

Wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r.

II PK 281/07

Stosunek pracy na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego nie może być nawiązany na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 k.p. Kierownik urzędu stanu cywilnego może być zatrudniony na podstawie mianowania albo na podstawie umowy o pracę, w zależności od tego, jaką podstawę jego zatrudnienia przewiduje statut gminy (art. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Jeżeli pracodawca traktował kierownika urzędu stanu cywilnego jak pracownika zatrudnionego na podstawie mianowania, to należy przyjąć, że stosunek ten nawiązał się na tej właśnie podstawie.

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 kwietnia 2008 r. sprawy z powództwa Lidii Marii K. przeciwko Urzędowi Miejskiemu w L. o przywrócenie do pracy, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 26 września 2007 r. [...]

o d d a ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 28 lutego 2005 r. [...] zasądził od strony pozwanej Urzędu Miejskiego w L. na rzecz powódki Lidii Marii K. kwotę 14.287,80 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 1 września 2002 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił (powódka domagała się przywrócenia do pracy).

Sąd Rejonowy ustalił, że uchwałą Rady Miejskiej w L. z 29 maja 1996 r. powódka została mianowana - na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz. 180, ze zm.) - na stanowisko zastępcy kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L. z dniem 4 czerwca 1996 r. Wykonywanie tej uchwały powierzono Prezydentowi Miasta L., który ustalił powódce wynagrodzenie. Tego samego dnia powódka złożyła ślubowanie. W dniu 30 grudnia 1998 r. uchwałą Rady Miejskiej, której wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta L., podjętej na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego mianowano powódkę kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego z dniem 1 stycznia 1999 r., co nastąpiło po wcześniejszym odwołaniu jej w drodze uchwały ze stanowiska zastępcy kierownika. W dniu 4 stycznia 1999 r. Prezydent Miasta L. ustalił powódce wynagrodzenie i tego samego dnia powódka złożyła ślubowanie. Na mocy uchwały Rady Miejskiej z 8 marca 2000 r. powódka weszła w skład komisji dyscyplinarnej pierwszego stopnia (pierwszej instancji). W maju 2001 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Prezydenta Miasta L. Do czasu wyborów samorządowych w październiku 2002 r. współpraca pomiędzy prezydentem i powódką układała się pomyślnie. Po wyborach samorządowych nowo wybrana Rada Miejska podjęła w dniu 11 grudnia 2002 r. - na podstawie wniosku Prezydenta Miasta L. - uchwałę o odwołaniu powódki ze stanowiska kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L. W listopadzie 2002 r. powódka poddała się zabiegowi operacyjnemu, po czym na przełomie listopada i grudnia 2002 r. powróciła do pracy. O odwołaniu z pełnionej funkcji dowiedziała się z lokalnej prasy. Do 12 maja 2003 r. przebywała na zwolnieniu lekarskim. W dniu 13 maja 2003 r. rozwiązano z powódką „umowę o pracę” za wypowiedzeniem, podając jako przyczynę wypowiedzenia „umowy o pracę” odwołanie ze stanowiska kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L. na mocy uchwały Rady Miejskiej. Po odwołaniu powódki stanowisko kierownika Urzędu Stanu Cywilnego objęła inna osoba. W okresie wypowiedzenia powódka została skierowana do pracy w kancelarii, gdzie adresowała korespondencje.

Sąd Rejonowy stwierdził, że w statucie Gminy L. nie zamieszczono wykazu stanowisk, na których pracownicy samorządowi mają być zatrudnieni na podstawie mianowania, o którym mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Sąd pierwszej instancji uznał, że stan faktyczny był między stronami bezsporny, różnice w stanowisku stron pojawiły się na etapie dokonywania oceny prawnej, czy sto-

sunek pracy, na podstawie którego powódka pełniła obowiązki kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L., nawiązano na podstawie mianowania (jak twierdziła powódka), czy też powołania (jak utrzymywał pozwany Urząd). Sąd Rejonowy uznał zasadność wniesionego powództwa, jednak jedynie w zakresie zasądzenia na rzecz powódki stosownego odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy. Stwierdził, że stosunek pracy łączący powódkę z pozwanym Urzędem został nawiązany w drodze mianowania. Jako podstawę rozstrzygnięcia Sąd przyjął art. 45 § 1 w związku z art. 30 § 4 k.p. oraz art. 10 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Sąd stwierdził, że wypowiedzenie „umowy o pracę” było niezgodne z prawem, gdyż w wypowiedzeniu nie podano żadnej z przyczyn mogących być, według art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, przyczyną wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania.

Ocenę dotyczącą charakteru prawnego stosunku pracy łączącego strony Sąd Rejonowy oparł na faktycznym sposobie jego realizowania, między innymi na dwukrotnym złożeniu przez powódkę ślubowania - po raz pierwszy w dniu 4 czerwca 1996 r. w chwili obejmowania stanowiska zastępcy kierownika USC, po raz drugi w dniu 4 stycznia 1999 r. w chwili obejmowania stanowiska kierownika USC. Ślubowanie o treści określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych składają pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru (powódki nie zatrudniono jednak w wyniku wyborów), powołania (co obejmuje zamknięty katalog stanowisk, wśród których nie ma stanowiska kierownika USC lub jego zastępcy) oraz mianowania. Odebranie od powódki ślubowania świadczy o zatrudnieniu jej na podstawie mianowania. Podobnie skierowanie powódki do pracy na innym stanowisku - po odwołaniu ze stanowiska kierownika USC - dowodzi, że była traktowana przez pozwanego pracodawcę jako zatrudniona na podstawie mianowania. W ocenie Sądu Rejonowego, nie wystąpiła żadna z przesłanek wymienionych w art. 10 ustawy o pracownikach samorządowych, umożliwiających wypowiedzenie urzędnikowi samorządowemu stosunku pracy z mianowania, a w takim razie doszło do naruszenia przepisów tej ustawy. Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że przywrócenie powódki do pracy byłoby niecelowe i w związku z tym zasądził na jej rzecz odszkodowanie. Sąd stwierdził, że istnieje poważny konflikt między powódką a prezydentem miasta, co utrudniałoby, a nawet uniemożliwiałoby, ich współpracę. Sąd Rejonowy powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1997 r., I PKN 63/97, OSNAPiUS 1998 nr 3, poz. 74), w którym stwierdzono, że „w razie rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę bez wy-

powiedzenia z naruszeniem przepisów sąd pracy może nie uwzględnić żądania przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach i zasądzić odszkodowanie, jeżeli przywrócenie do pracy jest niecelowe lub nieuzasadnione ze względu na istniejący w zakładzie pracy poważny konflikt między pracownikiem a jego przełożonym (art. 56 § 1 i 2 k.p. w związku z art. 45 § 2 k.p.)". To samo można odnieść do sytuacji powódki jako osoby zatrudnionej na podstawie mianowania.

Od powyższego wyroku apelację wniosły obydwie strony. Powódka w apelacji wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i o przywrócenie jej do pracy, zarzucając Sądowi Rejonowemu naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 45 § 2 k.p. Strona pozwana zaskarżyła wyrok w części zasądzającej odszkodowanie, wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, zarzucając: 1) błędne ustalenie faktyczne, że uchwałą Rady Miejskiej w L. z 30 grudnia 1998 r., mianowano powódkę z dniem 1 stycznia 1999 r. kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego w L.; 2) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1996 r. Prawo o aktach stanu cywilnego oraz art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w związku z treścią statutu Gminy L., poprzez przyjęcie, że podstawą nawiązania z powódką stosunku pracy było mianowanie; 3) błędne ustalenie, że rozwiązanie z powódką stosunku pracy naruszało art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, skoro powódka nie była pracownikiem mianowanym.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 28 lutego 2007 r. [...] oddalił obie apelacje. Sąd drugiej instancji podzielił ocenę prawną dokonaną przez Sąd Rejonowy oraz stwierdził, że ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji nie budzą wątpliwości, w związku z czym uznał je za własne. Rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy było zdeterminowane przede wszystkim oceną, czy powódka została zatrudniona na podstawie mianowania, czy też powołania. Sąd Okręgowy podzielił ocenę prawną Sądu Rejonowego, że łączący strony stosunek pracy został nawiązany w drodze mianowania. Potwierdza to zarówno dwukrotne złożenie przez powódkę ślubowania, jak i fakt, że w okresie zatrudnienia była ona członkiem komisji dyscyplinarnej pierwszego stopnia, oraz skierowanie jej w okresie wypowiedzenia do pracy na innym stanowisku. Wszystkie te okoliczności potwierdzają, że powódka była zatrudniona na podstawie mianowania. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, udział w komisji dyscyplinarnej mogą brać tylko pracownicy

zatrudnieni na podstawie mianowania lub powołania. W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie powołania ustawa o pracownikach samorządowych wylicza enumeratywnie stanowiska, które wymagają zatrudnienia na tej podstawie. Wyliczenie to nie obejmuje stanowiska kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Powołanie przez Radę Miejską do komisji dyscyplinarnej pracownika zajmującego stanowisko niewymienione w art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych oznacza, że jest on zatrudniony na podstawie mianowania.

W ocenie Sądu drugiej instancji do nawiązania stosunku pracy między powódką i pozwanym Urzędem doszło na podstawie mianowania przez złożenie zgodnych oświadczeń woli obu stron. Zgodnie z art. 60 k.c. (w związku z art. 300 k.p.) wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, która ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, a zachowanie pozwanego wskazuje, że traktował powódkę jako pracownika zatrudnionego na podstawie mianowania. Stosunek pracy na podstawie mianowania, jak każdy stosunek pracy, bez względu na jego podstawę prawną, nawiązuje się w wyniku złożenia zgodnych oświadczeń woli pracodawcy i pracownika, zgodnie z treścią art. 11 k.p. Powódka została faktycznie zatrudniona na podstawie mianowania, choć było to niezgodne z prawem w tym znaczeniu, że objęcie przez nią stanowiska kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L. nie wymagało mianowania. Sąd drugiej instancji powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r., II PK 351/04, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 171, w którym stwierdzono, że „złożenie przez strony zgodnych oświadczeń woli o nawiązaniu stosunku pracy pracownika samorządowego na podstawie mianowania powoduje nawiązanie takiego stosunku pracy, nawet jeżeli statut gminy nie przewidywał tej podstawy zatrudnienia na określonym stanowisku pracy”. Odpowiada to sytuacji prawnej powódki. W ocenie Sądu Okręgowego, skoro powódka była niewątpliwie zatrudniona na podstawie mianowania, to do rozwiązania z nią stosunku pracy miał zastosowanie art. 10 ustawy o pracownikach samorządowych. Wypowiadając powódce „umowę o pracę” pozwany naruszył art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Sąd Okręgowy nie stwierdził naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 6 ust. 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego ani art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, co prowadziło do oddalenia apelacji pozwanego.

Oddalając apelację powódki Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że przywrócenie jej do pracy byłoby niecelowe. Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny, a w szczególności konflikt istniejący pomiędzy powódką a

Prezydentem Miasta L., Sąd Okręgowy uznał, że niecelowe byłoby orzekanie o przywróceniu powódki na stanowisko kierownika USC. Sąd powołał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 28 lipca 1999 r., I PKN 110/99, OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 780, w którym stwierdzono, że „konflikt pomiędzy pracownikiem żądającym przywrócenia do pracy a jego przełożonym (współpracownikiem) uzasadnia uznanie przywrócenia do pracy za niecelowe (art. 45 § 2 k.p.)”.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pełnomocnik pozwanego Urzędu Miejskiego w L., zaskarżając wyrok ten w części oddalającej apelację pozwanego. Skarga kasacyjna została oparta na podstawach: 1) naruszenia prawa materialnego, przez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie: a) art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688, ze zm.) oraz art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, ze zm.) i art. 68 k.p., co polegało na przyjęciu przez Sąd Okręgowy, że stosunek pracy z kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego nie może być nawiązany na podstawie powołania, lecz jest nawiązywany na podstawie mianowania, b) art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych i art. 76 k.p. w związku ze statutem Gminy L., uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej w L. z 15 maja 1996 r. (z późniejszymi zmianami), obowiązującym w dacie powołania powódki na stanowisko kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L., oraz statutem Gminy L. uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej w L. z 26 maja 1999 r., obowiązującym w dacie odwołania jej z tego stanowiska i rozwiązania stosunku pracy w wyniku tego odwołania oraz upływu okresu wypowiedzenia, co polegało na przyjęciu, że pomimo iż w statucie Gminy L. nie określono stanowisk, co do których zatrudnienie pracowników następuje na podstawie mianowania, to do nawiązania stosunku pracy pomiędzy pozwanym urzędem a powódką doszło na podstawie mianowania przez zgodne oświadczenie woli obu stron, c) art. 2 pkt 2 i 3, art. 4a, art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych i art. 71 k.p., co polegało na przyjęciu, że skoro powódka złożyła ślubowanie w związku z objęciem stanowiska kierownika USC, w okresie zatrudnienia była członkiem komisji dyscyplinarnej pierwszego stopnia, zaś w okresie wypowiedzenia pracowała u pozwanego na innym stanowisku, to strony sporu łączył stosunek pracy nawiązany w drodze mianowania, a tym samym pozwany odwołując powódkę ze stanowiska kierownika USC i rozwiązując nią stosunek pracy naruszył art. 10 ust. 1 ustawy o pra-

cownikach samorządowych, w sytuacji gdy wszystkie przytoczone wyżej obowiązki i uprawnienia pracownicze dotyczą również pracowników samorządowych, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania, zaś powódka nie otrzymała aktu mianowania pracownika samorządowego określonego w art. 4a ustawy o pracownikach samorządowych; 2) naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 378 § 1 i art. 382 w związku z art. 321 § 1 k.p.c., w ten sposób, że Sąd Okręgowy uznał za własne i niebudzące wątpliwości ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego oraz zaaprobował w całości orzeczenie tego Sądu, oddalając apelację pozwanego, w której pozwany wniósł o zmianę orzeczenia Sądu pierwszej instancji i oddalenie powództwa (alternatywnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania), w sytuacji gdy Sąd Rejonowy wyszedł ponad żądanie powódki, zasądzając na jej rzecz odszkodowanie wraz z odsetkami ustawowymi za okres przed wniesieniem pozwu do Sądu i przed rozwiązaniem stosunku pracy z pozwaną (pozew wniesiono w dniu 19 maja 2003 r., stosunek pracy powódki uległ rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2003 r., zaś odsetki ustawowe zasądzono za okres od 1 września 2002 r. do dnia zapłaty).

Skarżący wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, a gdyby Sąd Najwyższy uznał, że zachodzą podstawy wydania wyroku reformatoryjnego, o którym mowa w art. 398¹⁶ k.p.c. - o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy, a mianowicie uznanie apelacji pozwanego za uzasadnioną i oddalenie powództwa co do odszkodowania.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołując się na potrzebę wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości i wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, a mianowicie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego w związku z art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, poprzez wyjaśnienie, czy kierownik Urzędu Stanu Cywilnego jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania, czy też podstawą jego zatrudnienia jest akt mianowania. Pełnomocnik skarżącego powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 1995 r., II URN 44/95, OSNAPiUS 1996 nr 9, poz. 132, który orzekł, że podstawą nawiązania przez gminę stosunku pracy z kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego jest powołanie (art. 6 ust. 3 ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego). Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 19 stycznia 2000 r., I PKN 480/99, OSNAPiUS 2001 nr

10, poz. 349, orzekając, że kierownik Urzędu Stanu Cywilnego jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie mianowania; na podstawie analizy przepisów: art. 6 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, art. 68 k.p. oraz art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Pełnomocnik skarżącego stwierdził, że wykładnia powyższych przepisów prawnych budzi poważne wątpliwości również w doktrynie prawa, gdyż część komentatorów opowiada się za uznaniem, że kierownik USC jest zatrudniony na podstawie powołania, inni zaś, pomimo podnoszonych wątpliwości, uznają, że kierownik USC jest zatrudniony albo na podstawie mianowania, jeżeli taka podstawa została przewidziana dla tego stanowiska w statucie gminy, albo na podstawie umowy o pracę. Skarżący stwierdził, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne dotyczące oceny statusu kierownika Urzędu Stanu Cywilnego i podstaw prawnych jego zatrudnienia jako pracownika samorządowego, jeśli się weźmie pod uwagę odmienne oceny i stanowiska Sądów oraz doktryny prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Zasadnicza dla rozstrzygnięcia sprawy kwestia - czy powódka została zatrudniona na podstawie powołania (jak twierdzi skarżący), czy na podstawie mianowania (jak przyjęły Sądy obu instancji) - powinna być rozstrzygnięta w taki sposób, jaki wynika z zaskarżonego wyroku. Przede wszystkim brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że powódka została zatrudniona na podstawie powołania. Po nowelizacji Kodeksu pracy z 1996 r. (w tym po zmianie treści art. 68 k.p.) 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 k.p. Już to wstępne założenie wyznacza kierunek wykładni przepisów o powołaniu jako podstawie nawiązania stosunku pracy, a mianowicie nakazuje przyjąć, że w przypadkach wątpliwych należy raczej uznawać, że brak jest podstaw do zatrudnienia pracownika na określonym stanowisku na podstawie powołania i poszukiwać innych podstaw jego zatrudnienia. Powołanie jest najmniej stabilnym sposobem zatrudnienia pracownika - pozwala bowiem na odwołanie go w każdym czasie, nawet bez jakichś szczególnie uzasadnionych przyczyn. Dlatego przyjmuje się, że przepisy pozwalające na zatrudnienie na podstawie powołania powinny być interpretowane ściśle, raczej zwężająco niż rozszerzająco.

Z powodu istotnej zmiany stanu prawnego w 1996 r. (zmiany dotyczącej treści art. 68 k.p.) Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznaje za nieaktualną wykładnię przepisów o powołaniu kierownika USC, zawartą w wyroku z 13 października 1995 r., II URN 44/95 (OSNAPiUS 1996 nr 9, poz. 132), na który powołano się w skardze kasacyjnej. Od 1996 r. art. 6 ust. 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego nie może już być traktowany jako przepis ustanawiający powołanie jako podstawę nawiązania przez gminę stosunku pracy z kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego. Również poglądy przedstawione w literaturze przedmiotu przed zmianą art. 68 k.p., dotyczące kwestii podstaw zatrudnienia kierownika USC, należy uznać obecnie za nieaktualne, bo nieodnoszące się do obowiązującego stanu prawnego (por. np.: M. Taniewska, B.M. Ćwiertniak: Zatrudnianie pracownika samorządu terytorialnego [w:] Vademecum pracowników administracji publicznej - samorządowej oraz rządowej, Katowice 1996, s. 191). Tym samym Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela wykładnię art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego zawartą w wyroku z 19 stycznia 2000 r., I PKN 480/99 (OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 349). W wyroku tym Sąd Najwyższy przyjął, że z żadnych przepisów - ani z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, ani z 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 k.p., i jeżeli pracodawca traktował kierownika USC jak pracownika zatrudnionego na podstawie mianowania, to należy przyjąć, że stosunek ten nawiązał się na tej właśnie podstawie.

Podstawę zatrudnienia z powołania może stanowić przepis ustawowy. Istota zagadnienia prawnego sprowadzała się do tego, czy takim przepisem ustawowym może być art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego. Przepis ten stanowi, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik Urzędu Stanu Cywilnego lub jego zastępca albo zastępcy (ust. 1), kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego jest wójt gminy lub burmistrz albo prezydent miasta (ust. 2), rada gminy może powołać innego kierownika Urzędu Stanu Cywilnego i jego zastępcę albo zastępców (ust. 3). Ten ostatni przepis może sugerować, że stosunek pracy z kierownikiem USC nawiązuje się na podstawie powołania. Przyjęcie takiego założenia - wywodzonego tylko z dosłownego brzmienia tej jednostki redakcyjnej przepisu - byłoby nieprawidłowe. Ustawodawca często używa sformułowania „powołanie” lub „powołuje” nie w celu określenia podstawy prawnej zatrudnienia pracownika na określonym stanowisku, lecz w

celu podkreślenia powierzenia określonej funkcji pracownikowi zatrudnionemu na innej podstawie. Było to wielokrotnie wyjaśniane w orzecznictwie (por. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 1998 r., I PKN 345/98, OSNAPiUS 1999 nr 22, poz. 719, dotyczący powoływania członków zarządu spółki akcyjnej, banku; wyrok Sądu Najwyższego z 7 września 1994 r., I PR 1/94, OSNAPiUS 1995 nr 6, poz. 78, dotyczący tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa państwowego; uchwałę Sądu Najwyższego z 4 października 1994 r., I PZP 42/94, OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 174, dotyczącą członków zarządu spółek kapitałowych). Istnieją także stosunki pracy nawiązywane niewątpliwie na innej podstawie (a mianowicie mianowania), dla których stosowne przepisy używają sformułowania o powołaniu (np. sędziowie, prokuratorzy; por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 1991 r., I PZP 9/91, OSNCP 1992 nr 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 lub funkcji. Przepisy art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego określają jedynie, kto wykonuje czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Taka jest ich rzeczywista treść, a nie tworzenie możliwości nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania (art. 6 ust. 3 w ogóle nie zawiera żadnych sformułowań, z których miałyby wynikać, że dotyczy sposobu nawiązania stosunku pracy). Przepis art. 6 ust. 3 - pozwalający radzie gminy lub radzie miasta powołać innego kierownika USC niż wójt, burmistrz lub prezydent - należy rozumieć jako pozwalający na powierzenie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego innej osobie i określający organ, który jest właściwy do powierzenia tych czynności (co zostało nazwane „powołaniem”).

Przepis art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego musi być interpretowany w powiązaniu z ustawą o pracownikach samorządowych, skoro USC jest częścią urzędu gminy (miasta). Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 2 pkt 3 zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym następuje na podstawie powołania. Katalog tych stanowisk nie może być rozszerzany w statucie gminy (ewentualne postanowienia statutu w tym zakresie byłyby nieskuteczne). Rozszerzyć ten katalog mogłaby tylko inna ustawa, jednak rozszerzenie to musiałoby być jednoznaczne (inna ustawa musiałaby jednoznacznie przewidywać, że zatrudnienie innych - poza wymienionymi w art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych - pracowników możliwe jest na podstawie

powołania). Takiego wyraźnego stwierdzenia nie zawiera art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego, a zatem należy przyjąć, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości (niejednoznaczności), inne przepisy ustawowe należy interpretować w sposób prowadzący do uznania, że nie poszerzają katalogu stanowisk, na których można zatrudniać pracowników na podstawie powołania.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia, na jakiej podstawie powinien być zatrudniony kierownik Urzędu Stanu Cywilnego. Kwestia ta powinna być rozwiązana z uwzględnieniem charakteru pracy na stanowisku kierownika USC. Jest to pracownik wyposażony w niezwykle istotne uprawnienia decyzyjne z zakresu szeroko rozumianego prawa rodzinnego. Ten charakter pracy wymaga niezależności w podejmowaniu czynności i zagwarantowania stabilizacji zatrudnienia. Takiego warunku nie spełnia zatrudnienie na podstawie powołania. Spełnia natomiast zatrudnienie na podstawie mianowania. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, na podstawie mianowania zatrudniani są pracownicy samorządowi na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. W rozpoznawanej sprawie ustalono, że statut Gminy L. nie przewidywał zatrudnienia kierownika USC na podstawie mianowania. Oznacza to, że kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w L. powinien być zatrudniony na podstawie umowy o pracę (art. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych). Jednak zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę nie gwarantuje takiej stabilności zatrudnienia, jaka byłaby pożądana w związku z konieczną niezależnością w podejmowaniu czynności urzędowych przypisanych do tego stanowiska. Statut Gminy L. zawiera wyraźną lukę w kwestii uregulowania sposobu zatrudnienia kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Jest to istotna wada tego aktu prawnego (prawa miejscowego), potwierdzająca potrzebę ustawowego uregulowania, jednolicie dla wszystkich gmin, zasad zatrudniania kierowników Urzędów Stanu Cywilnego. Nie powinny bowiem w odniesieniu do tego samego stanowiska, któremu Prawo o aktach stanu cywilnego jednolicie w skali całego państwa przypisuje takie same obowiązki i kompetencje, występować istotne różnice w podstawie nawiązania stosunku pracy, uzależnione jedynie od tego, czy statut gminy przewiduje zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych zatrudnienie kierownika USC na podstawie mianowania, czy też nie. W tym kontekście nieprawidłowy wydaje się brak jednoznacznej ustawowej regulacji zatrudnienia kierownika USC - jeżeli nie jest nim wójt, burmistrz lub prezydent - na podstawie mianowania. Taki rodzaj zatrudnienia zapewniłby prawidłową realizację wskazanych cech charaktery-

stycznych dla wykonywania pracy na tym stanowisku. W każdym razie brak w statucie Gminy L. stosownych regulacji dotyczących zatrudnienia kierownika USC na podstawie mianowania nie oznacza, że - niejako automatycznie - mógł on być zatrudniony na podstawie powołania. Powołanie jako podstawę zatrudnienia kierownika Urzędu Stanu Cywilnego należy stanowczo wykluczyć z przyczyn przedstawionych powyżej.

Sądowi rozpoznającemu roszczenia powódki pozostawało jedynie zakwalifikowanie łączącego ją z pozwanym Urzędem stosunku pracy jako nawiązanego na podstawie mianowania (art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych) albo na podstawie umowy o pracę (art. 2 pkt 4 tej ustawy). Dokonany wybór podstawy zatrudnienia (mianowanie) nie może być uznany za wadliwy, chociaż powódka nie otrzymała formalnego aktu mianowania pracownika samorządowego, określonego w art. 4a ustawy o pracownikach samorządowych. Przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że powódka była zatrudniona na podstawie mianowania, a nie na podstawie umowy o pracę, miało usprawiedliwienie w ustalonych faktach, ponieważ w taki właśnie sposób (jak urzędnika mianowanego) traktował ją faktycznie pracodawca: po pierwsze - dwukrotnie odebrano od powódki ślubowanie na podstawie art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (pisemne ślubowanie składa pracownik zatrudniony na podstawie wyboru, mianowania lub powołania; nie składa go natomiast pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę), po drugie - powódkę wybrano do komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji (zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, rada gminy wybiera członków takiej komisji spośród pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania lub powołania; nie mogą być członkami komisji dyscyplinarnej pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru lub umowy o pracę), po trzecie - w okresie wypowiedzenia stosunku pracy powódce powierzono wykonywanie innych obowiązków (wykonywanie pracy na innym stanowisku) z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia. Wykluczenie możliwości zatrudnienia powódki na podstawie powołania (ponieważ art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych nie pozwalał na przyjęcie, że kierownik Urzędu Stanu Cywilnego jest zatrudniany na tej podstawie, a art. 6 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego nie jest przepisem regulującym podstawę prawną zatrudnienia na tym stanowisku) mogło prowadzić w tych okolicznościach tylko do jednego wniosku, a mianowicie że jej stosunek pracy został nawiązany na podstawie mianowania, choć nie przewidywał tego statut Gminy L.

Brak sporządzenia i wydania aktu mianowania, o którym stanowi art. 4a ustawy o pracownikach samorządowych, może być w tej sytuacji potraktowany jako oczywiste uchybienie pozwanego Urzędu i zaniedbanie pracodawcy. Powódka jako pracownik nie może ponosić negatywnych konsekwencji tego zaniedbania.

Nawiązanie każdego stosunku pracy (także z mianowania) wymaga zawsze zgodnych oświadczeń woli stron stosunku pracy (art. 11 k.p.). Oświadczenia te mogą być złożone w dowolnej formie, także w sposób dorozumiany (art. 60 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Zachowanie pozwanego Urzędu pozwala na przyjęcie, że powódka była traktowana raczej tak jak pracownik zatrudniony na podstawie mianowania, a nie na podstawie umowy o pracę. W tych okolicznościach możliwe było powołanie się przez Sąd Okręgowy na tezy wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r., II PK 351/04, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 171, w którym przyjęto, że złożenie przez strony zgodnych oświadczeń woli o nawiązaniu stosunku pracy pracownika samorządowego na podstawie mianowania powoduje nawiązanie stosunku pracy na tej podstawie, nawet jeżeli statut gminy nie przewidywał tej podstawy zatrudnienia na określonym stanowisku pracy. Co prawda, w glosie do tego orzeczenia (J.Stelina, Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa 2007 nr 2, s. 155), glosator wyraził pogląd, że dokonanie mianowania w przypadku, kiedy jest ono niedopuszczalne, nie powoduje nawiązania stosunku pracy na tej podstawie, a akt „mianowania” powinien być w takich okolicznościach traktowany jak oświadczenie woli o nawiązaniu stosunku pracy na podstawie umowy o pracę (jeśli pochodzi od organu uprawnionego do składania takich oświadczeń), jednak nie ulega wątpliwości, że mimo braku aktu mianowania (art. 4a ustawy o pracownikach samorządowych) powódka niewątpliwie nie była traktowana przez pracodawcę jak pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę. W tej sytuacji, mając do wyboru albo przyjęcie, że stosunek pracy łączący powódkę z pozwanym Urzędem był faktycznie stosunkiem pracy z mianowania (jak na to wskazywały cechy tego stosunku i sposób jego realizacji, a także rodzaj wykonywanej pracy), albo przyjęcie, że powódka powinna była zostać zatrudniona na podstawie umowy o pracę (a na pewno nie mogła być zatrudniona na podstawie powołania), Sąd Okręgowy zdecydował się na zakwalifikowanie relacji prawnej łączącej strony jako stosunku pracy z mianowania. Mimo pewnej kontrowersyjności tego stanowiska, należy uznać, że mieści się ono w dopuszczalnych granicach sędziowskiej interpretacji przepisów prawa.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, na podstawie mianowania mogą być zatrudniani pracownicy samorządowi, których stanowiska pracy zostały określone w statucie gminy jako stanowiska, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na tej podstawie. Inaczej mówiąc, w statucie gminy powinny być pozytywnie wskazane stanowiska pracy, na których zatrudnienie następuje na podstawie mianowania. Jest to rozwinięcie regulacji art. 76 k.p., według którego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Jeżeli w statucie Gminy L. nie przewidziano możliwości zatrudnienia pracownika na stanowisku kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w L. na podstawie mianowania, to taka podstawa zatrudnienia nie powinna mieć miejsca, natomiast zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych podstawą zatrudnienia na tym stanowisku powinna być umowa o pracę (skoro na stanowisku kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie można zatrudnić pracownika na podstawie wyboru albo powołania). Wynika z tego, że zatrudnienie powódki na podstawie mianowania byłoby zgodne z prawem, gdyby statut gminy (obowiązujący w czasie zatrudnienia jej jako kierownika USC) przewidywał zatrudnienie na tej podstawie na stanowisku zajmowanym przez powódkę. Przesądza to ocenę, że stosunek pracy z powódką powinien być nawiązany na podstawie umowy o pracę. Powódka powinna być zatrudniona na podstawie umowy o pracę, faktycznie jednak nie została zatrudniona na tej podstawie, zaś sposób realizacji stosunku pracy wskazywał raczej na mianowanie. Oświadczenia woli pozwanego Urzędu w tym zakresie były dość jednoznaczne (np. odebranie od powódki ślubowania, wybranie jej do komisji dyscyplinarnej). Stosunek pracy na podstawie mianowania, jak każdy stosunek pracy (art. 2 k.p.), bez względu na podstawę prawną jego nawiązania, nawiązuje się w wyniku złożenia zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika (art. 11 k.p.). Powódka została więc zatrudniona na podstawie mianowania, choć było to niezgodne z prawem (niezgodne z art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych), ponieważ zgodne oświadczenia woli stron stosunku pracy (dorożumiane - art. 60 k.c. z związku z art. 300 k.p.) wskazywały na przyjęcie przez obie strony takiej właśnie podstawy zatrudnienia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że jeżeli strony złożyły zgodne oświadczenia woli co do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania, to dochodzi do nawiązania takiego stosunku pracy, choć jest to niezgodne z prawem. Między innymi w wyroku z 17 lutego 1998 r., I PKN 526/97 (OSNAPiUS

1999 nr 2, poz. 53; OSP 2000 nr 2, poz. 29 z glosą P. Kucharskiego), Sąd Najwyższy uznał, że wydanie nauczycielowi aktu mianowania, choćby to było sprzeczne z prawem, powoduje nawiązanie stosunku pracy z nominacji. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie są uzasadnione zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego.

Podobnie nie są skuteczne zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Faktem jest, że powódka nie domagała się zasądzenia na jej rzecz odszkodowania, tylko przywrócenia do pracy. Jednakże zasądzenie na jej rzecz przez Sąd Rejonowy odszkodowania - w miejsce żądanego przez nią przywrócenia do pracy - mieściło się w granicach możliwości zastosowania przez sąd pracy art. 45 § 2 k.p. w związku z art. 5 k.p. oraz art. 477¹ k.p.c. Przepisy te pozwalają sądowi pracy na uwzględnienie z urzędu innego roszczenia alternatywnego, jeżeli pracownik dokonał wyboru jednego z przysługujących mu alternatywnie roszczeń, a zgłoszone roszczenie okaże się nieuzasadnione. Nie można w tej sytuacji twierdzić, że Sąd Rejonowy naruszył art. 321 § 1 k.p.c., wychodząc ponad żądanie. Uwzględnienie innego roszczenia alternatywnego nie stanowi wyjścia ponad żądanie.

Z kolei Sąd Okręgowy nie mógł naruszyć tego przepisu, bo nie rozstrzygał o roszczeniach powódki niż uczynił to Sąd Rejonowy (zaskarżony skargą kasacyjną wyrok sprowadzał się w istocie do oddalenia apelacji obu stron). Nie sposób w tej sytuacji twierdzić, że przy treści wyroku „oddala obie apelacje” Sąd drugiej instancji wyszedł poza granice żądania (art. 321 § 1 k.p.c.) albo poza granice zaskarżenia (art. 378 § 1 k.p.c.). Należy podkreślić, że w apelacji - sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika pozwanego Urzędu - nie zarzucono naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 321 § 1 k.p.c., a bez zarzutu naruszenia tego przepisu prawa procesowego Sąd Okręgowy nie mógł wziąć pod rozwagę z urzędu ewentualnego jego naruszenia (por. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, mającą moc zasady prawnej).

Jeśli chodzi o zasądzenie przez Sąd Rejonowy odsetek od odszkodowania od daty wcześniejszej niż data rozwiązania stosunku pracy powódki (ponieważ pozew wniesiono 19 maja 2003 r., stosunek pracy powódki uległ rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2003 r., zaś odsetki ustawowe zostały zasądzone przez Sąd Rejonowy za okres od 1 września 2002 r. do dnia zapłaty), to należy zauważyć, że skoro powódka nie wnosiła nigdy o odszkodowanie - a w związku z tym także o odsetki od wyrażonej w pieniądzu sumy odszkodowania - to nie sposób przyjąć, że zasądzenie przez

Sąd odsetek od daty poprzedzającej rozwiązanie stosunku pracy - choć ewidentnie błędne - jest naruszeniem art. 321 § 1 k.p.c. Nie można w tej sytuacji mówić o wyjściu „ponad żądanie”, skoro powódka w ogóle z roszczeniem odszkodowawczym nie występowała, a Sąd Rejonowy - działając w oparciu o art. 477¹ k.p.c. - uwzględnił z urzędu inne roszczenie alternatywne. Oczywiście błędne zasądzenie przez Sąd Rejonowy odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego od daty poprzedzającej datę wymagalności tego świadczenia (stało się ono bowiem wymagalne najwcześniej z chwilą orzeczenia o nim przez Sąd pierwszej instancji), powinno było zostać zakwestionowane w apelacji, czego profesjonalny pełnomocnik pozwanego Urzędu nie uczynił. Niewątpliwie doszło w ten sposób do naruszenia przez Sąd Rejonowy prawa materialnego - przepisów Kodeksu cywilnego o odsetkach. Przepisów tych (np. art. 481 k.c.) nie powołano jednak ani w apelacji, ani w skardze kasacyjnej. Naruszenie prawa materialnego, dotyczące błędnej daty, od jakiej Sąd Rejonowy zasądził odsetki od odszkodowania, mogło i powinno było zostać skorygowane w postępowaniu apelacyjnym przez Sąd Okręgowy. Jednak pełnomocnik pozwanego Urzędu kwestii tej nie podnosił w żaden sposób w apelacji, koncentrując się w tym środku odwoławczym jedynie na kwestionowaniu poglądu Sądu Rejonowego, że strony łączył stosunek pracy. W postępowaniu kasacyjnym nie jest możliwa korekta orzeczenia Sądu pierwszej instancji. Jednocześnie skarżący nie wskazał w skardze kasacyjnej, jaki przepis prawa materialnego naruszył Sąd drugiej instancji nie dokonując z urzędu - w granicach zaskarżenia apelacyjnego - korekty daty wymagalności odsetek.

Zarzut naruszenia art. 382 k.p.c., co miało nastąpić w ten sposób, że Sąd Okręgowy uznał za własne i niebudzące wątpliwości ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego, uchyla się spod kontroli w postępowaniu kasacyjnym, ponieważ podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.), a w taki sposób skonstruowany zarzut odnosi się bezpośrednio do ustaleń faktycznych.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====