

**Wyrok z dnia 13 października 1995 r.**  
**II URN 44/95**

Podstawą nawiązania przez gminę stosunku pracy z kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest powołanie (art. 6 ust. 3 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego, w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez art. 38 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Teresa Romer (sprawozdawca),  
Sędziowie SN: Jerzy Kuźniar, Stefania Szymańska,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 13 października 1995 r., sprawy z wniosku Eryka H. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w R. o emeryturę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 1 września 1994 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

**U z a s a d n i e n i e**

Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w R. decyzją z dnia 19 lipca 1993 r. odmówił Erykowi H., urodzonemu w 1932 r. prawa do emerytury na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) ponieważ był on pracownikiem powołanym a nie mianowanym.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach, oddalił odwołanie od tej decyzji wyrokiem z 22 listopada 1993 r.

W uzasadnieniu wyroku Sąd podał, że uchwałą Rady Miejskiej w R. z dnia 8 czerwca 1990 r. wnioskodawca został powołany na stanowisko Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R. Pismem z 28 września 1990 r. Prezydent Miasta R. poinformował go, iż z dniem 28 września 1990 r. zostaje zatrudniony w Urzędzie Miasta R. i mianowany Kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego.

Następnie, 14 października 1991 r., Prezydent Miasta R. zawiadomił wnioskodawcę, że wobec odwołania go przez Radę Miasta ze stanowiska Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R. z dniem 18 października 1992 r. rozpoczął bieg 3 miesięczny okres wypowiedzenia. Sąd przyznał, że wnioskodawca ukończył 60 lat oraz udowodnił 42 lata 1 miesiąc okresów składkowych i 5 miesięcy okresów nieskładkowych.

Sąd podkreślił, że sporna jest kwestia, czy wobec uchwały

Rady Miejskiej w R. z dnia 8 czerwca 1990 r. oraz decyzji Prezydenta z dnia 28 września 1990 r. wnioskodawca był pracownikiem samorządowym z powołania, czy też nawiązanie stosunku pracy nastąpiło na podstawie mianowania.

Sąd zwrócił uwagę, że status prawny Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego określa ustawa z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r., Nr 36, poz. 180 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) w art. 39 wprowadziła do ustawy z dnia 29 września 1986 r. - prawo o aktach stanu cywilnego zmiany, w wyniku których Kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent), z tym, że rada gminy może powołać innego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego lub jego zastępcę. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego przepis ten jednoznacznie określa, iż zatrudnienie na stanowisku Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego może nastąpić jedynie w wyniku powołania. Jest to norma szczególna, która wyłącza stosowanie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) określającego, iż pracownikami samorządowymi mianowanymi są osoby zajmujące kierownicze lub inne stanowiska określone w statucie gminy, bądź związku lub w regulaminie sejmiku.

Sąd uznał, że bezskuteczne było w tej sytuacji mianowanie wnioskodawcy przez Prezydenta Miasta R. na stanowisko Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, bowiem został on już na to stanowisko powołany, a nawiązanie stosunku pracy nie może opierać się na dwóch podstawach prawnych jednocześnie.

Skoro wnioskodawca nie był pracownikiem samorządowym mianowanym, nie spełnia podstawowej przesłanki określonej w art. 23 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych do nabycia prawa do emerytury zgodnie z tym przepisem. Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z 1 września 1994 r. oddalił rewizję Eryka H. od wyroku Sądu I instancji. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu podzielił ustalenia Sądu Wojewódzkiego, że wnioskodawca był pracownikiem samorządowym z powołania. Stosunek pracy został z nim nawiązany Uchwałą [...] Rady Miejskiej w R. z dnia 8 czerwca 1990 r. Do obowiązków Prezydenta Miasta należało jedynie sprecyzowanie warunków pracy w ramach dokonanego przez Radę powołania.

Sąd Apelacyjny uznał, że użyte w piśmie z 28 września 1990 r., regulującym warunki pracy sformułowanie "mianowanie" ocenić należy w kategoriach błędu.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej zarzucił wyrokowi Sądu Apelacyjnego:

- rażące naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) w związku z art. 26 ust. 2, 30 ust. 1, 31, 33 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie teryto-

rialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95);

- rażące naruszenie art. 477<sup>14</sup> § 1 i 2 k.p.c., a nadto naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach i przekazanie sprawy temu Sądowi Wojewódzkiemu do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu rewizji Rzecznik Praw Obywatelskich podał, że dowody zgromadzone w sprawie potwierdzają, iż powód był mianowany na stanowisko Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R. Wynika to, zdaniem Rzecznika: - z aktu mianowania powoda z dniem 1 października 1983 r. na to stanowisko przez Prezydenta Miasta R.; - z pisma Prezydenta Miasta R. do powoda z dnia 28 września 1990 r., w którym - na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych - Prezydent mianował Eryka H. na stanowisko kierownika Urzędu Stan Cywilnego i określił pozostałe warunki stosunku pracy.

Stosownie do art. art. 26, 30, 31 i 33 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, zarząd gminy jest organem wykonawczym gminy, wykonuje uchwały rady gminy, a w jego skład wchodzi m.in. prezydent miasta, który jest kierownikiem urzędu, przy pomocy którego zarząd wykonuje swoje zadania. Kierownik urzędu (prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5). Stąd, według wnoszącego rewizję, powód miał pełne prawo uważać, że jego stosunek pracy nadal opiera się na mianowaniu, gdyż taki charakter tego stosunku wynikał m.in. z pisma Prezydenta Miasta R. z dnia 28 września 1990 r., a więc po reorganizacji administracji terenowej i po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o pracownikach samorządowych.

Wprawdzie mają rację Sady rozstrzygające niniejszą sprawę, że od 27 maja 1990 r. na podstawie przepisu szczególnego zmieniony został organ powołujący, kierownika urzędu stanu cywilnego i Rada Miejska w R. podjęła w tym przedmiocie stosowną uchwałę, ale Sady pominęły wszystkie inne aspekty prawne występujące w tej sprawie, które podważają stanowisko, iż w dacie rozwiązania stosunku pracy powód był pracownikiem z powołania.

W art. 39 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji między organami gminy, a organami terenowej administracji rządowej nastąpiła zmiana ustawy z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. Nr 36, poz. 180 ze zm.). Od daty wejścia w życie tej ustawy, tj. od 27 maja 1990 r. (art. 47) urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy, a kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent). Kierownikiem urzędu stanu cywilnego może być również inna osoba, którą powołuje rada gminy (art. 6 ust. 2 i 23 Prawa o aktach stanu cywilnego). Rada Miejska w R. uchwałą [...] z dnia 8 czerwca 1990 r. w

sprawie powołania kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy - powołując się na wyżej przytoczone przepisy - powołała na Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R. Eryka H.

Według Rzecznika - przy stosunku pracy z powołania również obowiązuje zasada wolności pracy wymieniona w art. 11 k.p. Zasada ta wymaga, aby zapytać pracownika o zgodę na przekształcenie dotychczasowego stosunku pracy z mianowania na stosunek pracy z powołania. Rzecznik podkreślił też, że powód od samego początku niniejszego sporu konsekwentnie podnosił, że nikt nie zapytał go, czy wyraża zgodę na takie przekształcenie stosunku pracy czemu strona przeciwna nie zaprzeczyła, a co powinno być uznane przez Sąd za przyznanie (art. 230 k.p.c.).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Apelacyjny założył, bez żadnego uzasadnienia, że uchwała Rady Miejskiej w R. [...], przekształcała stosunek pracy powoda w stosunek pracy z powołania i że Prezydent Miasta R. miał jedynie sprecyzować pozostałe warunki tego stosunku. Jest to pogląd zbieżny ze stanowiskiem reprezentowanym pod rządem ustawy z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych, że powołanie na stanowisko kierownicze uchwałą organu kolegialnego rodziło samo przez się stosunek pracy z powołania. Rzecznik uważa, że można mieć wątpliwości, czy pogląd ten zachował aktualność w świetle obecnych przepisów Konstytucji RP i ustawy o samorządzie terytorialnym, w których realizowana jest zasada rozdzielenia funkcji i organów wykonawczych od ustawodawczych i uchwałodawczych.

Zdaniem wnoszącego rewizję jeżeli nie można byłoby podzielić tego poglądu i należałoby uznać za prawidłowy pogląd Sądu Apelacyjnego, że przedmiotowa uchwała organu kolegialnego - mimo wykazanych wad - wywarła bezpośredni skutek prawny w stosunku pracy powoda, przekształcając go na stosunek pracy z powołania, to wymagało rozważenia, czy pismo Prezydenta Miasta R. do powoda z 28 września 1990 r. nie doprowadziło do przekształcenia tegoż stosunku pracy z powołania, ponownie na stosunek pracy z mianowania. W tymże piśmie Prezydent powołał się na art. 2 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, a ten przepis głosi wprost zasadę, iż zatrudnienie pracowników samorządowych następuje na podstawie mianowania. Ewentualny zarzut, że Prezydent przekroczył swoje uprawnienia nie mógłby być uznany za zasadny gdyby przyjąć, że: po pierwsze: za takie przekroczenie nie może ponosić odpowiedzialności powód, który nie znał treści uchwały Rady Miejskiej i niczym nie wywołał błędu swego służbowego zwierzchnika, a po drugie: pismo to nie tworzyło nowego stosunku pracy między powodem a urzędem, a więc respektowało uchwałę Rady Miejskiej o obsadzeniu stanowiska Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego przez osobę wymienioną w tej uchwale, a jedynie przekształcało podstawę, na jakiej ten stosunek został oparty.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Spór sprowadza się do tego, czy stosunek pracy powoda jako Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R. był oparty na powołaniu czy mianowaniu. Od sposobu nawiązania stosunku pracy z powodem uzależnione jest jego prawo do emerytury w wieku sześćdziesięciu lat - zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem pracownikowi samorządowemu mianowanemu przysługuje pełna emerytura, jeżeli ukończył 60 lat (mężczyzna) oraz ma wymagany okres zatrudnienia. Emerytura na tych warunkach przysługuje w przypadkach określonych w przepisach wymienionych w pkt 1-3 ust. 2, art. 23 omawianej ustawy. Sady obu instancji przyjęły, iż wnioskodawca był zatrudniony w Urzędzie Stanu Cywilnego jako Kierownik na podstawie powołania a w konsekwencji nie przysługuje mu prawo do emerytury o jakiej mowa w art. 23 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Stanowisko Sądów jest zgodne z prawem. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), zwana dalej ustawą o podziale zadań, w art. 39 wprowadziła zmianę do ustawy z dnia 29 września 1986 r. - prawo o aktach stanu cywilnego. Zmiana polega na tym, że dodany został art. 5a, który w pkt 1 stanowi, że urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędy gminy, a art. 6 prawa o aktach stanu cywilnego otrzymał nowe brzmienie.

Zgodnie z pkt 2 tego przepisu, kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent) a według pkt 3 rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców).

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sady obu instancji prawidłowo zinterpretowały art. 6 ustawy o aktach stanu cywilnego, w jego aktualnym brzmieniu, nadanym ustawą o podziale zadań. Sady uznały, że od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od 27 maja 1990 r., wnioskodawca mógł być zatrudniony jako kierownik urzędu stanu cywilnego tylko na podstawie powołania. Użyte w rewizji nadzwyczajnej w celu podważenia trafności stanowiska Sądów obu instancji argumenty, że skoro Rada Miejska w R. uchwalała z 8 czerwca 1990 r. powołała wnioskodawcę na Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego a Prezydent Miasta R. w piśmie do wnioskodawcy z 28 września 1990 r. regulującym warunki pracy użył słowa "mianowanie", to Sady powinny były dokonać oceny, czy za błędną decyzję prezydenta może ponosić odpowiedzialność pracownik oraz rozważyć, że wnioskodawcy nie zapytano o zgodę na przekształcenie dotychczasowego stosunku pracy z mianowania na powołanie - nie są trafne.

Zgodnie z ustawą o podziale kompetencji urzędy stanu cywilnego weszły w skład urzędu gminy i do uprawnień gminy należy powołanie kierownika urzędu stanu cywilnego.

Powołanie to następuje z mocy ustawy, a tym samym nie jest sposobem nawiązania stosunku pracy zależnym od woli stron. Uchwała Rady Miasta R. z 8 czerwca 1990 r. była wykonaniem regulacji ustawowej, zgodnie z którą (art. 39 ustawy o podziale kompetencji), podstawą nawiązania stosunku pracy z kierownikiem urzędu stanu cywilnego w trybie art. 6 ust. 3 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego jest jedynie powołanie. Dlatego też Rada Miasta R. nie miała obowiązku pytania wnioskodawcy czy wyraża zgodę na taki sposób nawiązania stosunku pracy, skoro przepisy ustawy o aktach stanu cywilnego zmienione ustawą o podziale kompetencji nie dopuszczają i nadal nie dopuszczają alternatywy w tym zakresie.

Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, że wnioskodawca nie był poinformowany o treści uchwały rady gminy powołującej go na stanowisko Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie uzasadnia rewizji. Nawet gdyby założyć, że wnioskodawca nie otrzymał uchwały z dnia 8 czerwca 1990 r., to nie do przyjęcia jest, aby jako Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego nie znał zmian w przepisach o aktach stanu cywilnego, w tym art. 6 pkt 3 tej ustawy.

Na podkreślenie zasługuje i to, że wobec jednoznacznej regulacji ustawowej, ewentualny sprzeciw wnioskodawcy przeciwko powołaniu nie wywołałby żadnych skutków prawnych.

Fakt obsadzania określonych stanowisk w drodze powołania, bez względu na to czy akt powołania został wręczony pracownikowi jest znany polskiemu prawu pracy od momentu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania (Dz. U. Nr 45, poz. 268 ze zm.).

Zgodnie z orzecznictwem stanowiska wymienione w rozporządzeniu "stały" się nawiązanymi na podstawie powołania, bez względu na to co poprzednio ustaliły strony. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 listopada 1975 r. I PZP 45/75 (OSNCP 1976 z. 7-8 poz. 176) uznał, że umowa o pracę zawarta z pracownikiem zajmującym stanowisko kierownicze w rozumieniu art. 68 k.p. i wymienionego rozporządzenia, przekształca się z dniem 1 stycznia 1975 r. w stosunek pracy z powołania. Słusznie też Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku, a poprzednio też Sąd I instancji uznał, że Prezydent Miasta R. był upoważniony do sprecyzowania jedynie warunków pracy Eryka H. w ramach dokonanego uprzednio przez Radę Miasta powołania i dlatego użyte przez niego w piśmie z 28 września 1990 r. określenie "mianowanie" należy oceniać w kategoriach błędu. Nie może ono zmieniać podstawy nawiązania stosunku pracy przez właściwy organ.

Dlatego też Sąd Najwyższy na mocy art. 421 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====