

**Wyrok z dnia 15 lutego 2006 r.**

**II PK 134/05**

**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.**

Przewodniczący SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Herbert Szurgacz, Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2006 r. sprawy z powództwa Krzysztofa F. przeciwko Staroście O. i Starostwu Powiatowemu w O.M. o roszczenie związane z wypowiedzeniem umowy o pracę, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Ostrołęce z dnia 26 sierpnia 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację i zasądził od powoda na rzecz pozwanego Starostwa Powiatowego w O.M. kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Ostrołęce wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2004 r. oddalił apelację powoda Krzysztofa F. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy z dnia 25 maja 2004 r. oddalającego powództwo o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia umowy o pracę powodowi, dokonanego dnia 29 stycznia 2004 r.

W sprawie tej ustalono, że powód był zatrudniony w Starostwie Powiatowym w O.M. na stanowisku inspektora do spraw ochrony środowiska i geologii w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony w dniu 24 czerwca 1999 r. Poprzednio powód zatrudniony był w Urzędzie Miejskim w O.M. jako zastępca Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki

Gruntami, również na takim samym stanowisku - w Urzędzie Rejonowym w O.M., a następnie jako kierownik Oddziału Geodezji i Gospodarki Gruntami w Urzędzie Rejonowym w O.M., gdzie pracował do czasu podjęcia zatrudnienia w Starostwie Powiatowym. Równocześnie powód prowadził własną działalność gospodarczą, w ramach której świadczył usługi geodezyjne na podstawie stosownego zezwolenia. Pismem z dnia 24 kwietnia 2003 r., w oparciu o art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o pracownikach samorządowych lub ustawa), Starosta O. zwrócił się do powoda o dokonanie wyboru pomiędzy prowadzeniem własnej działalności gospodarczej a pracą w Starostwie Powiatowym, wyznaczając termin do udzielenia odpowiedzi do dnia 29 kwietnia 2003 r. Powód nie ustosunkował się do tego pisma, nie zaprzestał również prowadzenia działalności gospodarczej. W dniu 29 stycznia 2004 r. pracodawca wypowiedział powodowi umowę o pracę, podając za przyczynę niewywiązanie się z wydanego polecenia służbowego w związku z niestosowaniem się do przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

W tak ustalonych okolicznościach faktycznych Sąd Okręgowy w pełni zgodził się z dokonaną przez Sąd pierwszej instancji interpretacją przepisu art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którą z unormowania tego wynika zakaz wykonywania wszelkich dodatkowych zajęć niezależnie od ich podstawy prawnej, a nawet zajęć, które nie są związane z istnieniem jakiegokolwiek stosunku prawnego, jeżeli pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracowniczymi albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Za taką interpretacją przemawiają dodatkowo przepisy art. 18a oraz 19 tej ustawy, wprowadzające szereg dodatkowych mechanizmów kontrolnych, takich jak obowiązek składania oświadczeń i informacji o stanie majątkowym, o działalności gospodarczej prowadzonej przez pracownika samorządowego oraz osób mu bliskich. Te mechanizmy mają przeciwdziałać powstawaniu sytuacji wywołujących podejrzenia o stronniczość lub interesowność pracowników samorządowych. Z zakresu wskazanych oświadczeń można pośrednio wnioskować, jakie sytuacje ustawodawca uważa za budzące podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zdaniem Sądu Okręgowego, omawiany przepis zawiera zakaz wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami pracownika, które powodują między innymi niemożność stawienia się pracownika do pracy w terminie wynikającym z rozkładu czasu pracy lub prowadzą do naruszenia obowiązków

określonych w art. 15 i 16 ustawy. Odnośnie do form wykonywanych zajęć zakaz ten obejmuje wszelkiego rodzaju aktywność zawodową, polityczną czy społeczną podejmowaną poza zatrudnieniem u pracodawcy samorządowego. Przepis art. 18 stanowi zatem wyjątek od zagwarantowanego w art. 10 k.p. oraz art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa do swobodnego wyboru pracy oraz wykonywania zawodu.

W konkluzji Sąd Okręgowy przyjął, że mimo tego, iż zakres czynności pracowniczych powoda w Starostwie nie dotyczył bezpośrednio geodezji, to jednak fakt, że poprzednio zajmował on stanowiska związane z taką działalnością, a także, że dotyczą one zadań w ogólności wykonywanych przez Starostwo, może wywoływać podejrzenie co do jego stronnictwa. Powołując się wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98 (OSNAPiUS 1999 nr 13, poz. 421), wydany w podobnej sprawie, Sąd Okręgowy uznał, że możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronnictwo i interesowność może stanowić przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie przepisu art. 18 ustawy, a pracodawca nie musi wykazywać, iż pracownik wykonywał swoje obowiązki stronnictwo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści.

W kasacji powód podniósł zarzut błędnej wykładni art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, poprzez jego rozszerzającą interpretację, że pracownik samorządu terytorialnego nie może wykonywać żadnej działalności gospodarczej. Skarżący uważa, że powołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. prowadzi do zgoła odmiennych wniosków. Z tego wyroku należy bowiem wywieść twierdzenie, że naganne jest tylko zachowanie pracownika samorządowego, polegające na prowadzeniu działalności w zakresie jego obowiązków, z którego „można byłoby wnioskować, że jako pracownik samorządowy w sposób oczywisty spełnia swe funkcje w sposób sprzeczny prowadząc działalność gospodarczą z zakresem powierzonych mu czynności”. Tymczasem powód twierdzi, że „wykonując usługi geodezyjne nie podejmował żadnych decyzji wiążących się z zakresem usług geodezyjnych, w związku z czym wykonywane czynności jego jako pracownika samorządowego na stanowisku inspektora ochrony środowiska w żaden sposób, nie pozostawały w sprzeczności z jego obowiązkami pracowniczymi i w sposób obiektywny nie dawały podejrzeń, że sprawuje je w sposób stronnictwo lub interesowny”. Oznacza to, że przepis art. 18 ustawy miałby zasto-

sowanie w sytuacji, gdyby powód prowadził usługi geodezyjne kolidujące z zakresem jego czynności pracownika samorządowego, czego jednak Sądy obu instancji nie ustaliły. W rozpoznawanej sprawie pojawia się istotne zagadnienie prawne wymagające ustalenia, „czy istnieje możliwość wykonywania zajęć przez pracownika samorządowego bez sprzeczności - jednocześnie wykonując działalność gospodarczą (art. 18 cytowanej ustawy, jednocześnie wykonując działalność usługową w ramach ustawy - prawo działalności gospodarczej z dn. 19.11.99 r. Dz.U. Nr 101 poz. 1178)”. W takim stanie sprawy skarżący wniósł „o uchylenie zaskarżonego wyroku, orzeczenie co do istoty poprzez uwzględnienie powództwa, lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja jest bezzasadna. Została ona oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisu prawa materialnego, a mianowicie na zarzucie błędnej wykładni art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych. Przy braku proceduralnych zarzutów kasacyjnych sprawia to, że Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398<sup>11</sup> § 2 k.p.c.), a te dyskwalifikowały powoda do dalszego zajmowania stanowiska pracownika samorządowego. W rozpoznawanej sprawie ustalono bowiem, że przełożona powoda zeznała, iż przychodzili do niego interesanci, „choć dokładnie w jakich sprawach nie wiedziała”. Przeszkadzali oni innym pracownikom, dlatego poleciła powodowi, aby sprawy te załatwiał na korytarzu. Zważywszy że pomieszczenia wszystkich wydziałów „związanych” z budownictwem, pozyskiwaniem kruszców mieszczą się w jednym budynku, okoliczności załatwiania tych „innych spraw” Sąd Okręgowy uznał za wykonywanie prac geodezyjnych na rzecz różnych osób, które powód „z całą pewnością przyjmował podczas pracy w siedzibie Starostwa”. Oznaczało to, że wykonywanie prywatnej działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie i miejscu jego zatrudnienia pozostawało w oczywistej sprzeczności z jego obowiązkami pracowniczymi. 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. Takie zachowania są

sprzeczne z powszechnym powinnościami pracowniczymi i poddają się jednoznacznej kwalifikacji prawnej jako złamanie zakazu wykonywania zajęć, które pozostają w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego w rozumieniu art. 18 *in principio* ustawy o pracownikach samorządowych. Już takie ustalenie dyskwalifikowało powoda do dalszego zatrudniania na zajmowanym stanowisku pracy.

Tego rodzaju zachowania mogły też wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność powoda, jeżeli zważyć, że uprzednio był on zatrudniony na kierowniczych stanowiskach w wydziałach geodezji i gospodarki gruntowej terenowych jednostek samorządowych, co przekładało się w sposób jednoznaczny na zakazany przez art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych kontekst sytuacyjny i prawny polegający na dyskwalifikującym powoda załatwianiu prywatnych spraw z zakresu geodezji w czasie pracy i siedzibie jego pracodawcy (pozwanego Starostwa Powiatowego). Prowadzenie przez pracownika samorządowego w czasie i miejscu pracy prywatnej działalności gospodarczej w zakresie kompetencji zatrudniającej go jednostki samorządowej może wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio jego zakresem pracowniczych czynności ze stosunku pracy. Przyczyną dyskwalifikującą dalsze zatrudnienie pracownika samorządowego, który powierzonych mu kompetencji publicznych wyraźnie nie oddziela od prywatnej działalności gospodarczej, jest bowiem sama możliwość uznania jego zachowań jako rodzących podejrzenia o stronniczość lub interesowność nie tylko u współpracowników lub pracodawcy samorządowego, ale także u obywateli oczekujących praworządnego, bezstronnego i uczciwego załatwienia swoich spraw przez pracowników publicznej sfery samorządowej. Zatrudnienie w służbie publicznej wyklucza równoczesne wykonywanie działalności gospodarczej, która pozostaje w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego, zobowiązanego do unikania wszelkiego rodzaju sytuacji mogących u kogokolwiek wzbudzić uzasadnione podejrzenia co do jego stronniczości lub interesowności przy wykonywaniu urzędowych powinności publicznych.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy wyrokował na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

=====