miejskim w P. na okres 1 roku, tj. od dnia 23 marca 2015 r. do dnia 22 marca 2016 r. Umowa zawarta z powódką miała się zakończyć z dniem 22 marca 2016 r., właśnie dlatego, że w tym dniu mijał okres jednego roku przeniesienia M. K. Z tego względu umowę zawartą w dniu 31 grudnia 2015 r. należy uznać za umowę zawartą na czas określony, obejmujący czas nieobecności w pracy pracownika tymczasowo przeniesionego do pracy do innego zakładu pracy.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony w całości skargą kasacyjną przez stronę powodową, która wskazała na naruszenie:

- prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, a mianowicie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przez uznanie, że z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na stanowisku urzędniczym możliwe jest zawarcie dwóch umów o pracę na czas określony;

- prawa materialnego przez jego niezastosowanie, a mianowicie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w związku z art. 18 § 2 k.p., przez przyjęcie, że między stronami nie doszło do zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony.

Mając powyższe na uwadze, powódka domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i jego zmiany poprzez uwzględnienie powództwa oraz o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w P., przy uwzględnieniu kosztów dotychczasowego postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona. Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej może być naruszenie prawa materialnego (pkt 1) lub przepisów postępowania (pkt 2). Jednak w tym drugim przypadku zarzuty skargi kasacyjnej są skuteczne, jeżeli uchybienie przepisom postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Granice podstaw kasacyjnych wyznaczone są przez sposób ujęcia

przytoczonych w skardze kasacyjnej przepisów prawa, których naruszenie zarzuca się zaskarżonemu wyrokowi, oraz ich uzasadnienia (art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Spór w sprawie sprowadzał się wyłącznie do kwestii materialnoprawnych, gdyż stan faktyczny nie implikował rozbieżności, co oznacza, że wiąże przy ocenie prawa materialnego. Istota sporu zamykała się w pytaniu, czy możliwe jest zawarcie z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym dwóch umów o pracę na czas określony, kiedy pierwszą z nich stanowiła umowa, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1260).

W nauce prawa pracy zwraca się uwagę, że reglamentując podstawy nawiązania stosunku pracy, kształtuje się (przynajmniej do pewnego stopnia) określony model zatrudnienia. Szczególną rolę mają tu do odegrania przepisy dotyczące umów o charakterze terminowym. Ich znaczenie wiąże się z założeniem, że podstawową formułą zatrudnienia ma pozostać - pomimo dokonujących się zmian - umowa o pracę na czas nieokreślony. Ta umowa ma być najbliższa istocie stosunku pracy, który tworzy trwałą więź między stronami, a przy tym w największym stopniu zabezpiecza interesy pracowników (zob. Ł. Pisarczyk: Prawna regulacja zatrudnienia terminowego a swoboda umów, [w:] M. Mędrala: Terminowe umowy o pracę. Aktualne problemy zatrudnienia, Warszawa 2017, LEX). Innymi słowy umowa o pracę na czas nieokreślony spełnia podstawową funkcję ochronną prawa pracy. Realizuje bowiem w sposób najpełniejszy prawa oraz obowiązki pracowników i pracodawców, charakteryzując się jednocześnie najmocniejszą więzią pomiędzy stronami stosunku pracy. Oznacza to, że umowa o pracę na czas określony powinna być wyjątkiem od zasady zatrudnienia na czas nieokreślony, stosowanym wówczas, gdy istnieją obiektywne okoliczności uzasadniające zatrudnienie terminowe. Umowy terminowe są bowiem traktowane jako formuła zatrudnienia, która jest dla pracownika mniej korzystna niż zatrudnienie bezterminowe. Podstawowym celem umowy terminowej jest zaś związanie się nią przez strony stosunku prawnego tylko do pewnego terminu, który jest dla nich dogodny i, co do zasady, zależny od ich woli.

Powyższą argumentację należy uzupełnić o formułowaną w doktrynie prawa pracy zasadę swobody nawiązywania stosunków pracy oraz ustalania warunków

pracy i wynagrodzenia, nazywaną zasadą wolności pracy oraz swobodą negocjowania warunków pracy i płacy.

Zasada swobody umów została *expressis verbis* wyrażona w art. 353¹ k.c., zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Na gruncie prawa pracy zasada swobody umów wyrażona jest obecnie przede wszystkim w art. 11 k.p., w myśl którego nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymagają zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Zasada swobody umów w prawie cywilnym polega na swobodzie: co do samego zawarcia kontraktu, w wyborze kontrahenta, w kształtowaniu treści umowy oraz w daleko posuniętej dowolności formy jej zawarcia. W prawie pracy zasada ta opiera się na trzech wolnościach: co do samego zawarcia kontraktu, w wyborze kontrahenta, w kształtowaniu treści umowy (por. K. Łapiński: Ograniczenia w zawieraniu umów terminowych w polskim prawie pracy, Monitor Prawa Pracy 2007 nr 4, Legalis). Zasada zawarta zatem w treści art. 11 k.p., prezentowana jest jako norma prawna, w której ustawodawca sformułował dwie uzupełniające się swobody postępowania stron negocjujących warunki i treść przyszłego stosunku pracy: swobodę wyboru podstawy zatrudnienia oraz swobodę kształtowania treści stosunku pracy (por. B. M. Ćwiertniak, Z. Góral, K. W. Baran: Podstawowe zasady prawa pracy [w:] Zarys systemu prawa pracy, t. 1, Część ogólna prawa pracy, red. K. W. Baran, Warszawa 2010, s. 578 i n.).

Dodatkowo w sferze stosunków pracy zasada swobody umów, stanowiąc regułę, wyjątkowo podlega ograniczeniom. Zakres swobody stron w odniesieniu do zawierania umów o pracę wskazuje m.in. art. 18 k.p., ustanawiając, że postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy (art. 18 § 1 k.p.). Uregulowania mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne i zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy (art. 18 § 2 k.p.). Oznacza to, że wskazane przepisy określają zakres swobody pracownika i pracodawcy w kształtowaniu treści stosunku pracy. Celem tej regulacji jest ukształtowanie jednej z podstawowych zasad prawa pracy,

określanej mianem „zasady uprzywilejowania pracownika”, której zadaniem jest wskazanie granic swobody stron stosunku pracy w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków. Natomiast, co podkreślane jest w doktrynie, nie można jej sprowadzać do prostej zależności, by „w razie wątpliwości rozstrzygać na korzyść pracownika”, ponieważ zasady o takiej treści nie da się wyprowadzić z przepisów prawa pracy (zob. J. Stelina w: Kodeks pracy. Komentarz, A. Sobczyk red. Warszawa 2018, Legalis. Komentarz bieżący do art. 18 k.p.). Innymi słowy zasada ta oznacza, że pracodawca zawsze może zatrudnić pracownika na korzystniejszych warunkach, niż przewidują to obowiązujące przepisy prawa, a nigdy na gorszych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej spraw, należy poczynić kilka uwag natury ogólnej. Zgodnie bowiem z ogólną zasadą, w takim zakresie, w jakim szczególne przepisy prawa pracy nie regulują treści stosunku pracy, zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy, jeżeli stosunki pracy są nieuregulowane przepisami szczególnymi. Kodeks pracy nie ma zastosowania do tych przypadków regulowanych odrębnymi przepisami prawa pracy, które wyczerpująco regulują treść stosunku pracy. Regulacje szczegółowe regulują treść stosunku pracy wybranych kategorii pracowników. Określają również zasady nawiązywania, przekształcania i rozwiązywania stosunków pracy, odpowiedzialność za naruszenie obowiązków pracowniczych oraz tryb dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1260) stanowi akt prawny, który reguluje status prawny pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy w sposób szczególny regulują niektóre kwestie związane z zatrudnianiem określonej w niej kategorii pracowników, np. poprzedzenia zatrudnienia przeprowadzeniem sformalizowanej procedury naboru - obowiązek ten odnosi się do pracowników zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych; wyłączenia możliwości zawierania umów na okres próbny; obowiązku zorganizowania dla pracowników podejmujących pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym służby przygotowawczej, której pozytywne zaliczenie warunkuje dalsze zatrudnienie. Odstępstwa te dotyczą również różnic w kwestii obligatoryjnego zawierania umów na czas określony w przewidzianych w

przepisach przypadkach i na wskazany w nich okres. Chodzi o umowę zawieraną z osobą podejmującą po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym - na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych). Pamiętać przy tym należy, że terminowa umowa o pracę zawarta z nowo zatrudnionym pracownikiem stanowić będzie pierwszą z trzech umów na czas określony, do których odnosi się art. 25¹ k.p. Poza wskazanym wyżej przypadkiem obligatoryjnego zawierania umowy o pracę na czas określony i we wskazanej w przepisach długości, względem pozostałych pracowników samorządowych, umowy okresowe mogą być zawierane na zasadach i w trybie określonym w przepisach Kodeksu pracy.

Powyższe wnioskowanie jest uzasadnione relacją zachodzącą między wskazanymi źródłami prawa pracy. Szczegółowe kwestie dotyczące okresowych stosunków pracy, na zasadzie odesłania z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w zakresie nieuregulowanym ustawą określa Kodeks pracy. Oznacza to pierwszeństwo przepisów ustawy o pracownikach samorządowych jako pragmatyki urzędniczej oraz dopuszczalność stosowania przepisów Kodeksu pracy we wszystkich sprawach, które nie są uregulowane w ustawie. Artykuł 5 k.p. statuuje subsydiarny mechanizm stosowania norm Kodeksu pracy do regulacji statusu pracowników, których stosunek pracy jest określany przez przepisy szczególne. Innymi słowy ustanawia on regułę pierwszeństwa regulacji szczególnych i pomocniczej roli Kodeksu pracy w stosunku do tych unormowań. Natomiast, co zostało podkreślone w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w art. 5 k.p. mowa jest tylko o zastosowaniu Kodeksu pracy wprost. Jest to stosowanie bezpośrednie, tzn. bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji normy stosowanej. Przesłanką zastosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy unormowanych w pragmatyce może być jedynie tzw. rzeczywista luka konstrukcyjna a nie luka aksjologiczna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2011 r., II PK 197/10, LEX nr 1130833).

Ad casum oznacza to konieczność stosowania regulacji zawartych w Kodeksie pracy dotyczących limitowania umów i sytuacji wyłączenia spod limitowania oraz wypowiedzania umów, w tym w szczególności okresów wypowiedzenia do umów okresowych zawieranych z pracownikami

samorządowym.

Należy zatem zwrócić uwagę na treść art. 25¹ k.p., który przewiduje pewne ograniczenia w stosowaniu umów terminowych, wyznaczając tym samym granice swobody stron zawierania umów o pracę na czas określony. Ograniczenia dotyczące zawierania umów terminowych, określone w art. 25¹ k.p., ustanawiają czasowy i ilościowy limit umów na czas określony z tym samym pracodawcą. Okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony zawieranych między tymi samymi stronami stosunku pracy nie może przekraczać 33 miesięcy, a łączna liczba tych umów nie może przekraczać trzech. Jeżeli okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony jest dłuższy niż 33 miesiące lub jeżeli liczba zawartych umów jest większa niż trzy, uważa się, że pracownik, odpowiednio od dnia następującego po upływie okresu 33 miesięcy lub od dnia zawarcia czwartej umowy o pracę na czas określony, jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Bez dodatkowych ograniczeń można zawierać umowy na czas określony: w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy; w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym; w celu wykonywania pracy przez okres kadencji; w przypadku gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie, jeżeli ich zawarcie w danym przypadku służy zaspokojeniu rzeczywistego okresowego zapotrzebowania i jest niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia umowy. W takich przypadkach konieczne jest określenie w umowie o pracę tego celu lub okoliczności, tj. zamieszczenie informacji o przyczynach obiektywnie uzasadniających zawarcie takiej umowy (art. 29 § 1¹ k.p.).

W przypadku zatrudnienia pracowników samorządowych, bardzo często obiektywne przyczyny leżące po stronie pracodawcy wiążą się z koniecznością zawarcia w danym przypadku umowy na czas określony przekraczającej 33 miesiące, gdy służy to zaspokojeniu rzeczywistego okresowego zapotrzebowania na pracę wykonaną przez danego pracownika. Przykładem takiej obiektywnej przesłanki jest konieczność zatrudnienia osoby posiadającej określone uprawnienia w sytuacji, gdy zatrudnienie to jest związane z realizacją projektów unijnych, czy

realizacją zadań publicznych. Tym samym, jeżeli nawet okres zatrudnienia pracownika w ramach wskazanej umowy przekroczyłby 33 miesiące, to umowa taka nie przekształci się w umowę na czas nieokreślony. Zostaje zatem wyłączona ochrona wynikająca z art. 25¹ § 1 k.p. W szerszym aspekcie, poszukując zasadności zatrudnienia, należy również mieć na uwadze odpowiedzialność określonych osób za prawidłowe gospodarowanie (zarządzanie) majątkiem należącym do jednostek samorządu terytorialnego (zob. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1458).

Dalej, ustawodawca w art. 25¹ § 3 k.p. uregulował skutek prawny naruszenia ograniczeń w stosowaniu umów na czas określony. Jest nim przekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony. Skutek ten następuje w przypadku przekroczenia 33-miesięcznego limitu czasu trwania umów na czas określony, jak również w razie zawarcia czwartej takiej umowy.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić aktualność tezy, że standardem prawa pracy i typową umową o pracę powinna być umowa na czas nieokreślony, gdyż w najszerszym zakresie respektuje potrzeby pracownika, zapewnia stabilizację i ochronę zatrudnienia (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1998 r., III PZ 52/97, LEX nr 32575). Natomiast celem społeczno-gospodarczym umowy na czas określony pozostaje wykonywanie pracy, na którą zapotrzebowanie istnieje tylko przez określony czas, oraz usprawiedliwiony i zgodny interes stron stosunku pracy. Każda umowa na czas określony może być wypowiedziana (bez konieczności dodatkowych uzgodnień między pracownikiem i pracodawcą) z zachowaniem okresów wypowiedzenia obowiązujących przy umowach bezterminowych (art. 36 k.p.), a wypowiedzenie umowy terminowej nie wymaga uzasadnienia ani konsultacji z zakładową organizacją związkową, jak również - w razie dochodzenia roszczeń na drodze sądowej - wykluczone jest orzekanie o uznaniu wypowiedzenia za bezskuteczne i przywrócenie do pracy.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych zawierają postanowienia ograniczające swobodę pracodawcy samorządowego w wyborze między umową na czas nieokreślony a umową na czas określony. W pierwszej kolejności umowę o

pracę na czas określony zawiera się, gdy zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. W takiej sytuacji pracodawca samorządowy może zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. Drugą sytuacją jest obligatoryjne zatrudnienie na czas określony, gdy umowa zawierana jest z osobą podejmującą po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach samorządowych - na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Źródłem tego ostatniego uprawnienia jest art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach. Przepis skierowany jest na rodzaj zatrudnienia (stanowisko urzędnicze), co oznacza, że na czas określony zostanie zatrudniona także osoba, która wykonywała już pracę w samorządzie, lecz w innym segmencie (pracownicy pomocniczy, pracownicy obsługi). Warto też zauważyć, że w obrębie tych ostatnich grup możliwe jest zawarcie umowy na czas nieokreślony już przy pierwszym zatrudnieniu. Potencjalna różnorodność ma swoje ustrojowe umocowanie, które wyraża się między innymi podniesionymi warunkami brzegowymi w przypadku zatrudnienia na stanowisku urzędniczym (art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych). Ułożony przez ustawodawcę standard modelu kariery - w wypadku stanowisk urzędniczych - zakłada obligatoryjne zatrudnienie terminowe w przypadku osób po raz pierwszy podejmujących pracę w samorządzie. Do grona takich osób zalicza się także osobę zatrudnioną w nim uprzednio, o ile nie było to stanowisko urzędnicze. Zatem po upływie okresu sześciu miesięcy pierwszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, może dojść do zawarcia kolejnego kontraktu terminowego z poszanowaniem ograniczeń wynikających z powszechnego prawa pracy. Skarżący zasadniczo neguje opisaną wyżej możliwość, upatrując w niej wadliwego wnioskovania, jakiego dopuścił się Sąd drugiej instancji.

Tak jednak nie jest. Generalnie z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, który determinuje zakres podmiotowy terminu pracownik samorządowy, należy przyjąć, że pracownicy samorządowi stanowią kategorię pojęciową, wyodrębnioną według kryterium formalnego, jakim jest wykonywanie pracy na rzecz określonych w ustawie jednostek. Tym samym art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje pracowników, do których zastosowanie

znajduje przedmiotowa ustawa (z wyłączeniem pracowników, o których mowa w art. 3). W konsekwencji, należy przyjąć, że art. 16 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych ma zastosowanie zarówno do pracowników zajmujących stanowiska pomocnicze jak i stanowiska urzędnicze. Ponadto określa zasady nawiązania stosunku pracy ze zdefiniowanymi w art. 4 pracownikami samorządowymi, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie umowy o pracę.

Literalne brzmienie art. 16 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych daje podstawy do twierdzenia, że ustawodawca nie określił kryteriów, jakimi powinien kierować się pracodawca przy zatrudnianiu na podstawie jednej z tych umów (na czas określony czy na czas nieokreślony), dlatego należy przyjąć jego pełną swobodę w tym zakresie. Wyjątek stanowią wspomniane dwie sytuacje. Umowę o pracę na czas określony zawiera się, gdy zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz z osobą podejmującą po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach samorządowych - na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Przy czym przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach samorządowych na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym. Są to dwa równorzędne warunki i niespełnienie któregośkolwiek z nich powoduje konieczność zatrudnienia na warunkach określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz odbycia służby przygotowawczej, na zasadach określonych w art. 19 tejże ustawy.

Tak też było w sprawie. Powódka wcześniej zatrudniona na stanowisku pomocniczym, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, po pozytywnie dla niej zakończonej procedurze naboru na wolne stanowisko urzędnicze - specjalisty ds. organizacji i kadr w Straży Miejskiej w P., w dniu 1 lipca 2015 r. zawarła umowę o pracę na czas określony, na okres 6 miesięcy, tj. do dnia 31 grudnia 2015 r. Następnie strony zawarły kolejną umowę terminową, na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 22 marca 2016 r., która jest kwestionowana przez

skarżącą w aspekcie jej terminowości. Skarżąca, powołując się na stanowisko Sądu Okręgowego w Z., wyrażone w wyroku z dnia 27 października 2014 r. (IV Pa 79/14), twierdzi, że druga z zawartych umów jest umową zawartą na czas nieokreślony. W jej ocenie prezentowane w tym judykacie stanowisko (podparte argumentacją doktryny - J. Stelina: *Ustawa o pracownikach samorządowych, Komentarz*, Warszawa 2016, LEX. Komentarz bieżący do art. 16), jest stanowiskiem przekonującym. W odmiennym przypadku pracodawca samorządowy miałby możliwość zawierania nieograniczonej ilości umów terminowych z pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych. Takie twierdzenie jest błędne z dwóch powodów.

Po pierwsze, powoływane rozstrzygnięcie zapadło w odmiennych okolicznościach faktycznych i nie może być traktowane jako wniosek uniwersalny, mający zastosowanie do wszystkich zaistniałych sytuacji. W sprawie rozstrzyganej przez Sąd Okręgowy w Z., powódka, zanim wygrała procedurę naboru na kierownicze stanowisko urzędnicze, była zatrudniona na stanowisku urzędniczym w jednostce samorządowej na podstawie umowy na czas nieokreślony. Stąd nieuzasadnione było działanie pracodawcy zmierzające do zawarcia umowy na czas określony. Z osobami podejmującymi zatrudnienie po raz kolejny, a więc z osobami, które uprzednio pracowały już w sferze samorządowej na czas nieokreślony (lub określony dłuższy niż 6 miesięcy) oraz zdały egzamin po odbyciu służby przygotowawczej, nie nawiązuje się umowy, o której stanowi art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Co więcej, w przypadku zmiany stanowiska z urzędniczego na kierownicze stanowisko urzędnicze wystarczy zmiana warunków zatrudnienia np. w zakresie rodzaju pracy oraz wynagrodzenia. Zmiana ta może zostać wprowadzona na podstawie porozumienia zmieniającego do aktualnie wiążącej strony umowy o pracę.

W drugiej kwestii, należy tylko odesłać do wywodów prezentowanych w niniejszym uzasadnieniu dotyczących ograniczeń ilościowych i czasowych zawierania umów terminowych określonych w art. 25¹ k.p.

Natomiast na gruncie rozpoznawanej sprawy pracodawca, wobec okoliczności faktycznych, dysponował uprawnieniem zatrudnienia B. P. na podstawie umowy na czas określony. Z pracownikiem zatrudnianym na stanowisku

urzędniczym w wyniku przeprowadzonego naboru, który dotychczas zajmował stanowisko pomocnicze należy bowiem zawrzeć nową umowę o pracę (art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych) niezależnie od typu umowy, jaka obowiązywała tego pracownika, gdy wykonywał on w tej jednostce pracę na stanowisku pomocniczym. Nie ma natomiast przeszkód, aby dotychczasową umowę rozwiązać na mocy porozumienia stron.

Innymi słowy, podstawy zatrudniania, w następstwie pozytywnie zakończonej procedury naboru na stanowisko urzędnicze, zależą od tego, czy dany kandydat pracował już wcześniej na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych i czy odbył służbę przygotowawczą. W przypadku bowiem osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, możliwa jest jedynie umowa terminowa, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Taka umowa zawierana jest w celu odbycia służby przygotowawczej (art. 16 i art. 19 ustawy o pracownikach samorządowych).

W odniesieniu do kolejnych zawieranych umów zasadą jest, że stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony. Wobec braku precyzyjnych reguł dotyczących wyboru rodzaju umowy wynikających z treści art. 16 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w zaskarżonym wyroku, że w tej materii należy kierować się zasadą *in dubio pro libertate*, a więc interpretować wątpliwości na rzecz swobody woli stron (zob. M. Tomaszewska: Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych [w:] prawo urzędnicze, Komentarz K.W. Baran (red.), Warszawa 2016, LEX).

Uzasadnione jest twierdzenie, że ogólna zasada wynikająca z art. 22 k.p. nie koliduje z art. 353¹ k.c., ponieważ oprócz określonej pracy, podstawowym elementem stosunku prawnego jest też wola zawarcia określonego zatrudnienia. Stosunek pracy nie może zostać nawiązany bez zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika, o czym stanowi wspomniana już podstawowa zasada prawa pracy (art. 11 k.p.). W sprawie ustalono, że strony miały jasną wolę zawarcia umowy o pracę na czas określony. Ponadto, w sprawie ustalono, że powódka decydując się na rozwiązanie poprzedniej umowy zawartej na czas nieokreślony

nie uzyskała od pracodawcy gwarancji zatrudnienia na stanowisku urzędniczym na czas nieokreślony. Na gruncie przedmiotowej sprawy ustalenie to przestaje mieć większe znaczenie wobec treści art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i konieczności zatrudnienia powódki na stanowisku urzędniczym (po raz pierwszy) na podstawie umowy na czas określony na okres 6 miesięcy.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że umowa o pracę na czas nieokreślony jest nie tylko najkorzystniejszą, ale też typową, czyli podstawową, formą zatrudniania pracowników. Zakłada ona istnienie stałej więzi prawnej między pracodawcą (tu samorządowym) a pracownikiem, dlatego też jest kontraktem najlepiej chroniącym interesy pracownika. Jej tryb wypowiedzenia czy zakres roszczeń pracowniczych kształtuje się odmiennie niż przy umowach na czas określony - zapewnia znacznie większą ochronę osób wykonujących pracę. Ochrona pracownika polega przede wszystkim na konieczności merytorycznego uzasadnienia przez pracodawcę dokonywanego wypowiedzenia rozwiązującego i zmieniającego oraz na obowiązku współdziałania ze związkami zawodowymi w procesie realizacji tej czynności prawnej (art. 38 k.p.).

Mając powyższe na uwadze, a także to, że standardem prawa pracy jest umowa na czas nieokreślony, wydobyć należy obiektywną przyczynę ponowienia umowy na czas określony. Z ustaleń Sądu odwoławczego wynika, że okres kolejnego kontraktu terminowego odpowiadał planowanemu powrotowi do pracy poprzednio zatrudnionej osoby, to jest M. K. Z tego względu poszukiwanie wykładni prawa z uwzględnieniem w reguły *in dubio pro libertate* jest zasadne.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy, uznając, że rozpatrywana skarga kasacyjna nie ma uzasadnionej podstawy - na podstawie przepisu art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.