

**Wyrok z dnia 19 stycznia 2000 r.**

**I PKN 480/99**

**Kierownik urzędu stanu cywilnego jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie mianowania.**

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2000 r. sprawy z powództwa Jadwigi K. przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy R.N. o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku z dnia 28 maja 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Powódka Jadwiga K. wystąpiła przeciwko Burmistrzowi Miasta i Gminy R.N. o uznanie za bezskuteczne odwołania jej ze stanowiska Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w R.N., równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Ełku wyrokiem z dnia 11 lutego 1999 r. [...] uznał za bezskuteczne odwołanie powódki. Sąd ustalił, iż powódka na stanowisku kierownika USC w R.N. pracowała od 1 sierpnia 1985 r. Ostatnio powołana została uchwałą Rady Miejskiej z dnia 3 października 1990 r. w oparciu o art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 1988 r. Nr 36, poz. 180 ze zm.), a następnie Burmistrz z dniem 1 czerwca 1998 r. mianował ją na to stanowisko na mocy art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.). Statut Gminy w § 76 pkt 2 zawiera postanowienie o zatrudnieniu kierownika USC na podstawie powołania. Zda-

niem Sądu, art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych precyzuje, z którymi pracownikami i na jakich zasadach nawiązuje się stosunek pracy w urzędach gminy. Przepis art. 2 pkt 3 tej ustawy stanowił (według stanu prawnego obowiązującego w dacie powołania powódki i rozwiązania stosunku pracy), iż na podstawie powołania mogą być zatrudnieni tylko sekretarz gminy i skarbnik (główny księgowy budżetu). Przepis ten, ani też żaden inny, nie zawierał upoważnienia, aby w statucie gminy można było w szerszym zakresie określać stanowiska pracy obsadzone w drodze powołania. Konsekwencją tego było przyjęcie, że postanowienia statutu Urzędu Gminy, określające iż na podstawie powołania zatrudnia się też inne osoby niż wymienione w art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, są nieważne z uwagi na treść art. 18 § 2 KP. Są to bowiem postanowienia mniej korzystne niż przepisy zawarte w ustawie. Ustawa ta dla osób zajmujących kierownicze stanowiska przewiduje na zasadzie art. 2 pkt 2 zatrudnienie na podstawie mianowania. Sąd Rejonowy przyjął więc, iż powołanie powódki nie wywarło skutków prawnych, a skutecznym był akt mianowania i uznał, że powódka zatrudniona była na tej podstawie zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych i nie podlegała art. 68-75 KP. Sąd Rejonowy powołał się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97 (OSNAPiUS 1998 r. nr 3, poz. 77), według którego statut gminy nie może rozszerzać katalogu osób zatrudnianych na podstawie powołania (art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

Wyrokiem z dnia 28 maja 1999 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku zmienił wyrok Sądu Rejonowego i ustalił, że stosunek pracy łączący strony rozwiązał się z dniem 31 marca 1999 r. oraz oddalił powództwo w pozostałej części (żądania uznania odwołania za bezskuteczne lub przywrócenia do pracy). Sąd Okręgowy uznał, że Sąd Rejonowy nieprawidłowo zinterpretował art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego, w jego aktualnym brzmieniu, nadanym 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.). Ta ustawa wprowadziła zmiany do Prawa o aktach stanu cywilnego polegające na dodaniu art. 5a, z którego wynika, iż system urzędów stanu cywilnego stanowi integralną część systemu administracji samorządowej, bowiem USC wchodzi w skład urzędów gminy. Przepis art. 6 otrzymał nowe brzmienie i w ustępie 2 stwierdza, że kierownikiem urzędu stanu

cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent), a w ustępie 3 stanowi, iż rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców). Zdaniem Sądu Okręgowego, od 27 maja 1990 r. (wejście w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r.) kierownik urzędu stanu cywilnego był powoływany przez radę gminy i zatrudniony na podstawie powołania, które następowało z mocy ustawy, co było sposobem nawiązania stosunku pracy niezależnym od woli stron. Kierownik urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy są wprawdzie pracownikami samorządowymi, jednak ich stosunek pracy powstaje na podstawie powołania i nie mają do nich zastosowania przepisy dotyczące pracowników samorządowych mianowanych. Natomiast do nawiązania i rozwiązania z nimi stosunku pracy stosuje się przepisy Kodeksu pracy o powołaniu. Zdaniem Sądu Okręgowego, art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego jest normą szczególną, która wyłącza stosowanie art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Z tych względów mianowanie powódki na stanowisko kierownika USC aktem z dnia 1 czerwca 1998 r. było bezskuteczne, ponieważ miała już nawiązany stosunek pracy na podstawie powołania, które nastąpiło z mocy ustawy. Sąd Okręgowy podzielił pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 13 października 1995 r., II URN 44/95 (OSNAPiUS 1996 r. nr 9, poz. 132), zgodnie z którym 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.).

Wyrok ten w całości zaskarżyła kasacją powódka, zarzucając mu: naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego, art. 2 ustawy pracownikach samorządowych oraz art. 18 KP - przez przyjęcie, że podstawą nawiązania z powódką stosunku pracy było powołanie. Powódka zarzuciła też naruszenie art. 233 § 1, 328 § 2 i 382 KPC przez niepodanie faktycznej podstawy rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu kasacji powódka wywiodła, że na podstawie art. 5a ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego urzędy stanu cywilnego wchodzą w skład urzędów gminy. Na podstawie art. 6 tej ustawy czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego, którym jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego. Zdaniem powódki, powołanie, o

którym mowa w art. 6 ust. 3 tej ustawy nie jest nawiązaniem stosunku pracy. Kierownik USC jest pracownikiem samorządowym i należy do niego stosować przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Przepisy tej ustawy i Prawa o aktach stanu cywilnego należy w zakresie nawiązania stosunku pracy z kierownikiem USC interpretować łącznie. Skoro ustawa o pracownikach samorządowych enumeratywnie wylicza osoby, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie powołania, a Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że statut gminy nie może rozszerzać katalogu tych osób, to zapis w statucie Miasta i Gminy R.N., że stosunek pracy z kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego nawiązuje się na podstawie powołania jest nieważny. Z tych względów nie jest właściwa gramatyczna wykładnia art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego. Specyfika pracy USC, a w szczególności pracy jego kierownika jako osoby publicznego zaufania, wykonującej czynności wynikające z Kodeksu rodzinnego i Prawa o aktach stanu cywilnego, spowodowała zdaniem powódki, że ustawodawca w sposób odmienny określił tryb powołania do wykonywania tej funkcji. Powołanie z art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego należy interpretować celowościowo i funkcjonalnie. Ustawa ta bowiem bliżej nie konkretyzuje zagadnień związanych z zatrudnieniem kierownika USC. Jest to zatem powołanie do pełnienia obowiązków. Według powódki na podstawie art. 18 § 2 KP akt jej powołania, jako postanowienie mniej korzystne niż akt mianowania, jest nieważne. Stosunek pracy z powołania charakteryzuje się bowiem mniejszą stabilizacją oraz ograniczeniami wymienionymi w art. 69 KP. Według powódki, Sąd Okręgowy uznał, abstrahując od stanu faktycznego, że jej stosunek pracy nawiązany został w wyniku powołania na stanowisko kierownika USC. Tymczasem powódka była zatrudniona już od 1 października 1983 r. na podstawie mianowania. Jako pracownik mianowany z dniem 1 sierpnia 1985 r., na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 8 czerwca 1955 r. Prawo o aktach stanu cywilnego została powołana na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego. W dniu 5 grudnia 1985 r. została mianowana na stanowisko kierownika USC, a w dniu 5 lipca 1990 r. na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych został jej wypowiedziany stosunek pracy ze skutkiem na dzień 31 października 1990 r. Do rozwiązania stosunku pracy jednak nie doszło, ponieważ z dniem 3 października 1990 r. Burmistrz ponownie powołał powódkę na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego, a z dniem 1 czerwca 1998 r. powódka na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych została mianowana na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego. Sąd Okręgowy pominął, że podstawą nawiąza-

nia stosunku pracy z powódką w 1983 r. był akt mianowania. Dopiero w późniejszym okresie powódka była powoływana do pełnienia funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego. Sąd Okręgowy uznając, że powołanie powódki następuje z mocy ustawy pominął dowód znajdujący się w aktach osobowych, że Burmistrz Miasta R.N. dodatkowo doręczał jej akt powołania. Ponieważ powódka była już pracownikiem mianowanym, a z mocy Prawa o aktach stanu cywilnego wynika, że kierownika USC powołuje rada gminy, to wystarczyła stosowna uchwała rady i powierzenie powódce przez burmistrza pełnienia obowiązków kierownika urzędu stanu cywilnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wskazane w kasacji podstawy, dotyczące naruszenia prawa procesowego, które w rzeczywistości wystąpiło, gdyż wskazanych w kasacji faktów i dowodów Sąd drugiej instancji nie uwzględnił i nie analizował pod względem prawnym, miałyby istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (stanowiły usprawiedliwioną podstawę kasacji) tylko w przypadku, gdyby uznać, że powódka była zatrudniona na podstawie stosunku pracy z powołania. Wówczas dopiero miałyby znaczenie prawna analiza zdarzeń związanych z mianowaniem powódki w 1985 r. kierownikiem USC, wypowiedzeniem jej tego stosunku pracy i następnie powołaniem jej na to stanowisko (rozważyć by wówczas trzeba czy można uznać, aby strony za porozumieniem rozwiązały stosunek pracy z mianowania i nawiązano nowy stosunek pracy z powołania). Potrzebne byłoby wówczas także rozważenie, jakie znaczenie nadać mianowaniu powódki w 1998 r. (czy nie oznaczało ono przekształcenia stosunku pracy z powołania w stosunek z mianowania).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uważa jednak te kwestie za drugorzędne, gdyż nie podziela wykładni zawartej we wskazanym wyroku z dnia 13 października 1995 r., II URN 44/95, w całości przejętym przez Sąd drugiej instancji wraz z uzasadnieniem w zaskarżonym wyroku (przedstawianym też w literaturze - patrz np.: M. Taniewska, B.M. Cwiertniak "Zatrudnianie pracownika samorządu terytorialnego" [w:] "Vademecum pracowników administracji publicznej - samorządowej oraz rządowej" Katowice 1996 r., s. 191), a tym samym uznaje za usprawiedliwione podstawy kasacji dotyczące naruszenia wskazanych w niej przepisów prawa materialnego. Wynika to z ogólnego stwierdzenia, że z żadnych przepisów, a zwłaszcza Prawa o aktach stanu cywilnego i ustawy o pracownikach samorządowych

nie wynika, aby stosunek pracy na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego mógł być nawiązany na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 i następnych KP, a wręcz z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że stosunek ten nawiązywał się na podstawie mianowania.

Po nowelizacji Kodeksu pracy z 1996 r. (art. 68) możliwość nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania została znacznie ograniczona. Możliwość taka występuje tylko w przypadkach wyraźnie określonych w odrębnych przepisach lub przepisach wydanych na podstawie art. 298 KP. Wskazuje to na pewien generalny kierunek wykładni, że w przypadkach wątpliwych należy raczej uznawać, iż brak jest podstaw do zatrudniania na podstawie powołania. W każdym razie przepisy pozwalające na takie zatrudnienie powinny być interpretowane ściśle, raczej zwężająco niż rozszerzająco. Oczywiście podstawę zatrudnienia z powołania może stanowić przepis ustawowy. Istota problemu leży więc w wykładni art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego. Przepis ten w ustępie 3 stanowi, że rada gminy może powołać innego kierownika USC. Niewątpliwie sugeruje więc, że stosunek pracy z takim kierownikiem USC nawiązuje się na podstawie powołania. Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę jest to jednak pogląd nieprawidłowy, wywodzony tylko z czysto werbalnego brzmienia tej jednostki redakcyjnej przepisu. Niestety ustawodawca często nie zachowuje właściwej dbałości o używanie odpowiednich sformułowań i używa ich w różnych znaczeniach. Zdarza się to często przy użyciu słowa "powołuje" do oznaczenia bądź nawiązania stosunku pracy bądź do powierzenia stanowiska (funkcji). Było to wielokrotnie przedstawiane w orzecznictwie. Przykładowo w wyroku z dnia 13 października 1998 r., I PKN 345/98 (OSNAPiUS 1999 r. nr 22, poz. 719), Sąd Najwyższy przyjął, że przepisy Kodeksu handlowego i Prawa bankowego przewidujące powoływanie członków zarządu spółki akcyjnej (banku) nie są odrębnymi przepisami upoważniającymi do nawiązywania stosunku pracy na podstawie powołania (art. 68 § 1 KP). Podobnie w wyroku z dnia 7 września 1994 r., I PR 1/94 (OSNAPiUS 1995 r. nr 6, poz. 78) przyjęto, że podstawą stosunku pracy tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa państwowego "powołanego" przez radę pracowniczą spoza pracowników przedsiębiorstwa na miejsce byłego dyrektora przedsiębiorstwa jest umowa o pracę. Wskazać można wreszcie na wątpliwości jakie wzbudzało powoływanie członków zarządu spółek kapitałowych (por. np. uchwała z dnia 4 października 1994 r., I PZP 42/94, OSNAPiUS 1994 r. nr 11, poz. 174). Istnieją także niewątpliwie nawiązywane na innej podstawie (mianowania) stosunki

pracy, dla których stosowne przepisy używają zwrotu o powołaniu (np. sędziowie, prokuratorzy; por. np. uchwałę z dnia 26 kwietnia 1991 r., I PZP 9/91, OSNCP 1992 r. z. 2, poz. 27). Prowadzi to do wniosku, że użycie przez ustawodawcę w art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego słowa "powołuje" nie przesądza o tym, że mamy do czynienia ze stosunkiem pracy z powołania. Bardzo często oznacza to bowiem jedynie powierzenie stanowiska, funkcji.

Przepis art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego musi być interpretowany w kontekście brzmienia art. 6 ust. 1 i 2. W art. 6 ust. 1 stwierdza się, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik USC lub jego zastępca, a w art. 6 ust. 2, że kierownikiem USC jest wójt lub burmistrz (prezydent). A więc przepisy te określają kto wykonuje czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Taka jest ich rzeczywista treść, a nie kreowanie możliwości nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania (przepis w ogóle nie zawiera żadnych sformułowań, z których miałyby wynikać, że dotyczy stosunku pracy). W tym układzie, art. 6 ust. 3 pozwalający powołać radzie gminy innego kierownika USC niż wójt, należy rozumieć jako pozwalający na powierzenie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego innej osobie i określający organ, który jest właściwy do tego powołania (powierzenia czynności). Przepis art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego musi być interpretowany w powiązaniu z ustawą o pracownikach samorządowych, skoro USC jest częścią urzędu gminy. Słusznie w kasacji stwierdza się, że ustawa o pracownikach samorządowych w art. 2 pkt 3 zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie powołania. Słusznie też w kasacji twierdzi się (powołując właściwe orzeczenia Sądu Najwyższego), że katalog tych stanowisk nie może być rozszerzany w statucie gminy (ewentualne postanowienia statutu w tym zakresie są nieskuteczne). Oczywiście inna ustawa mogłaby ten katalog rozszerzać, ale należy przyjąć wskazaną już wyżej zasadę, że w przypadku wątpliwości, inne przepisy ustawowe należy interpretować w sposób prowadzący do uznania, że nie poszerzają katalogu stanowisk, na których można zatrudniać na podstawie powołania. Za takim kierunkiem wykładni przemawia też uwzględnienie charakteru pracy na stanowisku kierownika USC. Jest to pracownik wyposażony w niezwykle istotne uprawnienia decyzyjne z szeroko rozumianego prawa rodzinnego. Ten charakter pracy wymaga niezależności w podejmowaniu czynności i zagwarantowania stabilizacji zatrudnienia. Takiego warunku nie spełnia zatrudnienie na podstawie powołania. Uznanie, że kierownik USC nie jest zatrudniony na podstawie powołania

powoduje, przyjęcie, że dotyczy go art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych (stanowisko kierownicze), a więc, że jego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania. Taki rodzaj zatrudnienia zapewnia prawidłową realizację wskazanych cech charakterystycznych dla wykonywania pracy na tym stanowisku. Nie jest słuszny, podnoszony wielokrotnie przez Sąd drugiej instancji argument, że stosunek pracy z powołania nawiązuje się z mocy ustawy. Od wejścia w życie Kodeksu pracy nawiązanie stosunku pracy (także z powołania) wymaga zawsze zgodnych oświadczeń woli stron (art. 11 KP). Nawet gdyby przyjąć, że pogląd Sądu jest pewnym skrótem myślowym, to i tak należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy (także przed nowelizacją Kodeksu pracy) odszedł od początkowo prezentowanej linii orzecznictwa, iż na stanowiskach, na których przepisy przewidują zatrudnienie na podstawie powołania, nie można nawiązać stosunku pracy na podstawie umowy. Kwestia ta jednak o tyle nie jest ważna, gdyż jak wyżej wywiedziono, art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego nie jest przepisem przewidującym zatrudnienie kierownika USC na podstawie powołania. Za przyjęciem powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy przemawia bowiem tylko użycie przez ustawodawcę słowa „powołuje”. Do przeciwnego wniosku prowadzą natomiast wykładnia językowologiczna całego art. 6 oraz wykładnia systemowa i funkcjonalna, a także historyczna (wspomniana zmiana Kodeksu pracy). Należy więc stwierdzić, że skoro powódka była pracownikiem mianowanym i ten stosunek nigdy nie został rozwiązany, a następnie powołano ją na kierownika USC w znaczeniu powierzenia jej czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, to nigdy nie przestała być pracownikiem mianowanym.

Dlatego Sąd Najwyższy uznał za usprawiedliwione zarzuty naruszenia wskazanych w kasacji przepisów prawa materialnego (art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego i art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych), co prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji (art. 393<sup>13</sup> § 1 KPC).

=====