



Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie  
**WPLYNEŁO**  
Dnia **04. 03. 2019**  
Nr .....  
Podpis ..... *[Signature]*

Pan  
**Mieczysław Sawaryn**  
**Burmistrz Miasta i Gminy**  
w/m

BOR.0003...<sup>1</sup>...2019

Gryfino, dnia 4 marca 2019 r.

Zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432) przekazuję interpelacje złożone do Przewodniczącego Rady przez radnych Rady Miejskiej w Gryfinie w trakcie VI sesji Rady w dniu 28 lutego br. i proszę o udzielenie radnym odpowiedzi w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania, za pośrednictwem Biura Obsługi Rady.

PRZEWODNICZĄCY  
*Rafał Guga*  
Rafał Guga

52/19



Klub Radnych Koalicji Obywatelskiej Rady Miasta i Gminy Gryfino

**Marek Sanecki**

[m.sanecki@delf.pl](mailto:m.sanecki@delf.pl), tel. 509 949 777

Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie  
Usługi Rady  
WPLYNEŁO  
dnia 2019 -02- 28

Gryfino, dnia 28 lutego 2019 roku

**Mieczysław Sawaryn**  
Burmistrz  
Miasta i Gminy w Gryfinie

**Interpelacja nr 7 na 6 sesje VIII kadencji Rady Miejskiej w Gryfinie.**

Podczas 4 sesji Rady Miasta i Gminy Gryfino złożyłem interpelację w sprawie podejrzenia o występowanie konfliktu interesów, interpelacja ta stanowi załącznik nr 1 bieżącego zapytania. Podejrzewam, że Dyrektor i Wicedyrektor OSiR mają konflikt interesów w związku z tym, że są równocześnie Wiceprezesami Hermesa Gryfino. Udzielona odpowiedź przez Eugeniusza Kuduka, jest kuriozalna. Ponadto E. Kuduk odpowiadając na interpelację stał się sędzią we własnej sprawie. W związku z powyższym ponownie proszę o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w interpelacji z dnia 24 stycznia 2019 roku. Bardzo proszę by odpowiedź która zostanie udzielona została podpisana przez Pana Burmistrza Mieczysława Sawaryna i radcę prawnego Gminy Gryfino. Równocześnie jako załączniki przedstawiam wykładnie prawne w zakresie interpretacji art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych:

- Załącznik nr 2. Rzetecka-Gil Agnieszka, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz
- Załącznik nr 3. Drobny Wojciech, Mazuryk Marcin, Zuzankiewicz Piotr, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz
- Załącznik nr 4. PROF. ANDRZEJ SZEWC, DR ALICJA JOCHYMCZYK, RENATA MAJEWSKA, DR TOMASZ SZEWC. Komentarz
- Załącznik nr 5. Marek Rotkiewicz. USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH. KOMENTARZ
- Załącznik nr 6. Rycak Artur i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II
- Załącznik nr 7. Baran Krzysztof W. (red.), Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych, [w:] Prawo urzędnicze. Komentarz
- Załącznik nr 8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r.

*Bomek*

załącznik nr 1

Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie	
WPLYNIŁO	
Dnia	20.01.2019
Nr .....	Zał. ....

Interpelacja nr 2

Zgodnie z art. 30, ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008r.: (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458.):

Art. 30. 1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

W związku z powyższym uregulowaniem prawnym pytam czy dyrektor OSiR Gryfino Eugeniusz Kuduk oraz Wicedyrektor OSiR Gryfino Jan Podleśny nie naruszają powyższego zakazu pełniąc funkcję wiceprezesów MKS Hermes Gryfino?

OSiR Gryfino jest organizatorem Biegów Transgranicznych, współorganizatorem jest MKS Hermes Gryfino. Koszty organizacyjne, koszty pracy pracowników ponosi OSiR, natomiast opłaty startowe za udział w tych zawodach wnosi się na konto MKS Hermes.

Wicedyrektor OSiR Gryfino Jan Podleśny jest Dyrektorem Biegu, Wiceprezesem MKS Hermes czy nie wyczerpuje to naruszenia podawanego powyżej artykułu?

Czy w przedstawionym przykładzie opłat wnoszonych na konto stowarzyszenia, a nie jednostki, którą dyrektorzy zarządzają nie wywołuje uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność? Mowa jest o kilkudziesięciu tysiącach rocznie, a taki sposób organizowania imprez, o których mowa prowadzony jest od dawna.

Przykładów pokrywania się zakresu działania jednostki budżetowej, jednostki organizacyjnej Gminy Gryfino i MKS Hermes i wynikającej z tego faktu stronniczości i interesowności jest dużo więcej. Dotyczą one w zasadzie wszystkich zawodów które organizuje OSiR, a które „współorganizuje” MKS Hermes.

W związku z powyższym pytam: Czy powyższe przykłady pokrywania się zakresów działania OSiR Gryfino i Hermesa Gryfino w związku z tym, że szefami tych podmiotów są te same osoby Eugeniusz Kuduk i Jan Podleśny nie naruszają art. 30, ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458.)?

*[Podpis]*

Rzetecka-Gil Agnieszka, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz

Opublikowano: LexisNexis 2009

**Stan prawny:**

1 stycznia 2009 r.

**Autorzy fragmentu:**

Rzetecka-Gil Agnieszka

### Art. 30

#### Zakres podmiotowy

##### 1.

Zakresem podmiotowym tego przepisu zostali objęci wszyscy pracownicy samorządowi (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy), zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych. *A contrario* działaniem tego przepisu nie są objęci pracownicy zatrudnieni na stanowiskach doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi.

##### 2.

Nieobjęcie zakresem tego przepisu asystentów i doradców spotkało się z negatywną oceną - jako istotny błąd ustawodawcy, uwzględniając okoliczność, że w szczególności wpływ doradcy na sposób realizacji zadań publicznych jest o wiele większy niż innych pracowników, nawet zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych (T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa...*, s. 58).

#### Pojęcie zajęć

##### 3.

Zajęcia, o których mowa w komentowanym przepisie, to wszelkie dodatkowe zajęcia, niezależnie od ich podstawy prawnej (umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, osobiście prowadzona działalność gospodarcza), a nawet takie, które nie są związane z istnieniem jakiegokolwiek stosunku prawnego. Z punktu widzenia formy wykonywanych zajęć - wskazuje się, że zakaz ten obejmuje wszelkiego rodzaju aktywność zawodową, polityczną czy społeczną podejmowaną poza zatrudnieniem u pracodawcy samorządowego (wyrok SN z 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, *LexPolonica* nr 1087850, OSNP 2007, nr 1-2, poz. 6).

##### 4.

Zajęcia te mogą być wykonywane odpłatnie lub nieodpłatnie.

##### 5.

Nie zawsze muszą to być zajęcia dodatkowe w sensie jakościowym czy czasowym - np. w sytuacji gdy pracownik zatrudniony jest na część etatu, może być tak, że właśnie praca np. w urzędzie gminy będzie dodatkową pracą w stosunku do innej, świadczonej w wyższym wymiarze.

##### 6.

Przepis ten stanowi wyjątek od zagwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kodeksie pracy prawa do swobodnego wyboru pracy oraz wykonywania zawodu. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p. każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy, natomiast art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Ograniczenia te uzasadnia jednak potrzeba ochrony interesów pracodawcy, który ma prawo oczekiwać od swojego pracownika obiektywnego, bezstronnego i bezinteresownego podejmowania decyzji (w tym decyzji administracyjnych).

**Zajęcia sprzeczne i związane**

#### 7.

Art. 30 ustawy zawiera trzy typy zakazów określających, kiedy nie można podejmować dodatkowych zajęć. Z naruszeniem dwóch pierwszych zakazów będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy zajęcia pracownika będą sprzeczne lub związane z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, a jednocześnie zajęcia te będą wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Innymi słowy te dwa elementy muszą wystąpić łącznie (por. S. Płażek, *Ocena...*, s. 198). Sama sprzeczność zajęć lub ich związaną z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych już uruchamiają obawę naruszenia przepisu. Dopiero jednak stwierdzenie (oprócz posiadania przez te zajęcia chociaż jednej z tych dwóch cech) wystąpienia uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność powoduje naruszenie tego przepisu (por. S. Płażek, *Ocena...*, s. 198).

#### 8.

Zakaz wykonywania zajęć „związanych” z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych nie ma więc charakteru bezwzględnego, są one zabronione bowiem tylko wówczas, gdy wywoływałyby uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zakaz ten jest uzależniony więc od wystąpienia dodatkowej przesłanki. Natomiast co do wykonywania zajęć „sprzecznych” - sytuacja jest odmienna, ze względu na istnienie trzeciej przesłanki, przewidzianej przez ustawodawcę w komentowanym przepisie (patrz uwaga 18 i n.).

#### 9.

„Sprzeczność” oznacza w języku potocznym „wykluczanie się wzajemnie, przeciwstawność” (E. Sobol, *Mały słownik...*, s. 874). Zajęcia „sprzeczne” z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych to zajęcia powodujące kolizję z wykonywaniem zajęć służbowych, np. kolizję czasową albo celowościową między rezultatami tych zajęć (S. Płażek, *Ocena...*, s. 200).

#### 10.

Zajęcia „związane” z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych to takie, które łączy jakiś rodzaj relacji. Ponieważ ustawodawca nie precyzuje, o jaki rodzaj związku pomiędzy tymi zajęciami chodzi, nie zawęża go w żaden sposób, dlatego twierdzi się, że może tu chodzić o każdy rodzaj związku, wobec którego zaistnienia zachodzi uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Przy czym związek ten nie musi mieć charakteru przyczynowo-skutkowego. Przykładowo wskazuje się na związek funkcjonalny (pracownik wydziału architektury działający równoległe jako inspektor nadzoru), jak i jakiegokolwiek powiązania ekonomiczne, np. pracodawca samorządowy staje

się klientem swego pracownika jako przedsiębiorcy (S. Płażek, *Ocena...*, s. 200).

#### 11.

Obecnie ustawodawca zrezygnował z zabrania wykonywania zajęć „*tożsamyh*”, o których była mowa w ustawie z 1990 r., co należy uznać za słuszne, jako że niewątpliwie zawierały się one w szeroko ujętej kategorii zajęć „*związanych*” z wykonywanymi zajęciami służbowymi.

#### 12.

W zasadzie oba zakresy pojęć „*sprzeczne*” i „*związane*” są tak szerokie, że prawie każdy rodzaj zajęć można byłoby przyporządkować do któregoś z tych określeń. Ciężar określenia więc, czy doszło do naruszenia art. 30 ustawy, należałoby chyba oprzeć na badaniu zaistnienia drugiej przesłanki, czyli czy dane zajęcie wywołało uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

#### **Uzasadnione podejrzenie o stronniczość i interesowność**

#### 13.

Ustawa nie zawiera legalnej (swoistej) definicji pojęć „*stronniczość*” i „*interesowność*”. Ustawodawca odwołał się więc do klauzuli generalnej w zakresie rozumienia tych pojęć. Ustawa nie zawiera żadnych pomocniczych kryteriów oceny. W języku potocznym pojęcie „*stronniczy*” oznacza „*kierujący się (w postępowaniu, sądzeniu, opiniach) osobistymi uprzedzeniami, sympatiami, własnym interesem; pozbawiony obiektywizmu; nieobiektywny, niesprawiedliwy*”. Natomiast „*interesowny*” to „*mający na celu, na względzie jedynie własną korzyść, wyrachowany, chciwy*” (E. Sobol, *Mały Słownik...*, s. 887 i 268). Podkreśla się jednak, że zwroty te należy w języku prawnym kwalifikować do zwrotów o mocnych cechach relatywnych (M. Bator, G. Ninard, *Ograniczenia...*, s. 18).

#### 14.

W konsekwencji przesłanka „*wywołania uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność*” została oparta na nieostrych kryteriach. Podnosi się, że zastosowanie nieostrych kryteriów przesądzających o uznaniu zachowania danej osoby za stronnicze czy interesowne stwarza podstawy do nadużyć zarówno dla potencjalnych przeciwników tej osoby, dla których każde podejmowane przez nią działanie może nosić znamiona stronniczości i interesowności, jak i ewentualnych zwolenników, dla których nigdy jakiegokolwiek wykonywanie zajęć nie będzie ani stronnicze, ani interesowne (A. Wierzbica, *Ograniczenia...*, s. 125).

#### 15.

Obecnie ustawodawca chce, by zabronione zajęcia „*wywoływały uzasadnione podejrzenie*”, a nie były jedynie takimi, które „*mogłyby wywołać podejrzenie*” o stronniczość i interesowność (tak jak to było w art. 18 ustawy z 1990 r.). Za zmianą redakcji musi pójść inne rozumienie tego przepisu (por. np. uchwała SN z 8 marca 1995 r., I PZP 6/95, *LexPolonica* nr 298477, OSNPiUS 1995, nr 16, poz. 204, która stanowi, że jeżeli prawodawca wprowadza zmiany w brzmieniu przepisu, to z reguły oznacza to także zmianę jego treści).

#### 16.

W ustawie z 1990 r. przyjmowano, że wystarczająca jest sama możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność. Pracodawca nie musi zatem wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści (wyrok SN z 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, *LexPolonica* nr 334694, OSNAPiUS 1999, nr 13, poz. 421).

#### 17.

Obecnie należałoby przyjąć, że nie jest już wystarczająca sama możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność. Jednak ciągle będzie aktualna konstatacja, że pracodawca nie musi wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, lub że uzyskał jakieś korzyści. Musi natomiast zaistnieć stan uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność. Czyli innymi słowy: takowe podejrzenie musi się już „*dokonać*”, zaistnieć, mieć miejsce w danym przypadku. Do naruszenia zakazu dojdzie więc tylko wtedy, gdy możliwość podejrzenia przeszła w „*kolejne stadium*” - samego podejrzenia o stronniczość lub interesowność. Przy czym, jak stwierdza ustawodawca, owo podejrzenie musi być uzasadnione. Z kolei określenie „*uzasadniony*” oznacza „*oparty na obiektywnych racjach, słuszny, usprawiedliwiony*” (E. Sobol, *Mały słownik...*, s. 996). Jest to więc kategoria (w odróżnieniu od subiektywnego „*podejrzenia*”) obiektywna.

#### Trzecia przesłanka

#### 18.

Nie wiadomo, czym kierował się ustawodawca, wprowadzając dodatkową przesłankę (w porównaniu do przesłanek zawartych w ustawie z 1990 r. - przyp. A.R.) również opartą na sprzeczności zajęć dodatkowych, tym razem wszakże z „*obowiązkami wynikającymi z ustawy*”. Brzmienie tej przesłanki wskazuje, że została ona przeniesiona z uregulowań dotyczących służby cywilnej, obecnie przesłanka o podobnym brzmieniu znajduje się w art. 80 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505), lecz z tą istotną różnicą, że w ustawie o służbie cywilnej nie zawarto dodatkowych dwóch przesłanek, jakie znajdują się w art. 30 ustawy. Przesłanka ta nie została obwarowana koniecznością wystąpienia podejrzenia o stronniczość lub interesowność, ma więc charakter bezwzględny, niezależny od żadnych dodatkowych przesłanek.

#### 19.

W piśmiennictwie negatywnie wypowiedziano się co do tej przesłanki, uwzględniając nieostrość pojęcia „*obowiązki wynikające z ustawy*”, bardzo surowe konsekwencje naruszenia tego zakazu oraz indyferentny w przypadku tej przesłanki element stronniczości i interesowności, który występuje w przypadku dwóch pozostałych przesłanek (T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa...*, s. 58).

#### 20.

W kontekście wskazanej „*dodatkowej*” (trzeciej) przesłanki należałoby przyjąć, że „*obowiązki służbowe*” i „*obowiązki wynikające z ustawy*” to rozdzielne od siebie i niezachodzące na siebie w najmniejszym stopniu powinności pracownika samorządowego, jednakże w oczywisty sposób w większości przypadków tak nie jest. W tym kontekście warto

wskazać, że niewątpliwie jeden z obowiązków pracownika samorządowego, będąc obowiązkiem wynikającym z ustawy, nie będzie jednocześnie „*obowiązkiem służbowym*” - mianowicie obowiązek zachowania się z godnością poza miejscem pracy (art. 24 ust. 2 pkt 6 ustawy).

#### 21.

Praktycznie na podstawie wskazanego przepisu należałoby badać wystąpienie dwóch, a nie trzech przesłanek:

- 1) wykonywania zajęć związanych z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność,
- 2) wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

#### 22.

Wykonywaniem zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy będą niewątpliwie te wszystkie zajęcia, które będą powodowały niemożność wykonywania zadań pracownika sumiennie, sprawnie, bezstronnie, będą uniemożliwiały zachowanie tajemnicy ustawowo chronionej (służbowej, państwowej) i zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim (art. 30 ust. 1 w zw. z art. 24 ustawy).

#### 23.

Natomiast co do wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność - badanie wystąpienia tej przesłanki zdaje się nie mieć praktycznego znaczenia (przez to również celowości), gdyż zawiera się ona we wskazanej już przesłance, tj. sprzeczności zajęć z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Ponadto ta druga przesłanka nie powoduje konieczności wykazania podejrzenia o stronniczość lub interesowność, ma więc charakter bezwzględny, niezależny od żadnych dodatkowych przesłanek.

#### **Zgoda pracodawcy**

#### 24.

Pracownik nie ma obowiązku uzyskania zgody pracodawcy na wykonywanie dodatkowych zajęć. Co więcej, nawet gdyby o taką zgodę wystąpił (co zdarza się w praktyce), a pracodawca mu jej udzielił - to zgoda ta nie miałaby żadnego znaczenia z punktu widzenia oceny naruszenia przez pracownika komentowanego przepisu.

#### 25.

Zakazy ustanowione w art. 30 ustawy mają charakter bezwzględny w tym sensie, że żadna okoliczność ich nie wyłącza, w tym zgoda pracodawcy. Innymi słowy - zawsze wtedy, gdy pracownik będzie wykonywał zajęcia określone w tym przepisie, będzie naruszał zakaz tam określony.

#### 26.

Zgoda pracodawcy na prowadzenie danej działalności gospodarczej z punktu widzenia naruszenia art. 30 ustawy będzie okolicznością prawnie bez znaczenia. Dodatkowo należy



nadmienić, że zgoda pracodawcy ze swej istoty miałaby charakter blankietowy i ogólny - dotyczyłaby samego faktu prowadzenia danej działalności gospodarczej, a nie poszczególnych zajęć podejmowanych w jej ramach.

#### 27.

Pracodawca nie ma podstaw prawnych, by udzielić pracownikowi zgody na prowadzenie działalności gospodarczej czy jakiegokolwiek innej formy aktywności. Wynika to już choćby z faktu, że z istoty każdego uprawnienia do wyrażania jakiegokolwiek aprobaty wynika możliwość i prawo odmowy jej udzielenia. Natomiast żaden pracodawca samorządowy nie ma uprawnienia do zabronienia pracownikowi prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej (czy innej). Byłoby to ograniczenie podstawowej wolności - i takie ograniczenie musiałoby mieć ustawowe umocowanie, a brak takiego uregulowania w ustawie.

Pracodawca, do którego pracownik zwróci się o udzielenie takiej zgody, powinien więc poinformować pracownika o tym, że nie jest on uprawniony do udzielania bądź odmowy udzielenia zgody na wykonywanie określonych zajęć (działalności gospodarczej) oraz że brak jest wymogu występowania przez pracownika o taką zgodę.

#### 28.

Pracownik nie ma też obowiązku informować pracodawcy o fakcie podjęcia dodatkowych zajęć (dodatkowej pracy). Wyjątkiem jest obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru - art. 31 ust. 2 ustawy. W konsekwencji to na pracowniku spoczywa ciężar oceny, czy działalność, którą podejmuje oraz następnie wykonuje, nie stanowi naruszenia zakazów ujętych w komentowanym przepisie. Przepis przenosi więc na pracownika ryzyko niewłaściwej oceny jego poczynań (por. H. Szewczyk, *Zagadnienia...*, s. 16). To właśnie pracownik poniesie konsekwencje odmiennej oceny jego zachowania przez pracodawcę (gdy ten, wbrew jego przeświadczeniu, stwierdzi, że doszło do naruszenia zakazów dodatkowej działalności).

#### 29.

Wskazuje się, że w celu m.in. kontroli, czy pracownik samorządowy przestrzega zasad określonych w art. 30 ustawy, ustanowiono w art. 31 ustawy obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej oraz w art. 32 ustawy obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym (por. T. Szewc, *Komentarz...*, art. 18).

#### 30.

Jako wskazówkę interpretacyjną przy badaniu okoliczności naruszenia zakazów podaje się - wobec ogólnego sformułowania zakazu i braku dodatkowych kryteriów pozwalających na stwierdzenie naruszenia zakazu - konieczność dokonywania odrębnej oceny każdego stanu faktycznego (H. Szewczyk, *Zagadnienia...*, s. 16).

#### **Przykłady zabronionych zajęć**

#### 31.

Piśmiennictwo dostarcza przykładów zajęć zabronionych komentowanym przepisem. Wskazuje się na następujące zabronione rodzaje aktywności: zatrudnienie w administracji rządowej, a zwłaszcza w komórkach sprawujących nadzór nad samorządem, zatrudnienie w

regionalnej izbie obrachunkowej, zatrudnienie pracownika urzędu gminy w jednostce organizacyjnej podległej wójtowi (odpowiednio również pracownika starostwa lub urzędu wojewódzkiego w powiatowej lub wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej), zatrudnienie w firmach doradczych, prawniczych świadczących usługi na rzecz danej jednostki samorządu (W. Masewicz, *Komentarz...*, s. 106 i n.). Z kolei nie jest zabroniona przez art. 30 ustawy rozległa sfera działalności naukowej, publicystycznej, artystycznej, charytatywnej (W. Masewicz, *Komentarz...*, s. 107).

### 32.

Wykonywaniem zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy będą w szczególności wszelkie zajęcia powodujące naruszenie obowiązków wynikających z art. 24 i art. 25 ustawy.

### 33.

Przykładem zajęć związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, będzie podjęcie zatrudnienia przez pracownika lub osoby mu bliskie u podmiotu, na rzecz którego wydał lub może wydać korzystną decyzję administracyjną, obsługa prawna podmiotu gospodarczego realizującego zamówienia publiczne na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (T. Szewc, *Komentarz...*, art. 18).

### 34.

Judykatura uznała za zabronione, zgodnie z ustawą z 1990 r., określone zajęcia. Przykładowo zabronionymi czynnościami związanymi z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków pracowniczych uznano prowadzenie działalności gospodarczej przez pracownicę urzędu gminy. Pracownica w zakresie czynności służbowych przygotowywała i obsługiwała przetargi na zbycie nieruchomości gminnych, natomiast jednocześnie prowadziła działalność gospodarczą w postaci biura prawnopodatkowego, w którego zakresie działania mieścił się obrót nieruchomościami. W jednym z przetargów, organizowanym przez gminę, jako pełnomocnik jednego z uczestników występował mąż pracownicy, a sama pracownica zawierała umowę sprzedaży nieruchomości jako pełnomocnik strony (wyrok SN z 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, *LexPolonica* nr 334694, OSNAPiUS 1999, nr 13, poz. 421).

### 35.

Złamaniem zakazu wykonywania zajęć, które pozostają w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego, uznano wykonywanie prywatnej działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie i miejscu jego zatrudnienia (do pracownika przychodzili w sprawach związanych z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą interesanci, przeszkadzali oni innym pracownikom, a przełożona poleciła mu, by sprawy te załatwiał na korytarzu urzędu). Wskazano, że w czasie i miejscu pracy każdy pracownik powinien wykonywać pracę na rzecz i w interesie pracodawcy (art. 22 § 1 i art. 100 k.p.), a zatem także pracownik samorządowy nie może prowadzić prywatnej działalności gospodarczej w czasie i miejscu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy na rzecz pracodawcy samorządowego w zakresie zadań tego podmiotu samorządowego (wyrok SN z 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, *LexPolonica* nr 1087850, OSNP 2007, nr 1-2, poz. 6).

**Konsekwencje naruszenia zakazów**

### 36.

Ustawodawca przewidział bardzo surowe konsekwencje naruszenia przez pracownika samorządowego zakazów wynikających z art. 30 ust. 1 ustawy, skutkuje to bowiem niezwłocznym rozwiązaniem, bez wypowiedzenia, stosunku pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p. lub odwołaniem ze stanowiska.

### 37.

Art. 52 § 2 k.p. stanowi, że rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika nie może nastąpić po upływie miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy. Natomiast w art. 52 § 3 k.p. jest mowa o konieczności zasięgnięcia opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej.

Gdy dojdzie do stwierdzenia przedmiotowych naruszeń, pracodawca ma prawny obowiązek rozwiązania stosunku pracy, czyli np. nie może wezwać pracownika do zaprzestania zakazanej działalności i dopiero po bezskutecznym wezwaniu, zastosować sankcję. Natomiast w sytuacji, gdy pracownik zaprzestanie wykonywania zabronionej działalności, okoliczność ta nie będzie stanowiła przesłanki do „zaniechania” zastosowania sankcji z tego przepisu (albowiem do naruszenia już doszło).

### 38.

Należy jednak uwzględnić brzmienie art. 52 § 2 k.p. i niemożność rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia po upływie miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy.

### 39.

Prawny obowiązek pracodawcy rozwiązania umowy bez wypowiedzenia, w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p., oznacza, że pracodawca nie ma możliwości wyboru co do sposobu rozwiązania umowy i nie może np. rozwiązać umowy za wypowiedzeniem. Gdyby jednak doszło do sytuacji upływu terminu, o którym mowa w art. 52 § 2 k.p., wtedy niewątpliwie fakt wykonywania zabronionych zajęć z komentowanego przepisu może stanowić (przy uwzględnieniu okoliczności danego przypadku) uzasadnioną przyczynę rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem.

#### **Zakazy wynikające z innych ustaw**

### 40.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584) - zawierająca zakazy ściśle określonych w niej form aktywności gospodarczej - jest aktem szczególnym wobec komentowanej ustawy, a zatem uzupełnia ją i równoległe z nią obowiązuje. Swoim zakresem podmiotowym obejmuje grupę pracowników samorządowych zajmujących najważniejsze stanowiska w gminie, powiecie i województwie (m.in. wójta, zastępcę wójta, członków zarządu powiatu i województwa, zastępcę wójta, sekretarzy i skarbników jednostek samorządu terytorialnego)

#### **Postulaty *de lege ferenda***

### 41.

Na podstawie komentowanego przepisu aktualność zachowały formułowane jeszcze na tle

ustawy z 1990 r. postulaty co do zmiany swoistej „filozofii” art. 30 ustawy. Ma to ogromny wymiar praktyczny, albowiem trudności w stosowaniu tego przepisu - w aspekcie przyporządkowania konkretnych stanów faktycznych - niewątpliwie pozostaną.

42.

Wskazywano, że podjęcie dodatkowego zatrudnienia powinno być każdorazowo uzależnione od zgody pracodawcy, w ten sposób to na pracodawcę (np. wójta) zostałyby przeniesiona kompetencja, a zarazem odpowiedzialność z tytułu wyrażenia zgody na dokonanie takiej czynności (T. Sierzputowski, *Ograniczenia...*, s. 20; H. Szewczyk, *Zagadnienia...*, s. 16).

43.

Zwrócono uwagę również na zbyt ogólne sformułowanie zakazu oraz brak dodatkowych kryteriów pozwalających na stwierdzenie jego naruszenia - jako stwarzające niebezpieczeństwo zbyt dowolnej i nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego z jednej strony, z drugiej strony zaś w postaci niczym nieuzasadnionej tolerancji wobec osób naruszających ten przepis (H. Szewczyk, *Zagadnienia...*, s. 16).

**Drobny Wojciech, Mazuryk Marcin, Zuzankiewicz Piotr, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz**

Opublikowano: Oficyna 2010

**Stan prawny:**

1 lipca 2010 r.

**Autorzy fragmentu:**

Zuzankiewicz Piotr

**Pozostali autorzy komentarza:**

Drobny Wojciech

Mazuryk Marcin

**Art. 30**

**1.**

Analizowany artykuł ustanawia zakaz wykonywania przez pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, a także zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

**2.**

Treść komentowanego artykułu obowiązuje pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Spod zakresu przedmiotowego tego przepisu wyłączono więc pozostałych pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, a więc doradców, asystentów oraz pracowników pomocniczych i obsługi. Wyłączenie doradców i asystentów ze stosowania regulacji art. 30, a więc osób, które ze względu na specyfikę wykonywanej pracy mogą być narażone na pokusę podejmowania zajęć stronniczych i interesownych, sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy, należy uznać za istotny błąd ustawodawcy (zob. T. Mordel, *Co zmienia...*, s. 58; A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, s. 178).

**3.**

Dodatkowe zajęcia, o których mowa w ust. 1 komentowanego artykułu, mogą być wykonywane zarówno na dowolnej podstawie prawnej, jak i bez niej, a dodatkowo nie ma znaczenia rodzaj podmiotu, na którego rzecz te zajęcia są wykonywane, podstawa prawna, czas trwania czy ich charakter (por. B. Cudowski, *Ograniczenia swobody zatrudnienia...*, s. 65), a także - jak zauważa A. Dubowik - intensywność czy częstotliwość (por. A. Dubowik, *Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników służby publicznej*, PiZS 2005, nr 10, s. 15-23). Nie ma również znaczenia odpłatny lub nieodpłatny charakter wykonywanych zajęć. Co więcej, zastosowanie komentowanego przepisu nie wymaga wykazania konkretnych przykładów stronniczości lub interesowności. W wyroku z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421, SN podkreślił, że do rozwiązania umowy o pracę

wystarczy "jedynie możliwość wywołania podejrzeń o stronniczość lub interesowność". Zdaniem Sądu zaistnienie podejrzeń o stronniczość (oficjalne skargi na praktyki panujące w urzędzie, stawianie władzom lokalnym zarzutów tolerowania dwuznacznego stanu rzeczy, wyrażanie przez interesantów przekonania, że przedłużanie się załatwiania określonych spraw spowodowane jest zaistniałą sytuacją) może stanowić podstawę wypowiedzenia takiemu pracownikowi stosunku pracy. "Przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie tego przepisu jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzeń o stronniczość i interesowność. Pracodawca nie musi zatem wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści" (wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421). Natomiast w przypadku stwierdzenia zaistnienia konkretnych zdarzeń (faktów) stronniczości lub interesowności pracownika możliwe jest rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia.

#### 4.

Zajęcia wskazane w art. 30 ust. 1 można podzielić na dwie kategorie:

- 1) zajęcia pozostające w sprzeczności lub związane z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujące uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność;
- 2) zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

W przypadku pierwszej kategorii dopiero spełnienie obu przesłanek wskazanych przez ustawodawcę (pozostawanie w sprzeczności lub związanie z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych oraz wywoływanie uzasadnionych podejrzeń o stronniczość i interesowność) powoduje naruszenie przepisów art. 30 ust. 1. (zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, s. 179-180; S. Płażek *Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym - wybrane zagadnienia (w:) Stosunki pracy...*, red. M. Stec, s. 198). Sama sprzeczność zajęć lub ich związanie z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych stanowią obawę naruszenia przepisu. Jednakże dopiero wystąpienie uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność przesądza o naruszeniu przepisu.

#### 5.

Z powyższego wywodu wynika, że samo wykonywanie dodatkowych zajęć związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, w przypadku gdy nie wywołują one uzasadnionych podejrzeń o stronniczość lub interesowność, jest dozwolone. W tym kontekście warto przytoczyć wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, OSNP 2007, nr 1-2, poz. 6, w którym stwierdził, że "wykonywanie prywatnej działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie i miejscu zatrudnienia pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami pracowniczymi oraz może wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio jego zakresem czynności pracowniczych".

#### 6.

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku wykonywania przez pracownika

samorządowego zajęć pozostających w sprzeczności z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, nawet jeżeli nie wywołują one uzasadnionych podejrzeń o stronnictwo lub interesowność. W tym przypadku kwestię naruszenia przepisów ustawy należy rozważać w kontekście wskazanego przez ustawodawcę w ust. 1 komentowanego artykułu zakazu wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Przepis ten, wzorowany na art. 80 ust. 1 u.s.c., w przypadku komentowanej ustawy należy uznać za wysoce nieostry, co w konsekwencji daje kierownikom jednostek samorządowych szerokie pole do interpretacji (zob. T. Mordel, *Co zmienia...*, s. 58). Należy zauważyć, że w tym wypadku przesłanka ta nie została obwarowana koniecznością wystąpienia podejrzenia o stronnictwo lub interesowność.

#### 7.

Sankcje za naruszenie przez pracownika samorządowego zakazów wskazanych w ust. 1 komentowanego artykułu zostały ujęte przez ustawodawcę w art. 30 ust. 2, który stanowi, że są nimi rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p. lub odwołanie ze stanowiska (tzw. dyscyplinarne rozwiązanie stosunku pracy). Artykuł 52 § 2 k.p. stanowi, że rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika nie może nastąpić po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy. Natomiast zgodnie z art. 52 § 3 k.p. pracodawca podejmuje decyzję w sprawie rozwiązania umowy po zasięgnięciu opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. W razie zastrzeżeń co do zasadności rozwiązania umowy zakładowa organizacja związkowa wyraża swoją opinię niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni.

#### 8.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego jednego z zakazów wskazanych w art. 30 ust. 1 na pracodawcy ciąży obowiązek niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Mając na uwadze, że komentowany przepis zawiera wiele ocennych i nieostrych określeń, trudnych do jednoznacznego zinterpretowania (m.in. określenie zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy), które mogą rodzić po stronie pracownika ryzyko niewłaściwej oceny swoich działań, przyjęcie w sposób automatyczny tak restrykcyjnej sankcji nie wydaje się optymalnym rozwiązaniem (zob. A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach...*, s. 153), zwłaszcza że komentowanej ustawie brak jest mechanizmów uzyskiwania uprzedniej zgody pracodawcy na podjęcie dodatkowej działalności, które obecne są m.in. w ustawie o służbie cywilnej.

---

# USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH. KOMENTARZ

---

*PROF. ANDRZEJ SZEWC, DR ALICJA JOCHYMCZYK,  
RENATA MAJEWSKA, DR TOMASZ SZEWC*

**Art. 30 [Zakaz wykonywania niektórych zajęć]**

**legalis** C.H.BECK

WYDAWNICTWO C.H.BECK

WARSZAWA 2011

WYDANIE I



Art. 30

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

1 1. **Ogólna charakterystyka komentowanego przepisu.** Prawo do pracy, polegające na wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy jest w Polsce konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością ekonomiczną każdego człowieka (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP dopuszcza jednak wprowadzenie – w drodze ustawy – wyjątków od tej wolności. Artykuł 30 PracSamU, wprowadza takie właśnie wyjątki. Podobnie jak poprzedzający go art. 29 ustawy, nawiązuje on do motywów wyrażonych w jej preambule – zapewnienia rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Publiczny charakter tych zadań, rzutu na skalę ich skutków, wymaga szczególnej staranności w ich wykonywaniu. Dotyczy to zwłaszcza zadań realizowanych przez osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych. Jedną z okoliczności, które mogą stać temu na przeszkodzie jest podejmowanie dodatkowych (ubocznych) zajęć przez pracowników samorządowych. Komentowany przepis (będący odpowiednikiem art. 18 PracSamU z 1990 r.) nie ustanawia bezwzględnego zakazu podejmowania zajęć pozasłużbowych, lecz ogranicza ich zakres. Urzędnik samorządowy może takie zajęcia wykonywać (i to bez potrzeby uzyskiwania na to zgody swojego przełożonego czy kierownika jednostki) (odmienną zasadę przyjęto w stosunku do pracowników urzędów państwowych – zob. art. 19 ust. 1 PracUrzPU), jednak pod warunkiem że nie odznaczają się one cechami wskazanymi w art. 30 ust. 1 PracSamU. Podkreślić przy tym trzeba dwie rzeczy. Po pierwsze, wykonywanie określonego zajęcia ubocznego jest zakazane tylko wtedy, gdy wypełnia ono znamiona ustawowe (zob. dalej – notka 3). Po drugie, z uwagi na użycie przez ustawodawcę ogólnego określenia "zajęcia", przyjęć należy, że zakaz ustanowiony w art. 30 PracSamU dotyczy nie tylko zajęć zarobkowych (choć tych w głównej mierze), ale również zajęć niezarobkowych (tak też Sypniewski, Komentarz 1994, s. 59; *Ćwiertniak, Taniewska-Peszko, Pracownicy 1991*, s. 75–76; P. Zuzankiewicz, [w:] *W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, Warszawa 2010*, pkt 3 objaśnień do art. 80), i nie ogranicza się wyłącznie do dodatkowego zatrudnienia. Obejmuje też prowadzenie działalności gospodarczej. Bez znaczenia prawnego jest również częstotliwość podejmowania tych zajęć (*A. Dubowik, Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników strefy publicznej, PiZS 2005*, Nr 10, s. 15; pogląd autorki P. Zuzankiewicz, [w:] *W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa*, pkt 3 objaśnień do art. 80).

2 2. **Podmiotowy zakres przepisu.** Przepis odnosi się do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Nie dotyczy zatem doradców, asystentów, pracowników pomocniczych i obsługi. Z faktu, że osoby zatrudnione na podstawie wyboru bądź powołania nie zostały w rozporządzeniu płacowym zaliczone do urzędników samorządowych wynika, że przepis odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym do sekretarzy JST. Nie obejmuje natomiast pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ani skarbników JST. Nie oznacza to bynajmniej, że ci pracownicy nie podlegają żadnym ograniczeniom w tym zakresie – zob. dalej pkt 6, s. 227. W porównaniu z art. 18 ust. 1 PracSamU z 1990 r., który dotyczył wszystkich pracowników samorządowych, obecna pragmatyka dokonała znacznego (naszym zdaniem – nadmiernego) ograniczenia kręgu jego adresatów.

3 3. **Ustawowe znamiona zajęć zakazanych urzędnikom samorządowym.** Zajęcia, których podejmowanie i wykonywanie jest urzędnikom samorządowym zabronione, to zajęcia, które odznaczają się poniższymi cechami:

- 1) pozostają w sprzeczności lub są związane z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych albo
- 2) wywołują uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność albo
- 3) są sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Nawiązując do pkt 1, sprzeczność pomiędzy zajęciami ubocznymi a zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych może przybierać różne postacie. Może np. wyrażać się w tym, że dodatkowe zajęcia będą wykonywane w godzinach pracy urzędnika albo wpłyną na mniej efektywne wykonywanie zadań pracownika (np. na skutek przemęczenia dodatkowym zajęciem) albo na wykorzystywanie sprzętu, urządzeń biurowych i materiałów pracodawcy przy wykonywaniu zajęć ubocznych (w tym przypadku w grę mogłoby wchodzić roszczenie pracodawcy o naprawienie wyrządzonej mu przez to szkody). Z kolei przykładem zajęcia związanego z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jest świadczenie przez pracownika

zajmującego się w urzędzie podatkami i opłatami lokalnymi jednocześnie usług doradztwa podatkowego (por. wyr. NSA w Warszawie z 9.12.1999 r., II SA 1613/99, niepubl.).

Nawiązując do pkt 2, przykładami takich zajęć są:

- 1) świadczenie określonego przedsiębiorcy przez radcę prawnego urzędu usług prawnych w związku z przetargami organizowanymi przez urząd, jeśli przedsiębiorca ów przetargi te często wygrywa;
- 2) prowadzenie spraw spółki, na rzecz której pracownik ten, jego małżonek, krewny lub powinowaty wydaje decyzje administracyjne;
- 3) zajmowanie stanowisk w organach spółek i pobieranie z tego tytułu znaczących gratyfikacji;
- 4) odpłatne świadczenie fikcyjnych usług, np. konsultingowych, w zamian za korzyści majątkowe lub osobiste;
- 5) przyjmowanie upominków i darowizn o wartości przekraczającej zwyczajowo dopuszczalne "dowody wdzięczności".

Dla naruszenia tego zakazu nie jest istotny obiektywny stan rzeczy, czyli to, czy urzędnik jest rzeczywiście stronnicy lub interesowny, tylko możliwość ("podejrzanie") zaistnienia takiej sytuacji. Nie do końca jasne jest natomiast znaczenie słowa "wywołują", czy chodzi tutaj o obiektywny stan rzeczy, np. przekonanie większego grona osób trzecich o stronnicy lub interesowności, czy wystarcza już potencjalna możliwość powstania takiego przekonania. Bardziej jednoznaczne pod tym względem są art. 19 PracUrzPU oraz art. 80 SłużbaCywU. Pierwszy z nich mówi o "zajęciach, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronnicy lub interesowność", drugi – o "czynnościach lub zajęciach podważających zaufanie do służby cywilnej".

Nawiązując do pkt 3, chodzi tutaj przede wszystkim o sprzeczność z obowiązkami określonymi w art. 24 PracSamU, np. wykonywanie zajęć nieliczących z godnością urzędnika samorządowego.

- 4 4. **Sankcje naruszenia art. 30 ust. 1 PracSamU.** Naruszenie któregośkolwiek z zakazów ustalonych w art. 30 ust. 1 PracSamU potraktowane zostało przez ustawodawcę na równi z ciężkim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 52 § 1 pkt 1 KP), skutkującym rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia albo odwołaniem ze stanowiska (art. 30 ust. 2 PracSamU). Należy zwrócić uwagę, iż ze względów wskazanych wyżej w notce 2 (niestosowanie przepisu do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru bądź powołania), przepis art. 30 ust. 2 PracSamU w części dotyczącej odwołania ze stanowiska stał się przepisem martwym. Nowelizacja rozporządzenia płacowego polegająca na odpowiedniej zmianie wykazu stanowisk urzędniczych i kierowniczych stanowisk urzędniczych (przez włączenie doń wyżej wymienionych osób) mogłaby go jednak "reanimować".
- 5 5. **Odesłanie do art. 52 § 2 i 3 KP.** Przy stosowaniu powyższej sankcji pracodawca jest obowiązany przestrzegać postanowień art. 52 § 2 i 3 KP. Oznacza to, że zwolnienie ze skutkiem natychmiastowym wymaga zachowania procedury konsultacyjnej, o której mówi § 3 tego przepisu i nie jest możliwe po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę. Przepisy te zostały szeroko omówione w literaturze prawa pracy, zwłaszcza w komentarzach do Kodeksu pracy (zob. komentarze powołane w bibliografii niniejszego opracowania). Mają również bogate orzecznictwo.
- 6 6. **Ograniczenia wynikające z innych przepisów.** Przepisy art. 30 PracSamU nie są jedynymi, które ograniczają pracowników samorządowych w podejmowaniu dodatkowych zajęć. Artykuł 5 tej ustawy zabrania sekretarzom JST podejmowania określonej działalności politycznej. Wiele ograniczeń zapisano w samorządowych ustawach ustrojowych (art. 24a–24h SamGminU; art. 23–25h SamPowU, art. 27a–27h SamWojU), w ustawie antykorupcyjnej, mającej, zgodnie z art. 6–6b, zastosowanie do:
  - 1) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi;
  - 2) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi;
  - 3) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz
  - 4) osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa (art. 6–6b ustawy antykorupcyjnej) (szerzej o tych ograniczeniach pisze A. Rzeteka-Gil, Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, Warszawa 2009, objaśnienia do art. 4–5, art. 7–8, art. 10 i art. 13–15).

Dalsze, jakkolwiek już sporadyczne ograniczenia mogą znajdować się w innych ustawach. Tytułem przykładu można wskazać art. 78 ust. 4 SłużbaCywU, który zabrania pracownikom samorządowym piastującym mandat radnego zatrudnienia w służbie cywilnej na stanowisku członka korpusu tej służby.

Załącznik nr 5

---

USTAWA O PRACOWNIKACH  
SAMORZĄDOWYCH. KOMENTARZ

---

*MAREK ROTKIEWICZ*

**Art. 30 [Zakaz wykonywania niektórych zajęć]**

**legalis** C.H.BECK

WYDAWNICTWO C.H.BECK

WARSZAWA 2016

WYDANIE I

Art. 30

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

1. Zgodnie z art. 30 PracSamU, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z PracSamU. Regulacja ta powoduje problemy praktyczne dotyczące zarówno jej zakresu podmiotowego (do których pracowników znajduje zastosowanie), jak i przedmiotowego (jakie działania w rzeczywistości są zakazane).

Szeroko zostało to zanalizowane w wyroku WSA w Lublinie. Przepis nie zawiera generalnego zakazu podejmowania zajęć pozasłużbowych przez urzędnika samorządowego, a jedynie wprowadza ograniczenia zakresu tych zajęć. Urzędnik samorządowy może wykonywać dodatkowe zajęcia poza swoim zatrudnieniem w jednostce samorządowej. Nie musi przy tym ani uzyskiwać zgody kierownika jednostki, ani też informować go o podjęciu wykonywania dodatkowego zajęcia (chyba że mówimy o działalności gospodarczej). Przepis nakłada na pracownika konieczność dokonania

"samooceny"

danego zajęcia w kontekście zakazów ustanowionych w art. 30 PracSamU (wyr. WSA w Lublinie z 5.2.2015 r., III SA/LU 532/14, Legalis).

2. W komentarzach do PracSamU eksperci wyrażają różne opinie na temat tego, kto jest objęty art. 30 PracSamU.

Bezdiskusyjne jest to, że dotyczy on pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych na podstawie umów o pracę.

Artykuł 30 PracSamU nie dotyczy pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach:

- 1) doradców i asystentów;
- 2) pomocniczych i obsługi.

Część autorów wskazuje – opierając się na literalnym brzmieniu art. 30 PracSamU – że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Nie obejmuje zatem pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, gdyż nie są oni do tej grupy zakwalifikowani według WynagrPracSamR (tak *S. Płażek*, w: *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. *K. W. Baran*, Lex/el. 2014, komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 2; *A. Szewc* (red.), *A. Jochymczyk*, *R. Majewska*, *Ustawa o pracownikach...*, Legalis, komentarz do art. 30, pkt 2).

Autorzy ci powołują się przy tym na WynagrPracSamR. Analiza załączników do rozporządzenia rzeczywiście wskazuje, że stanowisko skarbnika gminy jest wymienione w odrębnej tabeli III, gdzie wskazano stanowiska w urzędach, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania. Z kolei wykaz stanowisk kierowniczych urzędniczych i stanowisk urzędniczych zawiera tabela IVB, dotycząca stanowisk, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę.

Prezentowane jest również inne stanowisko, zgodnie z którym zakresem podmiotowym art. 30 PracSamU zostali objęci wszyscy pracownicy samorządowi, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy, ma on zatem zastosowanie również do powołanych i wybieralnych pracowników samorządowych (por. *H. Szewczyk*, *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, *Samorząd Terytorialny* 2012, Nr 11, s. 65; *A. Rzetecka-Gil*, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LexPolonica/el. 2009, komentarz do art. 30, pkt 1).

Drugie stanowisko podzielił WSA w Lublinie w wyroku z 5.2.2015 r. (III SA/LU 532/14, Legalis). W uzasadnieniu wyroku, w którym wskazano, że art. 30 PracSamU dotyczy również skarbników gmin zatrudniony-

ch na podstawie powołania, czytamy m.in., że stanowisko wskazujące na objęcie zakresem zastosowania art. 30 PracSamU także pracowników zatrudnionych na podstawie powołania znajduje także oparcie w wykładni systemowej, uwzględniającej treść PracSamU. Artykuł 4 ust. 1 PracSamU wskazuje formy zatrudniania pracowników samorządowych, wymieniając wśród podstaw zatrudnienia powołanie, co dotyczy m.in. skarbnika gminy. Z kolei ust. 2, wskazując stanowiska, na jakich zatrudniani są pracownicy samorządowi, bez względu na podstawę zatrudnienia, wymienia stanowiska: urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, doradców i asystentów oraz pomocnicze i obsługi. Z połączenia tych dwóch regulacji płynie wniosek, że nie da się racjonalnie dokonać innej kwalifikacji, jak poprzez zaliczenie osób zatrudnianych na podstawie powołania do kierowniczych stanowisk urzędniczych w rozumieniu pragmatyki samorządowej.

Idąc dalej za wskazaniem wykładni systemowej, należy zwrócić uwagę na treść art. 30 ust. 2 PracSamU, który wśród sankcji z tytułu naruszenia zakazu określonego w ust. 1 wskazuje odwołanie pracownika. Sankcja ta może mieć zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania lub wyboru, a nie umowy o pracę. Przyjęcie pierwszego ze wspomnianych poglądów – zgodnie z którym art. 30 PracSamU nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania lub wyboru, czyniłby część ust. 2 przepisem martwym. Fundamentalnym założeniem każdej wykładni przepisów prawa jest racjonalność ustawodawcy, nie można więc wyklądać przepisu w taki sposób, który prowadzi do wniosku o nieracjonalności ustawodawcy, tworzącego przepisy martwe.

Powyższe konkluzje znajdują oparcie również w wykładni celowościowej. Trudno znaleźć racjonalne argumenty wyjaśniające, dlaczego zakaz wykonywania zajęć godzących w obowiązek służbowy, wywołujące podejrzenia i stronniczość czy interesowność miałby dotyczyć np. sekretarza gminy, a już nie skarbnika. Wydaje się, że racjonalne są wnioski zgoła przeciwne, im więcej kompetencji i większa odpowiedzialność na danym stanowisku, tym bardziej wskazane są zakazy podejmowania określonych zajęć.

Tak też do tego zagadnienia podszedł NSA w wyroku z 7.7.2015 r., (II OSK 1434/15, Legalis).

3. Artykuł 30 PracSamU obejmuje jakiegokolwiek dodatkowe zajęcia, w tym pracę na podstawie stosunku pracy, zajęcia zarobkowe wykonywane na innej podstawie (np. umowa-zlecenie), jak również każdą działalność o charakterze niezarobkowym (np. na stowarzyszenia).

Dotyczy zatem np. działalności urzędnika samorządowego zajmującego się organizacjami pozarządowymi w stowarzyszeniu, które otrzymuje z urzędu gminy określone wsparcie finansowe, przy udzielaniu którego uczestniczy w ramach obowiązków służbowych ten urzędnik.

Można na tle art. 30 ust. 1 PracSamU wyróżnić następujące elementy składowe:

- 1) zajęcia pozostające w sprzeczności lub związane z obowiązkami pracownika, wywołujące uzasadnione podejrzenia o stronniczość lub interesowność,
- 2) zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z PracSamU.

Użyty w PracSamU termin "zajęcie" nie oznacza wyłącznie "zajęć zarobkowych". Dotyczy zatem nie tylko dodatkowej działalności zarobkowej (np. podejmowanej w ramach umowy zlecenia lub o dzieło czy stosunku pracy), lecz także działalności nieodpłatnej. Tak więc, "zajęciem" w rozumieniu PracSamU jest również działalność nieodpłatna na rzecz stowarzyszenia czy fundacji.

4. Zakazy wynikające z art. 30 PracSamU można podzielić na trzy grupy:

- 1) zakaz wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami pracownika,
- 2) zakaz wykonywania zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenia o stronniczość lub interesowność,
- 3) zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Pierwsza grupa obejmuje działania, które będą kolidować z prawidłowym świadczeniem pracy pracownika.

O sprzeczności z obowiązkami możemy mówić, np. jeżeli pracownik zajmujący się w urzędzie podatkami i opłatami lokalnymi jednocześnie świadczy usługi doradztwa podatkowego (wyr. NSA z 9.12.1999 r., II SA 1613/99, niepubl.).

Podobnie o sprzeczności możemy mówić w sytuacji, gdy pracownik świadczy pracę na rzecz innego podmiotu na nocnej zmianie, po czym stawia się rano w pracy w urzędzie, będąc zbyt zmęczonym, aby efektywnie wykonywać swoje zadania.

Druga grupa zabronionych zajęć ma zdecydowanie większy zakres znaczeniowy. Wchodzi do niej wszystkie te prace, zajęcia, które w jakikolwiek sposób będą powiązane z zakresem czynności pracownika samorządowego,

jeżeli mogą uzasadniać podejrzenia o stronnictwo lub interesowność podejmowanych w ramach obowiązków pracowniczych tego pracownika (w związku z "samorządowym" stosunkiem pracy).

Jako przykłady takich zajęć podaje się w literaturze:

- 1) świadczenie określonego przedsiębiorcy przez radcę prawnego urzędu usług prawnych w związku z przetargami organizowanymi przez urząd, jeśli przedsiębiorca ów przetargi te często wygrywa;
- 2) prowadzenie spraw spółki, na rzecz której pracownik ten, jego małżonek, krewny lub powinowaty wydaje decyzje administracyjne;
- 3) zajmowanie stanowisk w organach spółek i pobieranie z tego tytułu znaczących gratyfikacji;
- 4) odpłatne świadczenie fikcyjnych usług, np. konsultingowych, w zamian za korzyści majątkowe lub osobiste;
- 5) przyjmowanie upominków i darowizn o wartości przekraczającej zwyczajowo dopuszczalne "dowody wdzięczności"

(zob. A. Szewc (red.), A. Jochymczyk, R. Majewska, Ustawa o pracownikach..., Legalis/el. 2011).

Trzecia grupa działań zabronionych to zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z PracSamU. W tej grupie należy umieścić głównie zajęcia stojące w sprzeczności z art. 24 i 25 PracSamU.

Zgodnie z ust. 1 art. 24 PracSamU do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Przez zadania publiczne, o których mowa, należy rozumieć zadania nałożone na daną jednostkę przepisami prawa.

Do zadań wojewódzkiego urzędu pracy należy m.in. realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE (art. 8 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 8 ust. 3 PromZatrU).

Z kolei art. 24 ust. 2 PracSamU wskazuje, że do obowiązków pracownika samorządowego należą w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

W pierwszym z przytoczonych obowiązków zostało umieszczone odesłanie do innych przepisów prawa. W tym miejscu warto zwrócić uwagę zwłaszcza na obowiązek zachowania w tajemnicy niektórych informacji, wynikający z:

- 1) art. 4 OchrInfU,
- 2) art. 23 OchrDanychU.

W art. 25 PracSamU nałożono na pracownika obowiązek sumiennego i starannego wykonywania poleceń przełożonego, określając jedynie przypadki, w którym możliwe jest odstąpienie od wykonania polecenia.

5. Ryzyko skutku nieprawidłowej oceny swojej aktywności pozasłużbowej w kontekście art. 30 PracSamU ponosi pracownik.

W razie stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów określonych w art. 30 ust. 1 PracSamU niezwłocznie rozwiązuje się z nim stosunek pracy bez wypowiedzenia, z zastosowaniem art. 52 § 2 i 3 KP, lub odwołuje się go ze stanowiska.

W konsekwencji ustalenia, że nastąpiło naruszenie zakazu z art. 30 PracSamU, pracodawca nie ma możliwości wyboru. Został zobowiązany do zastosowania zwolnienia dyscyplinarnego. Nie może więc przyjąć innej formy rozstania z pracownikiem – przede wszystkim wypowiedzenia, ale również np. nie może wyrazić zgody na porozumienie stron, by nie kończyć współpracy w trybie dyscyplinarnym.

Należy podkreślić, że nie można oceniać pojęć "zajęcia sprzeczne" oraz "zajęcia związane" w oderwaniu od koniecznego elementu uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

Jak słusznie podkreśla w glosie do wyroku WSA w Lublinie z 5.2.2015 r. (III SA/LU 532/14, Legalis) *A. Rzetecka-Gil*, zakresy obu pojęć

"sprzeczne"

i

"związane"

są tak szerokie, że w zasadzie każdy rodzaj zajęć można byłoby przyporządkować do któregoś z tych terminów. Dlatego ciężar określenia, czy doszło do naruszenia art. 30 ust. 1 PracSamU, należy uzależnić od wystąpienia drugiej przesłanki, czyli czy dane zajęcie wywołało uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

W tym wyroku WSA w Lublinie orzekł, że ocena, czy doszło do naruszenia zakazu w konkretnej sytuacji, powinna opierać się na rozważeniu relacji pomiędzy obowiązkami pracownika samorządowego na stanowisku, na którym jest zatrudniony w urzędzie, oraz rodzajem dodatkowych zajęć, które podjął. Najczęściej do naruszenia zakazu z art. 30 ust. 1 PracSamU będzie dochodzić w sytuacjach, w których istnieje ryzyko, że pracownik mógłby wykorzystać swoje kompetencje urzędowe w działalności, którą podejmuje dodatkowo. Sąd stwierdził, że użyte w art. 30 ust. 1 PracSamU terminy

"stronniczość"

i

"interesowność"

mają charakter pojęć niedookreślonych. Nie jest możliwe ich abstrakcyjne zdefiniowanie, można jedynie zarysować pewne ogólne kierunki ich interpretacji. Nadanie tym pojęciom konkretnej treści, czyli wyjaśnienie, czy dany rodzaj zajęcia może wzbudzać podejrzenia stronniczości lub interesowności wymaga odniesienia się do całokształtu okoliczności danego, konkretnego przypadku.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, sposób sformułowania ustawowych przesłanek zakazu ( "wywołujących uzasadnione podejrzenie"

) wskazuje, że nie jest konieczne wykazanie, że pracownik rzeczywiście działa w sposób stronniczy lub interesowny, chodzi tylko o możliwość zaistnienia takiej sytuacji (por. *A. Szewc* (red.), *A. Jochymczyk*, *R. Majewska*, Ustawa o pracownikach..., Legalis/el. 2011, komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 3; podobnie *A. Rzetecka-Gil*, w: Ustawa o pracownikach..., LexPolonica /el. 2009, komentarz do art. 30, pkt 17). Omawiany zakaz ma przede wszystkim charakter profilaktyczny, a zatem może i powinien wyprzedzać realne wydarzenia (por. *S. Płażek*, w: Prawo urzędnicze..., komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 7).

Trzeba podkreślić, że nie chodzi o wykazanie konkretnych zdarzeń, które miały taki charakter, lecz o wykazanie, że takie niebezpieczeństwo racjonalnie istnieje.

**Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 24, 25 PracSamU.

Należy podkreślić, że nie można oceniać pojęć "zajęcia sprzeczne" oraz "zajęcia związane" w oderwaniu od koniecznego elementu uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

Jak słusznie podkreśla w głosie do wyroku WSA w Lublinie z 5.2.2015 r. (III SA/LU 532/14, Legalis) *A. Rzeteka-Gil*, zakresy obu pojęć "sprzeczne"

i

"związane"

są tak szerokie, że w zasadzie każdy rodzaj zajęć można byłoby przyporządkować do któregoś z tych terminów. Dlatego ciężar określenia, czy doszło do naruszenia art. 30 ust. 1 PracSamU, należy uzależnić od wystąpienia drugiej przesłanki, czyli czy dane zajęcie wywołało uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

W tym wyroku WSA w Lublinie orzekł, że ocena, czy doszło do naruszenia zakazu w konkretnej sytuacji, powinna opierać się na rozważeniu relacji pomiędzy obowiązkami pracownika samorządowego na stanowisku, na którym jest zatrudniony w urzędzie, oraz rodzajem dodatkowych zajęć, które podjął. Najczęściej do naruszenia zakazu z art. 30 ust. 1 PracSamU będzie dochodzić w sytuacjach, w których istnieje ryzyko, że pracownik mógłby wykorzystać swoje kompetencje urzędowe w działalności, którą podejmuje dodatkowo. Sąd stwierdził, że użyte w art. 30 ust. 1 PracSamU terminy

"stronniczość"

i

"interesowność"

mają charakter pojęć niedookreślonych. Nie jest możliwe ich abstrakcyjne zdefiniowanie, można jedynie zarysować pewne ogólne kierunki ich interpretacji. Nadanie tym pojęciom konkretnej treści, czyli wyjaśnienie, czy dany rodzaj zajęcia może wzbudzać podejrzenia stronniczości lub interesowności wymaga odniesienia się do całokształtu okoliczności danego, konkretnego przypadku.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, sposób sformułowania ustawowych przesłanek zakazu (

"wywołujących uzasadnione podejrzenie"

) wskazując, że nie jest konieczne wykazanie, że pracownik rzeczywiście działa w sposób stronniczy lub interesowny, chodzi tylko o możliwość zaistnienia takiej sytuacji (por. *A. Szewc (red.), A. Jochymczyk, R. Majewska*, Ustawa o pracownikach..., Legalis/el. 2011, komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 3; podobnie *A. Rzeteka-Gil*, w: Ustawa o pracownikach..., LexPolonica /el. 2009, komentarz do art. 30, pkt 17). Omawiany zakaz ma przede wszystkim charakter profilaktyczny, a zatem może i powinien wyprzedzać realnie wydarzenia (por. *S. Płażek*, w: Prawo urzędnicze..., komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 7).

Trzeba podkreślić, że nie chodzi o wykazanie konkretnych zdarzeń, które miały taki charakter, lecz o wykazanie, że takie niebezpieczeństwo racjonalnie istnieje.

**Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 24, 25 PracSamU.



Rycak Artur i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II

Opublikowano: WK 2016

**Stan prawny:**

1 lipca 2016 r.

**Autorzy fragmentu:**

Rycak Artur

**Pozostali autorzy komentarza:**

Rycak Magdalena

Stelina Jakub

Stępień Jerzy

**Art. 30** [Zakaz wykonywania niektórych zajęć przez pracowników na stanowiskach urzędniczych]

1.

*Ratio legis* komentowanego artykułu polega na zapewnieniu przejrzystości, bezstronności, uczciwości, a także politycznej neutralności pracowników samorządowych, którzy w ramach swoich obowiązków podejmują decyzje dotyczące praw i obowiązków obywateli.

2.

Podmiotowo przepis odnosi się do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Nie odnosi się do asystentów, doradców oraz pracowników pomocniczych i obsługi.

3.

W ustawie o pracownikach samorządowych z 1990 r. odpowiednikiem art. 30 był przepis art. 18. W stosunku do dawnej regulacji w komentowanym artykule ograniczono zakres podmiotowy wymienionych zakazów do urzędników samorządowych oraz dodano zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy, który nie występował w art. 18 u.p.s. z 1990 r.

4.

Zakaz wykonywania określonych zajęć poza stosunkiem pracy stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności urzędnika samorządowego, usprawiedliwioną jednak interesem publicznym, w tym interesem lokalnej społeczności, która utrzymując ze swoich podatków lokalną administrację, ma prawo liczyć na profesjonalne, uczciwe i bezstronne załatwianie spraw pozostających w kompetencjach administracji, w której zatrudniony jest urzędnik samorządowy.

5.

Zgodnie z ust. 1 urzędnik samorządowy nie może wykonywać następujących zajęć:

- a) pozostających w sprzeczności z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jeżeli wywołuje to uzasadnione podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność,

b) związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jeżeli wywołuje to uzasadnione podejrzenie o jego stronnicość lub interesowność oraz

e) sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy, bez względu na to, czy wywołują one uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność.

#### 6.

Zakaz wykonywania ww. zajęć odnosi się zarówno do zajęć o charakterze zarobkowym, jak i do zajęć o charakterze niezarobkowym.

#### 7.

Sprzeczność zajęć wykonywanych przez urzędnika samorządowego z zajęciami, które wykonuje on w ramach obowiązków służbowych, dotyczy wszelkich obowiązków urzędnika, w tym wynikających z treści umowy o pracę, wynikających z zajmowanego stanowiska (pełnionej funkcji), a także obowiązków, które mogą być wykonywane sporadycznie, zleconych przez jego przełożonych. Zajęcia wykonywane przez urzędnika poza stosunkiem pracy można uznać za sprzeczne z jego obowiązkami służbowymi, jeżeli na przykład pokrywają się czasowo, mają taki sam lub podobny zakres przedmiotowy czy też prowadzą do kolizji interesów pracownika wykonującego zajęcia poza stosunkiem pracy z interesami pracodawcy, u którego jest on zatrudniony.

#### 8.

Za zajęcia związane z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy, w rozumieniu art. 30 ust. 1, należy uznać wszelkie rodzaje aktywności zarobkowej i niezarobkowej, które pokrywają się chociażby częściowo podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie czy teleologicznie (celowościowo) z tymi obowiązkami.

#### 9.

Pojęcia stronnicości i interesowności należy rozumieć zgodnie z ich znaczeniem potocznym i leksykalnym, ponieważ nie zostały zdefiniowane w ustawie.

#### 10.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wszelkie ograniczenia swobody podejmowania działalności gospodarczej nakładane na osoby pełniące funkcje publiczne zmierzają w istocie do ochrony interesu publicznego, polegającej na „zapobieżeniu angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet (...) organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”. Chodzi przy tym o wyeliminowanie „pokusy nadużywania pełnionego stanowiska”<sup>166</sup>. W sprawie tej Trybunał wyraził stanowisko, że nałożone na radnych ograniczenia (niepołączalność pełnienia funkcji publicznej z prowadzeniem działalności gospodarczej) „pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć”.

#### 11.

Na tle wykładni art. 18 u.p.s. z 1990 r. (obecnie art. 30) Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2006 r.<sup>167</sup> stwierdził, że wykonywanie prywatnej działalności gospodarczej przez

pracownika samorządowego w czasie i miejscu zatrudnienia pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami oraz może wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio jego zakresem czynności pracowniczych. W sprawie tej powód zatrudniony był w Starostwie Powiatowym w O.M. na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska i geologii w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska na podstawie umowy na czas nieokreślony. Równocześnie prowadził działalność gospodarczą, w ramach której świadczył usługi geodezyjne. Starosta powiatowy zwrócił się do powoda na piśmie o dokonanie wyboru pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej a pracą w starostwie, wyznaczając jednocześnie termin do udzielenia odpowiedzi. Powód nie ustosunkował się do wymienionego pisma, a także nie zaprzestał prowadzenia działalności. W tej sytuacji pracodawca wypowiedział powodowi umowę o pracę, podając jako przyczynę niewywiązywanie się z wydanego polecenia służbowego w związku z niedostosowaniem się do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. W uzasadnieniu do wyroku sąd I instancji podniósł m.in., że przepis zakazujący pracownikom samorządowym prowadzenia wszelkiej aktywności zawodowej, politycznej czy społecznej wywołujące uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność pracownika stanowi wyjątek od prawa do swobodnego wyboru pracy zagwarantowanego w art. 10 k.p. oraz wyjątek od deklarowanej w art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru zawodu i miejsca pracy. Wprawdzie w Starostwie Powiatowym w O.M. zakres czynności powoda nie dotyczył bezpośrednio geodezji, ale ponieważ poprzednio zajmował on stanowisko związane z taką działalnością (kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami), a nadto czynności te dotyczyły zadań w ogólności wykonywanych przez Starostwo w O.M., mogło to wywoływać podejrzenie co do stronniczości powoda. Powód bronił się w apelacji, argumentując, że wykonując usługi geodezyjne nie podejmował decyzji wiążących się z zakresem usług geodezyjnych, a zatem jego obowiązki pracownicze wynikające z zajmowanego stanowiska inspektora do spraw ochrony środowiska nie mogły w sposób obiektywny wywoływać podejrzenia, że wykonuje je stronniczo lub interesownie. Ze stanu faktycznego sprawy wynikało ponadto, że powód przyjmował swoich klientów w budynku starostwa, tj. w czasie pracy, a zatem, iż w czasie i miejscu swojego zatrudnienia wykonywał faktycznie swoją działalność gospodarczą, co pozostawało w oczywistej sprzeczności z jego obowiązkami pracowniczymi. W ocenie Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę kasacyjną powoda jego zachowanie polegające na przyjmowaniu swoich klientów w miejscu i czasie pracy uniemożliwiało dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku. Tego rodzaju zachowania mogły też wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, z uwagi na to, że powód poprzednio zatrudniony był na kierowniczych stanowiskach w wydziałach geodezji i gospodarki gruntowej terenowych jednostek samorządowych. W ocenie SN przyczyną rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, który nie oddzielał wyraźnie powierzonych mu kompetencji publicznych od prywatnej działalności gospodarczej, jest „sama możliwość uznania jego zachowań jako rodzących podejrzenia o stronniczość lub interesowność nie tylko u współpracowników lub pracodawcy samorządowego, ale także obywateli oczekujących praworządnego, bezstronnego i uczciwego załatwiania swoich spraw przez pracowników sfery samorządowej”.

## 12.

We wcześniej wydanym wyroku z dnia 18 czerwca 1998 r. <sup>168</sup> Sąd Najwyższy przyjął, że prowadzenie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi stanowi przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie art. 18 u.p.s. z 1990 r. (obecnie art. 30). W ocenie SN sama możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność jest przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę. Co więcej, pracodawca nie musi nawet wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, czy też, że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści. W wymienionej sprawie powódka była zatrudniona w urzędzie miasta i gminy na stanowisku inspektora do spraw gospodarki gruntami nierolnymi i nieleśnymi. Pozwany wypowiedział powódce umowę o pracę, uzasadniając to naruszeniem art. 18 u.p.s. z 1990 r. (obecnie art. 30). Powódka w ramach swoich obowiązków pracowniczych miała bowiem wpływ na podejmowanie decyzji administracyjnych w sprawach obrotu nieruchomości, zaś w jednym z przetargów na sprzedaż działki budowlanej brał udział jej mąż. Jednocześnie powódka prowadziła działalność gospodarczą polegającą m.in. na obrocie nieruchomościami. Zakres prowadzonej działalności gospodarczej pokrywał się z zakresem obowiązków powódki jako pracownika samorządowego. Taka sytuacja rodziła uzasadnione, w ocenie sądu II instancji rozpoznającego apelację powódki, podejrzenia o stronniczość i interesowność powódki, przy czym bez znaczenia była okoliczność, czy w rzeczywistości powódka podejmowała działania stronnicze. W ocenie SN rozpoznającego kasację powódki zastosowanie art. 18 u.p.s. z 1990 r. (obecnie art. 30) nie wymagało wykazania konkretnych przykładów stronniczości lub interesowności pracownika. Do zastosowania powołanego przepisu wystarczy jedynie możliwość wywołania podejrzeń o stronniczość i interesowność. Naganne zachowanie powódki polegało na tym, że prowadziła działalność gospodarczą w zakresie pokrywającym się częściowo z jej obowiązkami jako pracownika samorządowego, a także, że w przetargu ogłoszonym przez urząd, którego była pracownikiem, jako pełnomocnik jednego z uczestników występował jej mąż.

## 13.

Tezy SN wyrażone w uzasadnieniach do ww. wyroków z dnia 15 lutego 2006 r. oraz 18 czerwca 1998 r. należy uznać za częściowo nieaktualne. Obecnie ustawa w art. 30 ust. 1 zakazuje urzędnikom samorządowym wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, które „wywołują” uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, podczas gdy w art. 18 ust. 1 u.p.s. z 1990 r. (w brzmieniu do dnia 9 października 2006 r.) mowa była o zajęciach, które „mogłyby wywołać” uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zmiana ta, dokonana już w art. 18 ust. 1 u.p.s. z 1990 r. z dniem 10 października 2006 r., ma określone znaczenie. Obecnie naruszenie zakazu wynikającego z art. 30 ust. 1 ma miejsce wtedy, gdy zajęcia pozasłużbowe urzędnika samorządowego sprzeczne lub związane z obowiązkami służbowymi wywołują, a nie jedynie mogą wywoływać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność. Ustawodawca zmienił od dnia 10 października 2006 r. i utrzymał obecnie przesłanki zakazu wykonywania przez urzędników samorządowych zajęć

pozasłużbowych. Kryterium obiektywne zostało zachowane, bowiem podejrzenie o stronniczość lub interesowność musi być „uzasadnione”, co oznacza, że nie wystarczy subiektywne odczucie odbiorcy, iż zajęcia urzędnika wywołują u przekonanie o jego stronniczości lub interesowności. Takie podejrzenie musi być obiektywnie uzasadnione.

#### 14.

Za aktualną należy w szczególności uznać tezę wyrażoną w ww. wyroku SN z dnia 18 czerwca 1998 r., zgodnie z którą pracodawca nie ma obowiązku wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie. Jeżeli wykonywanie zajęć pozasłużbowych obiektywnie prowadzi do uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność, stanowi to naruszenie zakazu z art. 30 ust. 1.

#### 15.

W wyroku z dnia 10 lutego 2006 r. (I PK 157/05, M.P.Pr. 2006, nr 11, s. 597) Sąd Najwyższy uznał, że pracodawca może wezwać pracownika samorządowego do zaprzestania wykonywania określonych zajęć, które w jego ocenie pozostają w sprzeczności z obowiązkami tego pracownika lub mogą wywołać podejrzenie o jego stronniczość czy interesowność. W ocenie SN taki pracownik jest obowiązany niezwłocznie podporządkować się takiemu poleceniu pracodawcy. W uzasadnieniu tego wyroku SN stwierdził, że obowiązek podporządkowania się takiemu poleceniu pracodawcy ma na celu zachowanie zaufania obywateli do instytucji samorządowej, w której pracownik wykonuje swoje obowiązki. W przedmiotowej sprawie „powód nie zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej zarejestrowanej w Urzędzie Miasta Ł., polegającej na świadczeniu usług geodezyjnych i kartograficznych (a w szczególności na opracowywaniu map i wykonywaniu pomiarów), która «pozostawała w sprzeczności z jego obowiązkami» oraz «mogła wywoływać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność» jako pracownika samorządowego zatrudnionego w Miejskim Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Ł. (...) Do jego obowiązków pracowniczych należały bowiem kontrola prawidłowości robót geodezyjnych wykonywanych przez jednostki wykonawstwa geodezyjnego oraz przyjmowanie robót geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a w szczególności kontrola dokumentacji przekazywanej do tego zasobu pod względem przestrzegania zasad wykonywania prac, osiągnięcia wymaganych dokładności i zgodności ze standardami technicznymi. Powód nie zaprzestał prowadzenia tej działalności pomimo dwukrotnego pisemnego wezwania go do tego przez jego przełożonego (...) oraz dwukrotnego pisemnego wezwania go w tej samej sprawie przez działającego w imieniu Prezydenta Miasta Ł. sekretarza”. W tej sytuacji powód dopuścił się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 52 § 1 pkt 1 w zw. z art. 100 § 1 k.p. oraz art. 18 w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.p.s. z 1990 r.), bowiem w sposób uporczywy uchylał się od wykonania poleconej mu czynności. Sąd Najwyższy wyraził także stanowisko, że zachowanie powoda „należy oceniać jako szczególnie naganne, tym bardziej jeżeli zważyć z jednej strony na konieczność dążenia do eliminowania wszelkich przejawów możliwego zagrożenia zjawiskami korupcji w życiu publicznym w ogóle, a w administracji publicznej w szczególności, a z drugiej strony na to, że z mocy ustawy obowiązek taki spoczywał również na powodzie, i to nie tylko z racji jego zatrudnienia w instytucji samorządowej, lecz także z faktu pełnionej przez niego funkcji związkowej. Od powoda bowiem, jako osoby obdarzonej

szczególne zaufaniem innych pracowników samorządowych, można było oczekiwać i należało wymagać, aby swym zachowaniem nie stwarzał sytuacji, w której mogłoby dojść do obniżenia dyscypliny i dbałości pozostałych pracowników samorządowych o dobro sprawowanej służby publicznej”. W rozpoznawanej sprawie rozwiązanie z powodem umowy o pracę bez wypowiedzenia z jego winy, z powodu ciężkiego naruszenia przezeń podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 52 § 1 pkt 1 k.p.), zostało przez stronę pozwaną dokonane bez zgody organizacji związkowej, pomimo że powód jako pracownik pełniący funkcję związkową korzystał ze szczególnej ochrony prawnej, a więc nastąpiło ono z naruszeniem art. 32 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych (w brzmieniu obowiązującym w dacie rozwiązania tego stosunku pracy), to jednak ze względu na okoliczności faktyczne, w jakich to nastąpiło, a w szczególności z uwagi na utratę zaufania do powoda oraz na ocenę jego zachowania – jako wyjątkowo nagannego i noszącego znamiona rażącego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, które w opinii publicznej w swych skutkach nie tylko narażało na szwank społeczne zaufanie do instytucji samorządowej zatrudniającej powoda, lecz także miało znamiona zachowania oczywiście negatywnie oddziałującego na morale pozostałych pracowników tej instytucji samorządowej – przywrócenie powoda do pracy u strony pozwanej nie jest możliwe do zaakceptowania i pozostawałoby w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego (art. 8 k.p.).

#### 16.

Przytoczone tezy z uzasadnienia SN do wyroku z dnia 10 lutego 2006 r. są aktualne, z zastrzeżeniem, jak w punkcie 13 (zajęcia pozasłużbowe sprzeczne lub związane z obowiązkami służbowymi muszą wywoływać, a nie mogą wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność).

#### 17.

Urzędnik samorządowy nie ma obowiązku występowania do pracodawcy o wyrażenie zgody na wykonywanie jakichkolwiek zajęć pozasłużbowych. Komentowany przepis nie uzależnia wykonywania przez urzędnika samorządowego jakichkolwiek zajęć pozasłużbowych od zgody pracodawcy. Zakazy wynikające z art. 30 ust. 1 mają bowiem charakter bezwzględny. Pracodawca nie ma z kolei żadnego uprawnienia do wyrażania zgody na wykonywanie zajęć przez urzędnika samorządowego, które można ocenić jako sprzeczne lub związane z zajęciami, które urzędnik wykonuje w ramach obowiązków służbowych. Oznacza to, że nawet wyrażenie zgody przez pracodawcę na wykonywanie przez urzędnika określonych zajęć pozasłużbowych nie uchyla naruszenia zakazów z art. 30 ust. 1.

#### 18.

Urzędnik samorządowy musi sam ocenić, czy jego zajęcia pozasłużbowe pozostają w sprzeczności lub w związku z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych. Negatywna ocena w tym przedmiocie dokonana przez pracodawcę, odmienna od oceny urzędnika, może być zweryfikowana tylko przez sąd pracy w ramach postępowania z powództwa pracownika w razie rozwiązania z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy.

#### 19.

Zgodnie z ust. 2 art. 30 w przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika

samorządowego któregokolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p. lub odwołuje się go ze stanowiska. Przepis ten, który obowiązywał w niemal identycznym brzmieniu jako ust. 2 art. 18 u.p.s. z 1990 r. od 10 października 2006 r., nakłada na pracodawców samorządowych obowiązek rozwiązania stosunku pracy oraz odwołania pracownika ze stanowiska (w przypadku zatrudnienia na podstawie powołania) w razie naruszenia zakazów wymienionych w ust. 1, bez względu na ocenę, czy tak surowa sankcja powinna być w określonym stanie faktycznym zastosowana.

#### 20.

Przepis art. 30 ust. 2 został sformułowany na tyle stanowczo i precyzyjnie, że nie pozwala na zastosowanie przez pracodawcę samorządowego łżejszych sankcji, np. kar porządkowych czy rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę za wypowiedzeniem.

#### 21.

*De lege ferenda* należałoby w ust. 2 art. 30 rozszerzyć zakres sankcji stosowanych w razie naruszenia przez urzędników samorządowych jednego z zakazów wymienionych w ust. 1. Rozwiązanie bezzwłoczne stosunku pracy z winy pracownika (tzw. zwolnienie dyscyplinarne) nie zawsze w praktyce przystaje do ciężaru naruszonego obowiązku, np. w sytuacji gdy trudno jest ocenić, w jakim zakresie obowiązki urzędnika samorządowego wynikające ze stosunku pokrywają się z jego aktywnością poza stosunkiem pracy, np. z tytułu świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

#### 22.

W zamyśle ustawodawcy (jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy) komentowany artykuł miał doprecyzować wcześniej obowiązującą w tej mierze regulację z art. ustawy z 1990 r. dotyczącą zakazu wykonywania przez pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych niektórych zajęć.

#### 23.

W ocenie doktryny<sup>169</sup> brzmienie art. 30 nasuwa wątpliwości, ponieważ przepis posługuje się odmienną terminologią prawną niż akty prawne z zakresu prawa gospodarczego i handlowego.

#### 24.

Urzędnicy mając dostęp do różnych informacji i danych na temat na przykład zamierzonych działań inwestycyjnych władz samorządu lokalnego, mogą te informacje wykorzystać.

<sup>166</sup>Por. uzasadnienie do uchwały TK dnia 13 kwietnia 1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

<sup>167</sup>II PK 134/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 6.

<sup>168</sup>I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421.

<sup>169</sup>K. W. Ćwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 10.

**Baran Krzysztof W. (red.), Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych, [w:]  
Prawo urzędnicze. Komentarz**

Opublikowano: LEX 2014

**Stan prawny:**

30 czerwca 2014 r.

**Autorzy fragmentu:**

Płażek Stefan

**Pozostali autorzy komentarza:**

Baran Krzysztof W.(red.)

Ćwiertniak Bolesław Maciej

Dubowik Anna

Książek Daniel

Pisarczyk Łukasz

Tomaszewska Monika

Walczak Krzysztof

Wujczyk Marcin

## **Art. 30**

### **1.**

Obecny przepis art. 30 u.p.s. posiadał swój merytoryczny odpowiednik w art. 18 poprzedniej ustawy z 1990 r. Przepis ów, z początku brzmiący podobnie lakonicznie jak art. 19 ust. 2 u.p.u.p., będący dlań zapewne pierwowzorem, został w 2006 r. dosyć mocno rozbudowany w sposób budzący zastrzeżenia w piśmiennictwie i praktyce jego stosowania. Obecny przepis nowej ustawy uwzględnia część tych zastrzeżeń (powtórzonych zresztą w fazie procesu legislacyjnego). Jednak niestety nie wszystkie.

W ustawie, a również w samorządowych ustawach ustrojowych, zrezygnowano w konstrukcji uzależniania danej aktywności od zgody pracodawcy, a zatem pracownik samorządowy według własnej wiedzy i sumienia ocenia, czy winien się powstrzymać od określonego rodzaju aktywności. Co za tym idzie - nie wydaje się dopuszczalne, by pracodawca mógł mu jakiejś równoległej aktywności zabronić w drodze polecenia służbowego. Pracodawca jednak może, a nawet musi, obserwować i oceniać tego rodzaju aktywność oraz wyciągać co do niej odpowiednie konsekwencje prawne. Ustawa nie przewiduje też działania pracodawcy polegającego na zwróceniu pracownikowi uwagi na nieprawidłowość jego działań, a także nie przewiduje żadnej gradacji skutków takiej nieprawidłowości.

### **2.**

Komentowany przepis dotyczy tylko stanowisk urzędniczych. Nie obejmuje zatem pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, którzy według rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z 2009 r. nie są do tej grupy zakwalifikowani. Znakomita jednak większość z nich jest ograniczona nieco podobnymi zakazami, zawartymi w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności



gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jednak nie wszyscy. W szczególności ani komentowany przepis, ani wspomniana ustawa nie obejmują przewodniczącego i członków zarządów związków komunalnych, zatrudnionych na podstawie wyboru<sup>314</sup>. Ponadto żaden z tych przepisów nie dotyczy burmistrzów, zastępców burmistrzów i pozostałych członków zarządów dzielnic warszawskich. Z dniem bowiem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych i niektórych innych ustaw<sup>315</sup> stanowiska te, dotychczas obsadzone na podstawie umów o pracę, przekształciły się w stosunki pracy na podstawie wyboru (art. 5 ustawy). Tym sposobem tych wysokiej rangi funkcjonariuszy samorządowych żadne ograniczenia niekorzystnej dla pracodawcy aktywności nie dotyczą. Wspomniany przepis ma zresztą genezę wyłącznie korupcyjną - służy jedynie nabyciu przez te osoby odpraw, należnych pracownikom z wyboru na mocy art. 40 ust. 1 u.p.s. na koniec kadencji samorządów wypadającej w 2014 r. Stanowi też szokujący prawniczy dziwoląg: powstają na jego mocy stosunki pracy z wyboru bez stosownego aktu wyboru.

Komentowany przepis nie dotyczy też oczywiście innych niż urzędnicze grup pracowników samorządowych: pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów. Tym sposobem osób tych dotyczy jedynie ogólny obowiązek dbania o dobro pracodawcy (art. 100 § 2 pkt 4 k.p.). Jest to dziwne w stosunku do nowej kategorii doradców i asystentów, mających jednak styczność z działalnością *stricto* merytoryczną danej jednostki. Zatem również na tych stanowiskach przydatne byłyby jakieś prawne gwarancje przyzwoitego zachowywania się w sferze zajęć pobocznych.

### 3.

Przedmiotem zakazów są "zajęcia". To ogólne sformułowanie mieści w swej treści - jak się zgodnie przyjmuje - aktywność zarówno jednorazową, jak i periodyczną, zarówno odpłatną, jak i nie, a także zarówno gospodarczą, jak i pozagospodarczą. W omawianym przepisie chodzi bez wątpienia o zachowania o charakterze czynienia (*facere*), nie zaś powstrzymywania, się, bycia biernym, tolerowania (*pati*).

W semantycznym zakresie słowa "zajęcia" nie mieści się też samo posiadanie jakiegoś statusu, np. rodzinnego. Ma to znaczenie, ponieważ zdarzają się próby czynienia użytku z komentowanego przepisu z uwagi na aktywność nie samego pracownika, a jego małżonka czy członka rodziny. Dla przykładu - w wyroku z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98<sup>316</sup>, Sąd Najwyższy uznał za istotny merytorycznie m.in. fakt uczestniczenia przez męża pracownicy w przetargu zorganizowanym w zatrudniającym ją urzędzie. Moim zdaniem podstawą do czynienia z tej okoliczności użytku nie powinien być jednak komentowany przepis. Pozostawanie w związku małżeńskim nie jest wszak "zajęciem" (abstrahując w tym momencie od rozważań natury socjologicznej). Natomiast problem istotnie istnieje i nie zawiera nań remedium ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani prawo zamówień publicznych (które zakazuje jedynie bezpośredniej styczności tak bliskich osób w postępowaniu przetargowym)<sup>317</sup>.

Określenie zakazanych urzędnikom zachowań ma obecnie charakter dosyć rozbudowany, a interpretacji podlegają nie tylko poszczególne elementy owej struktury, ale i zachodzące między nimi relacje (na co nie zawsze zwraca się dostateczną uwagę). Ustawa zabrania zatem pracownikowi samorządowemu zajęć "pozostających w sprzeczności lub związanych z

zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy".

Najprościej oczywiście określić sytuację ostatnią, tj. zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Jednak i tu konieczne jest przyjęcie pewnych założeń, których wskazania ustawodawca zaniedbał. Komentowany przepis nie wyjaśnia mianowicie, o czyje ustawowe obowiązki chodzi - raczej jednak tylko o te dotyczące danego pracownika. Przepis nie wyjaśnia również, o którą ustawę chodzi: czy tylko o ustawę o pracownikach samorządowych? Niestety w komentowanej ustawie brak zapisów wskazujących, że słowo "ustawa" dotyczy tylko niej. Ilekroć jeden jej przepis odwołuje się do drugiego, wymieniany jest tylko jego numer, bez użycia słowa "ustawa"<sup>318</sup>. Z tego względu uważam, że w komentowanym przepisie chodzi o wszelkie obowiązki pracownika samorządowego wynikające z jakiejkolwiek ustawy. Oczywiście tym sposobem pracownik samorządowy znajduje się w złej sytuacji, bowiem przepis przewiduje tylko jedną sankcję, niezależną od rangi danego ustawowego obowiązku. Ale na to nic *de lege lata* nie można poradzić, poza próbami wykładni systemowej w obrębie prawa pracy. Zresztą ten problem (choć z mniejszą ostrością) istnieje i przy ograniczeniu rozumienia słowa "ustawa" tylko do ustawy o pracownikach samorządowych.

Zabronione są zajęcia "sprzeczne" z ustawą, w więc takie, które polegają na zachowaniach niedopuszczalnych z punktu widzenia dyspozycji przepisów bezwzględnie obowiązujących - łamiące zawarte tam zakazy, ignorujące nakazy lub niemieszczące się w ramach zachowań dozwolonych. Natomiast komentowany przepis w tym fragmencie nie zabrania zajęć polegających na zachowaniu *praeter legem*, bez jawnej sprzeczności z danym obowiązkiem ustawowym. Tego mogą ewentualnie zabraniać zakazy zawarte we wcześniejszych fragmentach przepisu.

#### 4.

Artykuł 30 u.p.s. używa sformułowania "obowiązki" dwukrotnie: raz jako "obowiązki służbowe" i raz jako "obowiązki wynikające z ustawy", za każdym razem w odmiennym uwarunkowaniu. Pozostaje zaś poza sporem, że źródłem obowiązków służbowych (jakkolwiek by je rozumieć, o czym niżej) są m.in. ustawy. Dla ocalenia sensowności wypowiedzi ustawodawcy nie ma zatem innego wyjścia, jak przyjąć, że spośród obowiązków pracownika samorządowego te ustawowe posiadają rangę szczególną: zarówno nie wolno wykonywać zajęć z nimi związanych a wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, jak i nie wolno wykonywać zajęć z nimi sprzecznych. *In principio* komentowany przepis ma charakter bardziej rozbudowany, zabraniając pracownikowi samorządowemu "zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących podejrzenie o stronniczość lub interesowność". Kierując się zdrowym rozsądkiem, należy wykluczyć koniunkcję zajęć sprzecznych z obowiązkami służbowymi i wywołujących podejrzenie o stronniczość względnie interesowność. Sama sprzeczność z obowiązkami wystarczy bowiem, by dane zajęcie nie było tolerowane. Natomiast co do zajęć "związanych" z tymi wykonywanymi w ramach służbowych obowiązków dla ich bezprawności wymagane jest jeszcze, by wywoływały one uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Dla

interpretacji tego zakazu wymagane jest wyjaśnienie pojęcia "obowiązków służbowych", bowiem ich definicja nie jest zawarta ani w ustawie o pracownikach samorządowych, ani nigdzie indziej. Ustawa traktuje jedynie o obowiązkach "pracownika samorządowego", a przymiotnik "służbowy" w ogóle nigdzie indziej w niej nie pada. Używa ona określeń "służyć" względnie służba" w zupełnie innych kontekstach - w rocie ślubowania oraz dla określenia wstępnego stażu pracy (służba przygotowawcza). Zatem to określenie oznacza jedynie podkreślenie wagi zatrudnienia w ramach administracji publicznej oraz jego szczególnej aksjologii. Bierze się ona z uwarunkowań zarówno historycznych (zatrudnienie w administracji publicznej odbywało się w II RP w ramach stosunków służbowych, do których tradycji obecne prawo urzędnicze wielorako nawiązuje), jak i ustrojowych - art. 60 Konstytucji RP dotyczący również samorządów traktuje o "służbie publicznej", zaś korpus urzędniczy państwowy jest określany jako "służba cywilna".

Obecny model prawa urzędniczego nie rozwarstwia sfery wewnętrznego zatrudnienia pracownika od sfery jego zewnętrznych kompetencji, inaczej niż np. w przypadku spółek handlowych, odróżniających zatrudnienie w spółce od piastowania funkcji w jej organach. Stosunek pracy urzędnika zawiera zatem również sferę jego funkcji publicznej, co widać choćby po katalogu obowiązków pracowniczych zawartych w art. 24 u.p.s. Stąd "obowiązki służbowe" to po prostu wszelkie obowiązki pracownicze pracownika samorządowego. Ich źródłem są akty normatywne, inne akty o charakterze źródeł prawa pracy i prawa urzędniczego (np. regulamin pracy, regulamin wynagradzania, regulamin funkcjonowania urzędu, wymienione w art. 28 u.p.s. zarządzenia itp.), umowa o pracę, związany z nią zakres czynności dla danego stanowiska, polecenia pracodawcy i zwierzchnika, a także w pewnym sensie istniejące w przypadku konkretnego stanowiska zasady etyki zawodowej.

## 5.

Kolejnym określeniem wymagającym interpretacji jest sformułowanie "pozostających w sprzeczności" (pomiędzy zajęciami równoległymi a zajęciami w ramach obowiązków służbowych). Nie jest ono bynajmniej tożsame z omawianym już wyżej pojęciem zajęć "sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy". Jest to bowiem tym razem sprzeczność w relacji zajęcie - zajęcie, nie zaś zajęcie - obowiązek. Literalnie rzecz biorąc, zajęciem zabronionym nie staje się ono przez samą jedynie sprzeczność z obowiązkami służbowymi, ale dopiero gdy popada w sprzeczność z jakimiś zajęciami wykonywanymi w ramach owych służbowych obowiązków. Nie jest jednak jasne, czy był w tym świadomy zamysł ustawodawcy. Wiele przemawia za tym, że jest to jedynie nieporadność językowa. Praktyka stosowania przepisu wskazuje, że bada się po prostu sprzeczność pomiędzy zajęciami pobocznymi urzędnika a jego obowiązkami służbowymi, z pominięciem badania wynikających z tych obowiązków zajęć. Co najwyżej bada się, czy owe zajęcia poboczne nie pozostają z zajęciami "służbowymi" w kolizji (np. czasowej). Jednak ową kolizję można wszak wydedukować z samej treści obowiązków służbowych, bez konieczności wskazywania konkretnych realnych przypadków.

## 6.

Kolejnym wymienionym w przepisie jest przypadek zajęć "związanych" (z zajęciami w ramach obowiązków służbowych). Jest on zdobyczą - raczej wątpliwą co do jej przydatności - nowelizacji poprzedniej ustawy o pracownikach samorządowych<sup>319</sup>. O ile bowiem

poprzednio dla negatywnej oceny zajęć pracownika wystarczyło, by powstał przez te zajęcia stan obawy o bezinteresowność i bezstronność pracownika, o tyle teraz trzeba dodatkowo doszukiwać się "związku" pomiędzy nimi a zajęciami w ramach obowiązków służbowych. W efekcie możliwość zrobienia użytku z przepisu została ograniczona. W braku ustawowego dookreślenia przyjmuje się, że nie musi istnieć stan związku konkretnie przyczynowo-skutkowego<sup>320</sup>, lecz także inne stany - pokrywania się choćby w części zakresów owych zajęć przedmiotowo, funkcjonalnie czy celowościowo<sup>321</sup>. Obnaża to rzeczywistą beztreściwość owego zapisu. Jest to sytuacja przypominająca istniejącą na gruncie art. 92<sup>1</sup> § 1 k.p., gdzie użyte sformułowanie "w związku" (z przejściem na emeryturę lub rentę) zostało po zmianach w prawie ubezpieczeń społecznych wyprane z jakiegokolwiek sensownej treści i oznacza w praktyce jedynie nie za dużą odległość czasową między ustaniem stosunku pracy a nabyciem prawa do świadczenia (w dowolnej już sekwencji).

Podobnie w przypadku zajęć "związanych" bada się w istocie (i wbrew literalnemu brzmieniu przepisu) relacje nie między konkretnymi ("wykonywanymi") zajęciami, a między zajęciami (pobocznymi) i obowiązkami (pracowniczymi).

Jako przykłady zajęć niezgodnych z komentowanym przepisem wskazuje się np. działalność gospodarczą w zakresie usług geodezyjnych w przypadku geodety gminnego<sup>322</sup>, z uwagi na bliskość rodzajową zajęć i korzystanie z informacji posiadanych urzędowo, wykonywanie pobocznej działalności w miejscu lub czasie pracy, usługi doradztwa podatkowego w przypadku urzędnika skarbowego<sup>323</sup> czy usługi prawne radcy prawnego urzędu na rzecz podmiotów startujących w tym urzędzie w przetargach<sup>324</sup>. Niekoniecznie musi to być przy tym działalność gospodarcza.

## 7.

Kolejnym określeniem godnym poświęcenia mu uwagi jest to, że zabrania się zajęć "wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność". W stosunku do sformułowania "wywołujących uzasadnione podejrzenie" przepis formalnie nie określa, czyje winno być to podejrzenie, czy powinno ono mieć podstawy w realnych wydarzeniach ani też jakie są przesłanki uznania owego podejrzenia za uzasadnione. Nie są to wszelako wady tego zapisu, bowiem odpowiedzi na te kwestie nie powinny raczej budzić wątpliwości. Osobami, których podejrzenia mają tu miarodajne znaczenie, są mianowicie wszyscy mający styczność z pracą danego urzędnika: jego zwierzchnicy, współpracownicy i konsumenci jego działań (strony). U żadnej bowiem z tych osób nie powinno zrodzić się podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Jakkolwiek decydem wdrożenia sankcji jest pracodawca, to nie może on wszak przechodzić obojętnie wobec sygnałów płynących od innych osób, musi je zweryfikować. Pracownik winien zatem w swych zajęciach pobocznych rozważyć reakcje wszystkich tych osób.

Podejrzenie nie musi mieć podstawy w realnych wydarzeniach, bowiem i bez nich może wszak być zasadne<sup>325</sup>. Przepis ma przede wszystkim charakter profilaktyczny, a zatem może i powinien wyprzedzać realne zdarzenia.

Podejrzenie ma jednak być "uzasadnione". Nie wystarcza zatem w tym względzie subiektywna ocena zwierzchnika<sup>326</sup>. Jako kryterium należy tu przywołać konkretny rodzaj owych zajęć - czy przez swój przedmiot, podmioty, których dotyczą, bądź innego rodzaju cechy (np. korzystność dla ich wykonywania informacji i danych możliwych do pozyskania

dzięki pracy w urzędzie) mogą stwarzać realną co do ziszczenia się obawę o niewłaściwe (stronnicze lub interesowne) zachowanie się urzędnika w ramach jego stosunku pracy. Same pojęcia stronniczości i interesowności występują jako częsty element wszystkich podobnych zapisów<sup>327</sup>. Ich łączne stosowanie wynika z przyczyn racjonalnych: nie każda stronniczość wpływa z pobudek interesownych. Nie każda też interesowność wiąże się ze stronniczością: urzędnik może wszak czerpać korzyści, postępując wbrew interesowi wszystkich stron postępowania, albo też w interesie ich wszystkich (np. geodeta przyspieszający swymi pobocznymi zajęciami tok załatwień spraw urzędowych).

## 8.

Przepis przewiduje tylko jedną konsekwencję prowadzenia niedozwolonej w nim aktywności: rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia. Nie jest to sytuacja komfortowa ani dla pracownika, ani dla pracodawcy. W dodatku rygorystyczny zapis wzmaga ją kategorię sformułowania: "w przypadku stwierdzenia naruszenia (...) któregokolwiek z zakazów", a także "niezwłocznie". Wydaje się jednak, że oba te sformułowania należy traktować jedynie jako zwroty retoryczne pozbawione merytorycznej treści. Oczywiście jest bowiem, że pracodawca powinien zareagować bez zwłoki na wieść o naruszeniu któregoś z przedmiotowych zakazów, bowiem skoro w grę wchodzi przepis m.in. art. 52 § 2 k.p., to nie ma wiele czasu.

Przepis nakazuje rozwiązać umowę "w trybie art. 52 § 2 i 3 k.p." Ściśle zaś rzecz biorąc, tryb ten jest określony także w art. 52 § 1 k.p., ustanawiającym przyczyny rozwiązania umowy. Albo jest zatem tak, że art. 30 u.p.s. uzupełnia co do pracowników samorządowych katalog przyczyn określonych w art. 52 § 1 k.p., albo też art. 30 ust. 1 u.p.s. ów kodeksowy katalog doprecyzowuje, nakazując traktować naruszenie zawartych w nim zakazów jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Wydaje się, że intencją ustawodawcy była ta pierwsza ewentualność, skoro art. 52 § 1 k.p. w ogóle nie jest wzmiankowany, zaś w odróżnieniu od zawartego w nim sformułowania "może rozwiązać", w art. 30 ust. 2 u.p.s. użyte jest kategorię sformułowanie "rozwiązuje".

Co za tym idzie, literalna wykładnia przemawia za tym, że nie ma znaczenia, czy naruszenie któregoś z zakazów określonych w art. 30 ust. 1 u.p.s. jest ciężkie czy nie. A co gorsza, wynika z niej również, że każde z nich, nawet najłagodniejsze, zmusza strony do rozstania się - i to nieodzownie w trybie art. 52 k.p., nawet gdy sytuacja polega jedynie na "uzasadnionych przypuszczeniach"<sup>328</sup>.

Wydaje się jednak, że w niektórych przynajmniej sytuacjach istnieją podstawy, by pierwszeństwo przed literalną dać wykładni systemowej. Po pierwsze dlatego, że nieprzekraczalną zasadą pracowniczej odpowiedzialności w stosunkach pracy jest zasada winy. A co z nią nierozdzielnie związane - podstawowe znaczenie dla wyciągania wobec pracownika negatywnych konsekwencji ma nie tylko istnienie winy, ale i jej rozmiar. Trudno zaś o konsekwencje cięższego kalibru niż zwolnienie w trybie art. 52 k.p. Wykładnia literalna nakazywałaby porzucenie badania istnienia przesłanki winy lub też co najmniej nakazywałaby przyjmowanie - na nie wiadomo jakiej podstawie prawnej - istnienia winy. Pozbawiałaby też pracownika możliwości obrony przed rozwiązaniem umowy poprzez wykazywanie okoliczności ekskulpacyjnych. A można je sobie wyobrazić: pracownik może wszak nie wiedzieć np. o zmianie niektórych zadań jednostki go zatrudniającej,

powodujących, że jego poboczne zajęcia, dotąd prawnie obojętne, przestały być takowymi. Wykładnia literalna czyniłaby również prawnie obojętną kwestię postaci winy i jej natężenia. Wprowadzałaby zatem sankcje typu zryczałtowanego, nieznanego umowom o pracę.

Innym argumentem za wykładnią systemową jest okoliczność, że wykładnia literalna wprowadzałaby podwójne standardy w ocenie tych samych rodzajowo przewinień: uchybienie przez pracownika jego obowiązkom co do zasady podlegałoby ocenie m.in. z punktu widzenia tego, czy jest ono ciężkie i czy dotyczy obowiązków podstawowych (art. 52 § 1 pkt 1 k.p.), wszelako uchybienie tym samym obowiązkom poprzez prowadzenie jakiegos równoległego zajęcia już by takiej ocenie nie podlegało.

Literalna wykładnia wprowadzałaby niedopuszczalną nierówność pomiędzy pracownikami umownymi a tymi z wyboru lub z powołania. Przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zawierające analogiczne ograniczenia co do pracowników samorządowych pozaumownych (inna rzecz, że nie aż takie, co samo w sobie jest dziwne) dają tym pracownikom 3 miesiące na usunięcie stanu niezgodności pomiędzy ich obowiązkami służbowymi a równoległymi zajęciami. Natomiast pracownicy umowni są tego czasowego przywileju pozbawieni, zatem formalnie rzecz biorąc nawet gdyby sytuacja zaskoczyła ich bez ich winy, już następnego dnia po zaistnieniu niepożądanego zbiegu zajęć należałoby zacząć ich zwalniać.

Wreszcie w orzecznictwie sądowym istnieją przypadki, gdy mimo kategorycznego ujętego obowiązku zwolnienia pracownika uznaje się prawo pracodawcy do ostatecznej decyzji w tym przedmiocie. Tak np. orzekł Sąd Najwyższy co do uchybień polegających na spóźnieniu w złożeniu oświadczenia o stanie majątkowym<sup>329</sup>. Wcześniej zaś podobnie orzekły sądy pracy w 2007 r. co do kilkuset samorządowców (w tym wybranej wówczas prezydent Warszawy), którzy spóźnili się po wyborach samorządowych z 2006 r. z pierwszym oświadczeniem w przedmiocie działalności gospodarczej.

W konkluzji uważam, że jakkolwiek w razie naruszenia zakazów z art. 30 ust. 1 u.p.s. pracodawca co do zasady winien wdrożyć postępowanie w kierunku rozwiązania umowy bez wypowiedzenia z winy pracownika, to jednak w przypadkach stwierdzenia braku winy, nikłego jej rozmiaru lub ewidentnej błahości naruszeń może rozważyć rezygnację z natychmiastowego rozwiązania umowy i zastosowanie innej sankcji (lub też nawet żadnej). Konsekwentnie jednak uważam, że z kolei zachowanie przez pracodawcę bierności mimo powzięcia informacji o naruszeniu art. 30 ust. 1 u.p.s., a zwłaszcza nierozwiązanie umowy mimo braku ku temu szczególnych okoliczności, jest poważnym sprzeniewierzeniem się przez tegoż pracodawcę jego ustawowemu obowiązkowi, ze wszystkimi tego prawnymi następstwami.

Jeśli pracodawca dopuścił do przekroczenia terminu określonego w art. 52 § 2 k.p., uważam, że co do zasady ciąży na nim obowiązek rozwiązania z pracownikiem winnym naruszenia art. 30 ust. 1 u.p.s. umowy za wypowiedzeniem.

Obowiązek pracodawcy wynikający z art. 30 ust. 2 u.p.s. nie pozbawia pracowników ochrony ich stosunku pracy przed rozwiązaniem, wynikającej z przepisów szczególnych (np. art. 177 k.p., art. 32 u.z.z.). Byłoby rzeczą wręcz niebezpieczną, gdyby ta ochrona była im odjęta w sytuacjach nacechowanych jednak znacznym stopniem nieostrości cennej.

Wspomniana ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne niestety nie stawia podobnej co komentowany art. 30 u.p.s. tamy pracownikom z wyboru i powołania co do zajęć sprzecznych z ich obowiązkami lub zajęć stwarzających uzasadnione podejrzenie o stronniczość czy interesowność. Odnosnie do tych drugich jedynie art. 4 pkt 2 u.o.p.d. zabrania podobnych zajęć, lecz jedynie w ramach aktywności w spółkach prawa handlowego, zaś zakazu zajęć sprzecznych z obowiązkami pracowniczymi ustawa ta w ogóle nie zawiera. Owszem, tych pozaumownych pracowników samorządowych dotyczą za to szersze niż ogółu ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, ale ich zajęcia poza sferą gospodarczą pozostają praktycznie poza kontrolą. Dopiero gdy realnie zaszkodzą ich pracowniczym obowiązkom, można podjąć jakieś prawne działania. Nie zawsze muszą być one przy tym skuteczne, np. sytuacje uzasadniające pozbawienie wójta gminy mandatu są ściśle ustawowo limitowane i nie ma wśród nich przypadku wykonywania zajęć takich jak określone w art. 30 ust. 1 u.p.s.

<sup>314</sup> Zob. art. 4 ust. 1 u.p.s.

<sup>315</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 645.

<sup>316</sup> OSNCP 1999, nr 13, poz. 421; zob. też M. Rycak (w:) M. Rycak A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 178.

<sup>317</sup> Art. 17 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

<sup>318</sup> Zob. np. art. 26 ust. 1, art. 33 lub art. 34 u.p.s.

<sup>319</sup> Dokonanej ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201).

<sup>320</sup> S. Płażek, *Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym - wybrane zagadnienia* (w:) *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 198.

<sup>321</sup> M. Rycak (w:) M. Rycak A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 175.

<sup>322</sup> Tamże, s. 177.

<sup>323</sup> A. Szewc, T. Szewc (w:) *Ustawa...*, red. A. Szewc, s. 225.

<sup>324</sup> Tamże.

<sup>325</sup> Podobnie SN w wyroku z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNCP 1999, nr 13, poz. 421.

<sup>326</sup> M. Rycak (w:) M. Rycak A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 179.

<sup>327</sup> Zob. np. art. 19 u.p.u.p.

<sup>328</sup> Zob. wyżej pkt 7.

<sup>329</sup> Wyrok SN: z dnia 25 maja 2010 r., I PK 188/10, LEX nr 585368; wyrok SN z dnia 7 marca 2013 r., II PK 155/11, OSNCP 2013, nr 3-4, poz. 31.

**III SA/Lu 532/14, Wykładnia art. 30 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Ocena naruszenia zakazu podjęcia dodatkowych zajęć przez pracownika samorządowego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

LEX nr 1655127

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

**z dnia 5 lutego 2015 r.**

**III SA/Lu 532/14**

**Wykładnia art. 30 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Ocena naruszenia zakazu podjęcia dodatkowych zajęć przez pracownika samorządowego.**

**TEZA aktualna**

1. Prawidłowa wykładnia art. 30 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych wskazuje, iż obejmuje on również skarbników gmin, zatrudnionych na podstawie powołania.
2. Ocena, czy doszło do naruszenia zakazu w konkretnej sytuacji powinna opierać się na rozważeniu relacji pomiędzy obowiązkami pracownika samorządowego na stanowisku, na którym jest zatrudniony w urzędzie oraz rodzajem dodatkowych zajęć, które podjął. Najczęściej do naruszenia zakazu z art. 30 ust. 1 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych będzie dochodzić w sytuacjach, w których istnieje ryzyko, że pracownik mógłby wykorzystać swoje kompetencje urzędowe w działalności, którą podejmuje dodatkowo. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że nie chodzi o wykazanie konkretnych zdarzeń, które miały taki charakter, ile o wykazanie, że takie niebezpieczeństwo racjonalnie istnieje.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Zalewski.

Sędziowie: NSA Jerzy Marcinowski, WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca).

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 22 stycznia 2015 r. sprawy ze skargi I. S. na uchwałę Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 16 września 2013 r. nr XXXI/158/13 w przedmiocie odwołania Skarbnika Gminy Dębowa Kłoda oddala skargę.

**Uzasadnienie faktyczne**

Uchwałą z dnia (...) września 2013 r., nr (...), Rada Gminy D. K. odwołała I. S. z funkcji Skarbnika Gminy D. K. W uzasadnieniu uchwały podano, że I. S. w dniu 1 czerwca 2013 r. podjęła bez zgody Wójta i Rady Gminy pracę w jednostkach podporządkowanych, co stanowi konflikt interesów. Uchwałą z dnia (...) października 2013 r., nr (...), Rady Gminy D. K. zmieniono uchwałę z (...) września 2013 r. w zakresie tytułu oraz podstawy prawnej. Pełnomocnik I. S. wezwał Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa w uchwałach z (...) września i (...) października 2013 r., podnosząc, że nie zachodzą przesłanki odwołania



skarbnika, gdyż podjęcie przez I. S. dodatkowych zajęć dotyczących spraw finansowych w jednostkach organizacyjnych Gminy D. K., tj. Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej nie stanowiło naruszenia zakazu wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi przez skarbnika w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, ani zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 2014 r. poz. 1202; dalej jako: u.pr.sam.).

W odpowiedzi Rada Gminy D. K. podjęła uchwałę z (...) marca 2014 r., nr (...), odmawiającą uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że I. S. została powołana na stanowisko Skarbnika Gminy uchwałą z dnia (...) stycznia 2004 r. Od czerwca 2013 r. została zatrudniona na podstawie umów o pracę na czas określony (do grudnia 2013 r.) na stanowisku głównej księgowej w Gminnym Ośrodku Kultury oraz w Gminnej Bibliotece Publicznej w D. K. Wójt nie był informowany o tym fakcie, Skarbnik nie występowała o wyrażenie zgody w tym zakresie. Zaistniała sytuacja stanowi naruszenie art. 30 u.pr.sam., co uzasadnia odwołanie ze stanowiska. Gmina D. K. jest podmiotem, który utworzył wskazane samorządowe instytucje kultury. Z uwagi na przepisy ustawy o działalności kulturalnej oraz ustawy o finansach publicznych istnieje kolizja interesów gminy i instytucji kultury przy jednoczesnym zajmowaniu stanowiska skarbnika gminy i głównego księgowego instytucji kultury. Kolizja ta wynika z faktu udzielania przez gminę dotacji instytucji kultury. Ta sama osoba pełniła funkcję głównego księgowego podmiotu udzielającego dotacji, jak również głównego księgowego podmiotu, który dotacje otrzymuje. Skarbnik gminy uczestniczy w czynnościach prawidłowego rozliczenia i wykorzystania dotacji instytucji kultury, w której jest głównym księgowym. Art. 30 u.pr.sam. obejmuje pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, również zatrudnionych na podstawie powołania i wyboru. Ma zatem zastosowanie do skarbnika gminy. Projekt uchwały w sprawie odwołania skarbnika został wprowadzony do porządku obrad w dniu sesji z inicjatywy wójta. Zmiana porządku nastąpiła bezwzględnią większością głosów ustawowego składu rady, zgodnie z wymogami ustawy o samorządzie gminnym.

W skardze do sądu administracyjnego na uchwałę z (...) września 2013 r. pełnomocnik I. S. zarzucił naruszenie art. 30 u.pr.sam. W uzasadnieniu skargi wskazano, że odwołanie skarbnika gminy było bezpodstawne, gdyż podjęcie przez skarżącą pracy nie wywołuje uzasadnionych podejrzeń o stronniczość lub interesowność jak również nie jest sprzeczne z obowiązkami wynikającymi w ramach pełnienia funkcji skarbnika gminy. Art. 30 u.pr.sam. nie wprowadza bezwzględnego zakazu podejmowania przez pracowników samorządowych dodatkowego zatrudnienia. Powierzony skarżącej zakres obowiązków został tak określony, aby wyeliminować wszelką ewentualną możliwość powstania konfliktu interesów dotyczących powierzonych spraw jak również godzin pracy.

Ponadto w skardze podniesiono, że art. 30 u.pr.sam. odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, nie obejmuje natomiast pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ani skarbników jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że osoby zatrudnione na

podstawie wyboru nie zostały w rozporządzeniu płacowym zaliczone do pracowników samorządowych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy D. K. wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z konstytucyjnym i ustawowym określeniem funkcji sądownictwa administracyjnego w Polsce, wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne polega na kontroli działalności administracji publicznej, w tym w zakresie uchwał jednostek samorządu terytorialnego, przy czym kryterium tej kontroli jest legalność, czyli zgodność z prawem (art. 184 ust. 1 Konstytucji RP; art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1647).

Sąd nie bada zatem celowości, czy słuszności zaskarżonego aktu, jego rola ogranicza się wyłącznie do zbadania zgodności aktu z prawem.

Ocena legalności zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały doprowadziła sąd do wniosku, że jest ona zgodna z prawem, co musi skutkować oddaleniem skargi.

Zasadniczą podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 30 u.pr.sam. (po zmianie dokonanej uchwałą z dnia (...) października 2013 r.). Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Sankcją za naruszenie tego zakazu jest rozwiązanie bez wypowiedzenia stosunku pracy z pracownikiem, który dopuścił się tego naruszenia, względnie odwołanie ze stanowiska, co dotyczy osób, których stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie powołania, jak w badanej sprawie, w przypadku skarbnika gminy.

Argumentacja skarżącej opiera się na dwóch zasadniczych zarzutach. Po pierwsze, dąży ona do wykazania, że nie zaistniały okoliczności opisane w hipotezie art. 30 ust. 2, czyli że nie doszło do naruszenia zakazu. Po drugie, argumentuje, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, nie obejmuje natomiast skarbników jednostek samorządu terytorialnego.

Ów drugi zarzut, choć podniesiony w dalszej kolejności, wymaga rozważenia w pierwszej kolejności. Przyjęcie bowiem argumentacji skarżącej, czyniłoby zbędnym w ogóle rozważanie zaistnienia przesłanek z art. 30 ust. 1, skoro przepis ten w ogóle nie miałby być stosowany do skarbnika gminy.

Sąd zauważa, że rzeczywiście, część doktryny zajmującej się tą problematyką, prezentuje pogląd, oparty na ściśle literalnej wykładni art. 30 u.pr.sam., zgodnie z którym przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Nie obejmuje zatem pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, gdyż nie są oni do tej grupy zakwalifikowani według rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników (tak: S. Płażek, Komentarz do art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych, w: Prawo urzędnicze.

Komentarz, red. K. W. Baran, LEX 2014, wer. el., pkt 2; A. Szewc, Komentarz do art. 30, w: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, red. A. Szewc, Warszawa 2011, wer. el., SIP Legalis, pkt 2.

Rozporządzenie, na które powołują się wymienieni autorzy to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786). Analiza załączników do rozporządzenia rzeczywiście wskazuje, że stanowisko skarbnika gminy jest wymienione w odrębnej tabeli III, gdzie wymieniono stanowiska w urzędach, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania. Z kolei wykaz stanowisk kierowniczych urzędniczych i stanowisk urzędniczych zawiera tabela IVB, dotycząca stanowiska, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę.

Należy jednak zauważyć, że w doktrynie wyrażane jest także stanowisko przeciwne, głoszące, że zakresem podmiotowym art. 30 zostali objęci wszyscy pracownicy samorządowi, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy, ma on zatem zastosowanie również do powołanych i wybieralnych pracowników samorządowych (por. H. Szewczyk, Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Samorząd Terytorialny, 11/2012, s. 65; A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 30, w: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2009, wer. el., Lex Polonica, pkt 1. Stanowisko to znajduje oparcie w wykładni systemowej, uwzględniającej treść ustawy o pracownikach samorządowych. Art. 4 ust. 1 wskazuje formy zatrudniania pracowników samorządowych, wymieniając wśród podstaw zatrudnienia powołanie, co dotyczy m.in. skarbnika gminy. Z kolei ustęp 2 wskazując stanowiska, na jakich zatrudniani są pracownicy samorządowi, bez względu na podstawę zatrudnienia, wymienia stanowiska: urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, doradców i asystentów oraz pomocnicze i obsługi. Z połączenia tych dwóch regulacji płynie wniosek, że nie da się racjonalnie dokonać innej kwalifikacji, jak poprzez zaliczenie osób zatrudnianych na podstawie powołania do kierowniczych stanowisk urzędniczych w rozumieniu pragmatyki samorządowej.

Idąc dalej za wskazaniem wykładni systemowej należy zwrócić uwagę na treść art. 30 ust. 2 u.pr.sam., który wśród sankcji z tytułu naruszenia zakazu określonego w ust. 1 wskazuje odwołanie pracownika. Sankcja ta może mieć zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania lub wyboru, a nie umowy o pracę. Przyjęcie pierwszego ze wspomnianych poglądów - zgodnie z którym art. 30 u.pr.sam. nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania lub wyboru czyniłby część ustępu 2 przepisem martwym (co zauważa A. Szewc, op. cit.). Fundamentalnym założeniem każdej wykładni przepisów prawa jest racjonalność ustawodawcy, nie można więc wyklądać przepisu w taki sposób, który prowadzi do wniosku o nieracjonalności ustawodawcy, tworzącego przepisy martwe.

Powyższe konkluzje znajdują oparcie również w wykładni celowościowej. Trudno znaleźć racjonalne argumenty wyjaśniające, dlaczego zakaz wykonywania zajęć godzących w obowiązek służbowy, wywołujące podejrzenia i stronniczość czy interesowność miałyby dotyczyć np. sekretarza gminy, a już nie skarbnika. Wydaje się, że racjonalne są wnioski zgoda przeciwne, im więcej kompetencji i większa odpowiedzialność na danym stanowisku,

tym bardziej wskazane są zakazy podejmowania określonych zajęć.

Konkludując powyższe rozważania sąd stwierdza, że prawidłowa wykładnia art. 30 u.pr.sam. wskazuje, iż obejmuje on również skarbników gmin, zatrudnionych na podstawie powołania. Konkluzja ta pozwala przejść do analizy zagadnienia, czy w odniesieniu do skarżącej doszło do naruszenia zakazu wskazanego w art. 30 ust. 1 u.pr.sam., co skutkuje sankcją w postaci odwołania ze stanowiska.

W tym kontekście należy zauważyć, że uzasadnienie uchwały z dnia (...) września 2013 r. jest mało precyzyjne, powołuje się na określone fakty, ale de facto nie odwołuje się wprost do przesłanek z art. 30 ust. 1 u.pr.sam. Podana w uzasadnieniu przesłanka "konfliktu interesów" w ogóle nie występuje w treści tego przepisu. Trzeba dopiero domyślić się, że podjęcie zatrudnienia przez skarżącą w samorządowych instytucjach kultury, które utworzyła Gmina zostało uznane za podjęcie zajęcia, które wywołuje uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Tak tok myślenia wskazuje uzasadnienie uchwały z dnia (...) marca 2014 r., którą udzielono skarżącej odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Przechodząc do analizy problemu, czy w sprawie zaistniały przesłanki z art. 30 ust. 1 u.pr.sam., sąd zauważa, że podana przez organ przyczyna - podjęcie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony (do grudnia 2013 r.) na stanowisku głównej księgowej w Gminnym Ośrodku Kultury oraz w Gminnej Bibliotece Publicznej w D. K., może być rozważana w kontekście podjęcia zajęcia wywołującego podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Użyte w art. 30 ust. 1 u.pr.sam. terminy "stronniczość" i "interesowność" mają charakter pojęć niedookreślonych. Nie jest możliwe ich abstrakcyjne zdefiniowanie, można jedynie zarysować pewne ogólne kierunki ich interpretacji. Nadanie tym pojęciom konkretnej treści, czyli wyjaśnienie, czy dany rodzaj zajęcia może wzbudzać podejrzenia stronniczości lub interesowności wymaga odniesienia się do całokształtu okoliczności danego, konkretnego przypadku.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, sposób sformułowania ustawowych przesłanek zakazu ("wywołujących uzasadnione podejrzenie") wskazuje, że nie jest konieczne wykazanie, że pracownik rzeczywiście działa w sposób stronniczy lub interesowny, chodzi tylko o możliwość zaistnienia takiej sytuacji (por. A. Szewc, op. cit., pkt 3, podobnie A. Rzetecka-Gil, op. cit., pkt 17. Omawiany zakaz ma przede wszystkim charakter profilaktyczny, a zatem może i powinien wyprzedzać realne wydarzenia (por. S. Płażek, op. cit., pkt 7).

Ocena, czy doszło do naruszenia zakazu w konkretnej sytuacji powinna opierać się na rozważeniu relacji pomiędzy obowiązkami pracownika samorządowego na stanowisku, na którym jest zatrudniony w urzędzie oraz rodzajem dodatkowych zajęć, które podjął. Najczęściej do naruszenia zakazu z art. 30 ust. 1 u.pr.sam. będzie dochodzić w sytuacjach, w których istnieje ryzyko, że pracownik mógłby wykorzystać swoje kompetencje urzędowe w działalności, którą podejmuje dodatkowo. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że nie chodzi o wykazanie konkretnych zdarzeń, które miały taki charakter, ile o wykazanie, że takie niebezpieczeństwo racjonalnie istnieje.

Wbrew zarzutom skarżącej argumentacja przedstawiona przez organ jest racjonalna i

wskazuje, że relacje między obowiązkami i kompetencjami skarżącej na stanowisku skarbnika gminy oraz jej zatrudnieniem na stanowisku głównego księgowego w samorządowych instytucjach kultury utworzonych przez tą samą Gminę, stwarzają stan, w którym zachodzą racjonalne obawy o możliwość działania w sposób stronniczy i interesowny. Głównym problemem jest możliwość uzyskiwania przez instytucję kultury dotacji celowych z budżetu gminy (art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Dz. U. z 2012 r. poz. 406, z późn. zm.). Dojdzie w ten sposób do sytuacji, w której ta sama osoba jest odpowiedzialna za całokształt gospodarki finansowej instytucji kultury otrzymującej dotację, a jednocześnie w ramach obowiązków związanych ze stanowiskiem skarbnika gminy, będzie dokonywać czynności związanych z kontrolą prawidłowości wykorzystania dotacji, jak również całokształtu wykonania planu finansowego jednostki. Dochodzić zatem musi do połączenia roli kontrolowanego i kontrolującego.

Podobny problem dotyczy całości gospodarki finansowej instytucji kultury. Należy zauważyć, że instytucja kultury jako jednostka sektora finansów publicznych, dla której organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek przedstawiania właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (w gminach: wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi) informacji z przebiegu wykonania oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego tej instytucji (art. 9 pkt 13, art. 265 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). Znow powstaje więc niebezpieczeństwo połączenia, przynajmniej pośrednio, pozycji kontrolowanego i kontrolującego.

Powyższa analiza prowadzi do konkluzji, iż nie można trafnie zarzucać Radzie Gminy D. K. naruszenia art. 30 u.pr.sam. poprzez odwołanie skarżącej ze stanowiska skarbnika gminy. Wbrew argumentom skarżącej, podjęcie przez nią zatrudnienia na stanowisku głównej księgowej w Gminnym Ośrodku Kultury oraz w Gminnej Bibliotece Publicznej w D. K., stanowiącej instytucje kultury, których organem założycielskim jest Gmina, stanowiło naruszenie zakazu z art. 30 ust. 1 u.pr.sam. i skutkowało sankcją określoną w ust. 2, to jest odwołaniem ze stanowiska.

Oceniając legalność uchwały w sprawie odwołania skarbnika gminy należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) nie określają w ogóle kryteriów merytorycznych podjęcia takiej uchwały, wprowadzając jedynie regułę proceduralną, że odwołanie następuje na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3). Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 lutego 2005 r. (sygn. akt OSK 1469/04), wymóg wniosku wójta o odwołanie, ma chronić wójta przed podejmowaniem przez radę uchwał o odwołaniu lub powołaniu określonych osób na stanowisko sekretarza (a także skarbnika) wbrew jego woli. Wynika to z charakteru funkcji sekretarza oraz ustawowej możliwości powierzania mu przez wójta prowadzenia w jego imieniu spraw gminy. Wskazane osoby są pracownikami o wyjątkowym statusie zawodowym, zwłaszcza w kontekście zadań i funkcji organu wykonawczego i trudno byłoby przyjmować, że wójt mógłby być pozbawiony wpływu na obsadę tak istotnych w gminnej strukturze organizacyjnej stanowisk.

Jeszcze raz należy podkreślić, że sąd administracyjny może dokonać oceny jedynie legalności

zaskarżonej uchwały. Nie jest rolą sądu dokonywanie analizy, czy zastosowane w danym przypadku rozwiązanie było zgodne z kryteriami celowości czy słuszności. Pod kątem wymogów prawnych nie można zaskarżonej uchwale postawić skutecznych zarzutów skutkujących stwierdzeniem jej nieważności czy niezgodności z prawem.

Mając powyższe na uwadze sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.