

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

KAMIL SIKORA
ORCID: 0000-0003-4764-9782
kamil.sikora@mail.umcs.pl

Pracownik samorządowy a prowadzenie działalności gospodarczej

Local Government Employee and Running a Business

WPROWADZENIE

Jak wynika z art. 20 Konstytucji RP¹, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa. Jej filarami są własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, a także wolność działalności gospodarczej. Na tym tle powszechne jest stwierdzenie, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne. Również art. 16 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej² wskazuje, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem unijnym oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi wpływa na określenie istoty i rozumienia wolności gospodarczej jako prawa do prowadzenia działalności gospodarczej i swobodnego zawierania umów w warunkach wolnej konkurencji³.

Jak zatem na tym tle prezentuje się jedna ze szczególnych kategorii pracowników, czyli pracownicy samorządowi? Czy pracownikom samorządowym jest bezwzględnie zakazane prowadzenie działalności gospodarczej? Jeśli tak, to czy zakaz dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, czy może dopuszczal-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Dz.Urz. C 303/1, 14.12.2007.

³ A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Legalis 2012.

ne są wyjątki? A co jeśli pracownik samorządowy może prowadzić działalność gospodarczą – czy na jej podjęcie powinien uzyskać zgodę przełożonego?

Pracownik samorządowy to szczególna kategoria pracownika na rynku pracowniczym. Wyjątkowość tej kategorii pracowników została przez ustawodawcę podkreślona przepisami ustawy dotyczącej wyłącznie tej grupy pracowniczej, czyli ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴. Stworzenie przez ustawodawcę odrębnej regulacji ustawowej miało sprzyjać zapewnieniu mieszkańcom wspólnot samorządowych w ten sposób, że sprawy dotyczące bieżącego zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb związanych z wykonywaniem zadań publicznych będą rozstrzygane przez zawodowego, rzetelnego i bezstronnego pracownika administracji samorządowej, zgodnie z treścią art. 1 u.p.s. Oczywiście jest, że zadania publiczne powinny być realizowane profesjonalnie, rzetelnie i bezstronnie. Kwantyfikatory, jakie zawarł ustawodawca, mają zatem zdecydowanie uniwersalny charakter, ponieważ w sferze podmiotowej odnoszą się przede wszystkim do pracowników zatrudnionych w samorządzie, a w sferze przedmiotowej – do wszystkich rodzajów pracy w strukturach samorządowych. Należy podzielić pogląd K.W. Barana, że co prawda ustawodawca odnosi się do wykonywania zadań publicznych, jednakże wykładnia celowościowa przemawia za stosowaniem tych standardów do wszelkich rodzajów działalności w samorządzie terytorialnym⁵.

Zawodowe wykonywanie zadań publicznych przez pracowników samorządu terytorialnego należy rozumieć w kontekście obowiązku wykonywania pracy na wysokim poziomie profesjonalizmu, co wiąże się z rzetelnością oraz sumiennym i starannym wykonywaniem pracy przez pracownika samorządowego. Bezstronność w realizacji zadań publicznych przez pracowników samorządowych polega na obiektywnym stosunku do sprawy i podmiotów w niej uczestniczących. W szczególności naruszenie tego standardu uwidacznia się w rozmaitych uprzedzeniach, skutkujących apriorycznym wyobrażeniem o sposobie jej załatwienia oraz kierunkowym nastawieniem wobec stron. Dla realizacji standardu profesjonalizmu i bezstronności przy wykonywaniu zadań publicznych istotne jest respektowanie przez pracowników samorządowych konstytucyjnej zasady praworządności ujętej w treści art. 7 Konstytucji RP jako obowiązek działania zawsze i wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Jak wynika z treści art. 2 u.p.s., przepisy tej ustawy mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych

⁴ T.j. Dz.U. 2022, poz. 530, ze zm., dalej u.p.s.

⁵ K.W. Baran, [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX/el. 2023.

gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy mają zastosowanie także do strażników gminnych świadczących pracę na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁶. Zgodnie z art. 32 tej ustawy w sprawach dotyczących strażników nieuregulowanych w ustawie o strażach gminnych stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Mamy w tej materii do czynienia z mechanizmem bezpośredniego odesłania do ustawy o pracownikach samorządowych. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych mają zastosowanie również do „innych” pracowników zatrudnionych w strażach gminnych, co wynika z treści art. 33 ustawy o strażach gminnych. Natomiast przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do osób zatrudnionych w strukturach samorządu terytorialnego na podstawach cywilnoprawnych, dotyczy to też osób samozatrudnionych.

DOPUSZCZALNOŚĆ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Należy zauważyć, że wykonywanie zadań w służbie publicznej wiąże się z obowiązkiem bezstronnego działania oraz dbania o interes publiczny w pierwszej kolejności. Urzędnicy są obowiązani do powstrzymania się od działań, które mogą ich narazić na zarzut działania interesownego i stronniczego oraz muszą zgłaszać swoją dodatkową działalność przełożonym.

Wykonywanie poza zatrudnieniem w urzędach i jednostkach samorządowych dodatkowego zatrudnienia czy też prowadzenie działalności gospodarczej może narazić pracownika samorządowego na zarzuty, że w swojej działalności nie kieruje się interesem publicznym i słusznym interesem obywateli. Z racji wykonywanej pracy związanej ze sprawowaniem władzy publicznej pracownicy samorządowi doznają szeregu ograniczeń w zakresie prowadzenia różnego rodzaju działalności, w tym zarobkowej (przede wszystkim działalności gospodarczej), poza pracą w urzędach lub innych jednostkach samorządowych⁷.

Wolność gospodarcza stanowi jeden z trzech podstawowych elementów pożądanego przez ustawodawcę modelu gospodarki. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa z jednej strony opiera się na podstawowych, tradycyjnych zasadach gospodarki wolnorynkowej, czyli wolności gospodarczej, własności prywatnej i wolnej konkurencji, z drugiej zaś jest wyznaczana przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów

⁶ T.j. Dz.U. 2021, poz. 1763.

⁷ M. Culepa, *Ograniczenia działalności zarobkowej pracownika samorządowego. Komentarz praktyczny*, LEX/el.

społecznych⁸. Jest oczywiste, że wyrażona w art. 20 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej nie jest wolnością w rozumieniu absolutnym i tak jak inne konstytucyjne prawa i wolności podlega ograniczeniom⁹.

Wolność gospodarcza utożsamiana jest z zadeklarowaną przez państwo i ukierunkowaną wolą jej podmiotu przysporzenia sobie korzyści majątkowej każdą niezakazaną prawem aktywnością skierowaną na osiągnięcie celu ekonomicznego¹⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 marca 2017 r.¹¹ potraktował wolność gospodarczą jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym. Należy ono do kategorii praw negatywnych wolnościowych¹², których istotą jest posiadanie przez podmiot uprawniony roszczenia do państwa, zarówno o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki. Na państwie spoczywa zatem ogólny obowiązek nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Jak zauważa C. Kosikowski, system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani nie przyznaje jej podmiotom gospodarczym. Zakreśla natomiast jej granice, wskazując na ograniczenia swobody korzystania z tej wolności, a także ustanawia jej prawne gwarancje¹³.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej może nastąpić, jeśli łącznie zostaną spełnione dwa warunki. Po pierwsze, ograniczenie może zostać wprowadzone wyłącznie w drodze ustawy (warunek formalny). Niezgodne z Konstytucją RP jest zatem ograniczanie omawianej swobody wyłącznie na podstawie przepisów rangi podustawowej (np. rozporządzeń). Jeśli mimo to tego rodzaju przepisy zostałyby uchwalone, nie mogą one być wiążące dla sądu (a także innych organów publicznych stosujących prawo)¹⁴. Po drugie, ograniczenie wolności gospodarczej może nastąpić wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (warunek materialny)¹⁵. Interes publiczny jest klauzulą generalną, mogącą dawać podstawy do jego różnej interpretacji. Z jednej strony nie stanowi

⁸ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

⁹ K. Kohutek, [w:] *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Brożyna, LEX/el. 2005.

¹⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 280.

¹¹ II SA/GI 1189/16, LEX nr 2267584.

¹² A. Wałaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12.

¹³ C. Kosikowski, *Zasada wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 216.

¹⁴ Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, nr 1, poz. 9.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25.

on sumy interesów indywidualnych („prywatnych”), z drugiej zaś nie jest od tych interesów całkiem oderwany. Interesu publicznego nie należy utożsamiać również z interesem państwa czy administracji publicznej. Zdaniem M. Wyrzykowskiego pod pojęciem interesu publicznego, wywodzonego z wartości związanych z interesami indywidualnymi jako uprawnionymi i zgeneralizowanymi interesami jednostek, rozumiany jest interes wszystkich ludzi żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu¹⁶. W doktrynie podnosi się, że obok przewidzianych w art. 22 Konstytucji RP warunków dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej obowiązuje jeszcze jeden, bardzo istotny wymóg o charakterze ogólnym. Chodzi tu o warunek proporcjonalności przedmiotowego ograniczenia. Warunek ten traktuję jako ogólny z tego względu, że ma zastosowanie do każdego przypadku ograniczenia wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie. Konstytucyjną podstawą zasady proporcjonalności ograniczeń (zasady zakazu nadmiernej ingerencji) jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁷.

Jak zauważa A.K. Kruszewski, przywołując poglądy doktryny, mamy do czynienia z dwójakiem rodzaju ograniczeniami w podejmowaniu działalności gospodarczej. Z jednej strony mamy ograniczenia o charakterze względnym. Tego typu sytuacje dotyczą przypadków, w których podejmowanie działalności gospodarczej w danej dziedzinie jest objęte ustawowym zakazem, ale z zastrzeżeniem, że zakaz ten może zostać uchylony w drodze stosownej decyzji administracyjnej. Z takim systemem spotykamy się w przypadku udzielania koncesji lub zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. Z drugiej strony istnieją ograniczenia o charakterze bezwzględnym, czyli ograniczenia niepodlegające uchyleniu. Tego typu sytuacje skutkują wyłączeniem dopuszczalności podejmowania określonej działalności gospodarczej albo podejmowania jej przez określone osoby bądź w określonej formie organizacyjnoprawnej. Ograniczenia o mniejszym stopniu stanowią obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz obowiązek zgłoszenia działalności gospodarczej do właściwego rejestru. Pierwszy z nich stanowi dalej idącą formę reglamentacji, lecz nie ma charakteru powszechnego¹⁸.

Definicja pojęcia działalności gospodarczej jest obecnie zawarta w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁹. Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Wprowadzając przedmiotową definicję, ustawodawca

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36–43.

¹⁷ J. Dylewska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 49.

¹⁸ A.K. Kruszewski, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX/el. 2019.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 236.

zdecydował się na korektę wcześniej obowiązującej wersji poprzez pominięcie wyliczenia rodzajów działalności, jakie zawierała poprzednio obowiązująca definicja z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰ – działalnością gospodarczą była wówczas zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Konstruując aktualną definicję działalności gospodarczej, ustawodawca zdecydował, że nie będzie ona zawierać określenia rodzajów działalności gospodarczej, gdyż tego rodzaju wyliczenie i tak nie stanowi żadnego praktycznego ograniczenia przy kwalifikowaniu przejawów określonych aktywności do kategorii działalności gospodarczej²¹. Przedmiotowa definicja działalności gospodarczej nie jest jednak jedyną, z jaką możemy zetknąć się w prawie polskim, można bowiem wymienić choćby art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²², art. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³, a także art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁴.

Należy podzielić pogląd E. Komierzyńskiej-Orlińskiej, zgodnie z którym definicja pojęcia działalności gospodarczej zawarta w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców ma charakter uniwersalny. Jest to definicja podstawowa dla obowiązującego systemu prawa w Polsce, zarówno dla sfery prawa publicznego, jak i dla sfery prawa prywatnego. Działalność gospodarcza jest faktem i kategorią obiektywną. Subiektywna ocena dokonywana przez zainteresowany podmiot (przedsiębiorcę), że prowadzona przez niego działalność nie jest żadną działalnością gospodarczą, nie ma i nie może mieć w tym sensie żadnego znaczenia. Subiektywność oceny musi ustąpić przed oceną faktów, które są rozstrzygające dla zakwalifikowania określonej aktywności społecznej jako działalności gospodarczej. Rozwiązania wątpliwości dokonują właściwe organy administracji i sądy kontrolujące ich rozstrzygnięcia²⁵.

Definicja działalności gospodarczej z art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców ze względu na uniwersalny charakter stanowi definicję legalną pojęcia działalności gospodarczej. Została ona ukształtowana jako definicja przedmiotowa; ustawodawca wskazał w treści tego przepisu konkretne cechy, które powinna spełnić działalność, aby mogła być uznana za działalność gospodarczą. Tymi

²⁰ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2168; akt nieobowiązujący.

²¹ Sejm RP, Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2051, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> (dostęp: 5.07.2024), s. 57.

²² T.j. Dz.U. 2024, poz. 226.

²³ T.j. Dz.U. 2024, poz. 361.

²⁴ T.j. Dz.U. 2023, poz. 2383.

²⁵ E. Komierzyńska-Orlińska, [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.

pozytywnymi cechami są: zorganizowanie („zorganizowana działalność”), cel działalności („zarobkowa”), wykonywanie działalności we własnym imieniu („wykonywana we własnym imieniu”), sposób wykonywania działalności (wykonywana „w sposób ciągły”). Cechy te muszą być spełnione łącznie, aby uznać określoną działalność za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Działalnością gospodarczą nie są działania i czynności wykonywane w ramach stosunku pracy, jak wynika z treści art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁶, w ramach udzielonego pełnomocnictwa czy też w ramach dzierżawy przedsiębiorstwa²⁷.

Jako pierwszą cechę pozwalającą odróżnić działalność gospodarczą od innych aktywności ustawodawca wskazał zorganizowanie. Należy przez nie rozumieć wykorzystanie konkretnych składników materialnych (np. nieruchomości lub ruchomości) lub składników niematerialnych (jak np. know-how, dobre imię, prawa na dobrach niematerialnych), które są przez daną osobę łączone w sensie funkcjonalno-gospodarczym w jeden uporządkowany kompleks, zdalny do tego, aby przy jego wykorzystaniu można było uczestniczyć w obrocie gospodarczym. Przejawem zewnętrznym zorganizowania mogą być także działania formalizujące daną działalność, czyniące ją widoczną i rozpoznawalną dla otoczenia (np. otwarcie lokalu usługowego lub zamieszczenie logo)²⁸. W doktrynie spotykany jest podział na formalny i materialny aspekt zorganizowania działalności gospodarczej. Pierwszy z nich stanowi prawnie określony zakres obowiązków związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, takich jak rejestracja działalności gospodarczej, dokonanie zgłoszeń podatkowych czy statystycznych, obowiązki związane z ubezpieczeniem społecznym, konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjnoprawnej bądź uzyskanie określonych aktów administracyjnych, jak koncesje i zezwolenia. Drugi natomiast wiąże się z uzyskaniem środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, z zatrudnieniem pracowników lub uzyskaniem lokalu. Wskazane czynności organizacyjne łącznie mają przesądzać, że działalność gospodarcza nie ma charakteru przypadkowego²⁹.

Kolejną cechą pozwalającą na odróżnienie działalności gospodarczej od innych aktywności jest jej zarobkowy charakter. Zarobkowość należy rozważyć w dwóch aspektach – subiektywnym i obiektywnym. Pierwszy z nich zdaniem M. Szydło związany jest z celem podmiotu prowadzącego daną działalność, tj. działalnością zarobkową będzie działalność prowadzona z zamiarem osiągnięcia

²⁶ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1465, dalej k.p.

²⁷ E. Komierzyńska-Orlińska, *op. cit.*

²⁸ Sejm RP, *op. cit.*, s. 57–58.

²⁹ M. Sieradzka, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

zysków³⁰. Podobne stwierdzenie odnajdujemy w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 września 2008 r.³¹ orzekł, że działalność jest zarobkowa, jeśli prowadzona jest w celu osiągnięcia dochodu (zarobku) rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Jeżeli podmiot zakłada osiągnięcie w związku z działalnością i w jej efekcie nadwyżki przychodów nad poniesionymi kosztami, a więc osiągnięcie dochodu, oznacza to, że został określony cel zarobkowy takiej aktywności. Aspekt obiektywny związany jest z tym, że działalność gospodarcza jest faktem, kategorią o charakterze obiektywnym i nie ma znaczenia okoliczność, że podmiot prowadzący określoną działalność subiektywnie ocenia ją jako inną aktywność³². Działalność taką należy oceniać na podstawie zbadania konkretnych okoliczności faktycznych, wypełniających lub niewypełniających znamiona tej działalności³³. Działalnością gospodarczą jest tylko działalność zewnętrzna, mająca na celu np. świadczenie usług osobom trzecim. Nie jest działalnością gospodarczą działalność prowadzona na potrzeby własne³⁴.

W celu zaklasyfikowania aktywności jako działalności gospodarczej konieczne jest także wykonywanie jej we własnym imieniu. Oznacza to, że podmiot organizujący taką działalność czyni to na swoją rzecz i jednocześnie ponosi odpowiedzialność za zaciągnięte w związku z tym zobowiązania³⁵. Przesłanka ta wskazuje na odrębność i niezależność od innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Stanowi wymóg, aby czynności danego podmiotu kreowały jego prawa i obowiązki oraz określały jego sytuację prawną. Trzeba przy tym podkreślić, że działalności we własnym imieniu nie należy utożsamiać z działalnością osobistą, ponieważ nie ma przeszkód, aby w działalności gospodarczej wykorzystywać inne podmioty³⁶.

Kolejną przesłanką jest ciągłość, którą należy wiązać z powtarzalnością, regularnym występowaniem i w szczególności z trwaniem danej aktywności. Do jej zaistnienia konieczny jest określony ciąg działań, a nie tylko pojedyncze czynności. Ciągłość wskazuje na podejmowanie czynności powtarzalnych i w taki sposób, że tworzą one pewną całość, nie stanowią zaś oderwanego świadczenia czy świadczeń określonych rzeczy lub usług³⁷. Celem tej przesłanki jest

³⁰ M. Szydło, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 25.

³¹ II FSK 789/07, LEX nr 495147.

³² Wyrok NSA w Łodzi z dnia 12 maja 1994 r., SA/Łd 365/93, POP 1997, nr 2, s. 42.

³³ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 grudnia 1994 r., SA/Łd 741/94, LEX nr 26531.

³⁴ Postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 1998 r., III CZP 7/98, OSNC 1998, nr 11, poz. 188.

³⁵ Sejm RP, *op. cit.*, s. 58.

³⁶ A. Powałowski, *Wykonywanie działalności gospodarczej we własnym imieniu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 36, s. 360.

³⁷ Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2006 r., I ACz 441/06, LEX nr 279953.

wyeliminowanie z pojęcia działalności gospodarczej przedsięwzięć jednorazowych i sporadycznych. Przesłanki tej nie należy rozumieć jako konieczności wykonywania działalności bez przerwy, gdyż istotny jest zamiar powtarzalności określonych czynności celem osiągnięcia dochodu³⁸. Z uwagi na obecność zamiaru powtarzalności, także sezonowa, a więc wykonywana w każdym sezonie, aktywność jest działalnością ciągłą³⁹. Przedsiębiorcą jest tylko ten, kto wykonuje czynności powtarzalne i w taki sposób, że tworzą one pewną całość, a nie stanowią oderwanego katalogu świadczeń określonych rzeczy lub usług⁴⁰.

Jak wynika z art. 24 u.p.s., do obowiązków pracownika samorządowego należy przede wszystkim dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnych interesów obywateli, jak również m.in. przestrzeganie prawa oraz sumienne, sprawne i bezstronne wykonywanie zadań służbowych. Oznacza to, że pracownik samorządowy musi pogodzić się z faktem, iż dla pracodawcy publicznego nie jest obojętne, co pracownik samorządowy robi po godzinach, a także to, jak dodatkowa praca lub działalność prywatna wpływa na wykonywanie obowiązków pracownika samorządowego.

ZAKAZ WYKONYWANIA ZAJĘĆ SPRZECZNYCH Z OBOWIĄZKAMI USTAWOWYMI

Jak wynika z treści art. 4 u.p.s., podstawę zatrudnienia pracowników samorządowych stanowią: wybór (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.), powołanie (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s.), umowa o pracę, stanowiąca najpowszechniejszą formę zatrudnienia (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.s.). Ponadto pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.s.) oraz stanowiskach pomocniczych i obsługi (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.p.s.).

Istotnym niebezpieczeństwem jest powstawanie w ramach struktur samorządowych pewnych niepożądanych układów personalnych, a także podejmowanie przez pracowników samorządowych takiej działalności, którą trudno pogodzić z ich obowiązkami służbowymi. Na czoło wysuwa się obowiązek zachowania obiektywizmu i bezstronności, jakie powinny cechować wszystkie podmioty zaangażowane w wykonywanie zadań publicznych⁴¹. Ustawodawca stara się

³⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2014 r., I SA/Łd 701/13, LEX nr 1497807.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 333/2011, LEX nr 3870064.

⁴⁰ Uchwała SN z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 48; wyrok SA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2019 r., III AUa 1312/18, LEX nr 2730942; postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2006 r., I ACz 441/06, LEX nr 279953.

⁴¹ Z. Góral, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 11: *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, LEX/el. 2021.

wprowadzić takie rozwiązania, które mają na celu zapewnienie przejrzystości, bezstronności, uczciwości oraz politycznej neutralności pracowników samorządowych, którzy w ramach swoich obowiązków podejmują decyzje dotyczące praw i obowiązków obywateli. Taki sens odnajdujemy w treści art. 30 u.p.s., gdyż zakresem podmiotowym tego przepisu zostali objęci pracownicy samorządowi (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy) zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Spod działania tego przepisu wyjęci są tylko pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi⁴².

Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.p.s. pracownik samorządowy nie może wykonywać następujących zajęć: pozostających w sprzeczności z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jeżeli wywołuje to uzasadnione podejrzenie o jego stronnicość lub interesowność; związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jeżeli wywołuje to uzasadnione podejrzenie o jego stronnicość lub interesowność; sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy, bez względu na to, czy wywołują one uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność. Zakaz wykonywania wyżej wskazanych zajęć odnosi się zarówno do zajęć o charakterze zarobkowym, jak i do zajęć o charakterze niezarobkowym. Pomimo tego, że każdy z wymienionych zakazów stanowi uszczuplenie sfery wolności jednostki, zasadność ich wprowadzenia względem pracowników samorządowych nie jest w doktrynie kwestionowana. Jak wynika z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki określa ustawa. Potwierdzenie tej wolności odnajdujemy w treści przepisu art. 10 k.p., zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy, ograniczenia te uzasadnia jednak potrzeba ochrony interesów pracodawcy, który ma prawo oczekiwać od swojego pracownika obiektywnego, bezstronnego i bezinteresownego podejmowania decyzji.

W treści przepisu art. 30 u.p.s. w kontekście zakazu ich wykonywania ustawodawca używa terminu „zajęcia”, oznaczającego 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 samorządowego⁴³. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku relacja, w jakiej pozostają dodatkowe zajęcia do zajęć wykonywanych w ramach obowiązków służbowych oraz tzw. obowiązków wynikających z ustawy.

⁴² T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 58.

⁴³ Wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 6.

W przepisie art. 30 u.p.s. ustawodawca zawarł trzy typy zakazów określających, kiedy pracownik samorządowy nie może podejmować dodatkowych zajęć. W przypadku dwóch pierwszych będziemy mieli do czynienia z ich naruszeniem, 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. Jak zauważa S. Płażek, te dwa elementy muszą wystąpić łącznie⁴⁴. Sama sprzeczność zajęć lub ich związanie 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 przepisu⁴⁵. Zakaz wykonywania zajęć „związanych” z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych nie ma charakteru bezwzględnie, są one zabronione bowiem tylko wówczas, gdy wywoływałyby uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zakaz jest uzależniony od wystąpienia dodatkowej przesłanki. W przypadku wykonywania zajęć „sprzecznych” sytuacja jest odmienna ze względu na istnienie trzeciej przesłanki.

„Sprzeczność” oznacza w języku potocznym „wykluczanie się wzajemnie, przeciwstawność”. Zajęcia „sprzeczne” z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych to zajęcia powodujące kolizję z wykonywaniem zajęć służbowych, np. kolizję czasową albo z celowościową między rezultatami tych zajęć⁴⁶. Ustawodawca nie zawarł legalnej definicji pojęć stronniczości i interesowności, a więc odwołał się do klauzuli generalnej w zakresie ich rozumienia. Ustawa nie zawiera żadnych pomocniczych kryteriów oceny. W języku potocznym słowo *stronniczy* oznacza „cechę czegoś, co świadczy o tym, że ktoś przedstawia lub ocenia coś niezgodnie z faktami, kierując się własnymi upodobaniami i interesami”⁴⁷; to także człowiek „kierujący się (w postępowaniu, sądzeniu, opiniach) osobistymi uprzedzeniami, sympatiami, własnym interesem; pozbawiony obiektywizmu; nieobiektywny, niesprawiedliwy”⁴⁸. Natomiast *interesowny* to człowiek „mający na celu własny zysk”⁴⁹, „mający na względzie jedynie własną korzyść, wyrachowany, chciwy”⁵⁰. W konsekwencji przesłanka „wywołania

⁴⁴ S. Płażek, *Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 198.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 200.

⁴⁷ *Stronniczość*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/11226/stronniczosc/5222057/opinii> (dostęp: 5.07.2024).

⁴⁸ E. Sobol, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968–2000, s. 887.

⁴⁹ *Interesowny*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/interesowny;2466586.html> (dostęp: 5.07.2024).

⁵⁰ E. Sobol, *op. cit.*, s. 268.

uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność” została oparta na nieostrych kryteriach. Jak zauważa A. Wierzbica, zastosowanie nieostrych kryteriów przesądających o uznaniu zachowania danej osoby za stronnice 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 dla ewentualnych zwolenników, dla których nigdy jakiegokolwiek wykonywanie zajęć nie będzie ani stronnice, ani interesowne⁵¹.

Zakaz wykonywania określonych zajęć poza stosunkiem pracy stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności pracownika 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 pracownik samorządowy.

Sprzeczność zajęć wykonywanych przez pracownika samorządowego z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, dotyczy wszelkich obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym lub kierowniczym stanowisku urzędniczym, w tym wynikających z treści umowy o pracę, wynikających z zajmowanego stanowiska (pełnionej funkcji), a także z obowiązków, które mogą być wykonywane sporadycznie, zleconych przez jego przełożonych. Zajęcia wykonywane przez pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym lub kierowniczym stanowisku urzędniczym poza stosunkiem pracy można uznać za sprzeczne z jego obowiązkami służbowymi, jeżeli np. pokrywają się czasowo, mają taki sam lub podobny zakres przedmiotowy bądź prowadzą do kolizji interesów pracownika wykonującego zajęcia poza stosunkiem pracy z interesami pracodawcy, u którego jest on zatrudniony. Za zajęcia związane z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy, w rozumieniu art. 30 ust. 1 u.p.s., należy uznać wszelkie rodzaje aktywności zarobkowej i niezarobkowej, które pokrywają się chociażby częściowo podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie czy teleologicznie (celowościowo) z tymi obowiązkami.

Pracownik samorządowy nie ma obowiązku występowania do pracodawcy o wyrażenie zgody na wykonywanie jakichkolwiek zajęć pozasłużbowych. Ustawodawca nie uzależnia wykonywania przez pracownika samorządowego jakichkolwiek zajęć pozasłużbowych od zgody pracodawcy, zakazy wynikające z art. 30 ust. 1 u.p.s. mają bowiem charakter bezwzględny. Pracodawca natomiast nie ma żadnego uprawnienia do wyrażania zgody na wykonywanie zajęć przez pracownika samorządowego, które można ocenić jako sprzeczne lub związane z zajęciami, które pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym lub kierowniczym stanowisku

⁵¹ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 125.

urzędniczym 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 u.p.s.

Jedno z ograniczeń dotyczących pracownika samorządowego wynika z treści art. 30 ust. 1 u.p.s., a dotyczy ono zakresu zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Przepis ten bardzo szeroko określa zakres zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, a także zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawodawca nie określa tylko zakazu pracy lub pracy zarobkowej albo działalności gospodarczej. Oznacza to, że zakaz dotyczy każdego rodzaju czynności, prac, zajęć lub innych działań, i to niezależnie od tego, czy mają charakter zarobkowy, czy nie. Chodzi tu o zakaz wszelkich dodatkowych zajęć, niezależnie od podstawy prawnej ich wykonywania, a nawet o zajęcia niezwiązane z istnieniem jakiegokolwiek stosunku prawnego, jeżeli pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracowniczymi albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność⁵².

Zakaz wynikający z art. 30 u.p.s. nie oznacza wykonywania wyłącznie działalności na własny rachunek. Może również dotyczyć pracy lub zajęć wykonywanych w formie spółki lub prac wspomagających określoną działalność, która odpowiada zakresowi obowiązków służbowych. Bez znaczenia jest też zakres terytorialny działalności – zakaz dotyczy bezwzględnie działalności związanej z obowiązkami służbowymi w samorządzie, niezależnie od tego, czy jest ona prowadzona na terenie danej gminy, powiatu czy województwa, czy nie.

Należy zauważyć, że w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym lub kierowniczym stanowisku urzędniczym zakaz prowadzenia zajęć związanych lub sprzecznych z obowiązkami służbowymi pojawia się wówczas, gdy wystąpi uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Przy stosowaniu sankcji wobec pracownika pracodawca samorządowy nie musi wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści⁵³.

W wyroku z dnia 15 lutego 2006 r.⁵⁴ Sąd Najwyższy m.in. stwierdził, że przyczyną dyskwalifikującą dalsze zatrudnienie pracownika samorządowego, który powierzonych mu kompetencji publicznych wyraźnie nie oddziela od prywatnej

⁵² A. Kisielewicz, *Obowiązki i prawa pracowników samorządowych*, „Prawo Pracy” 1999, nr 7, poz. 3.

⁵³ Wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421.

⁵⁴ II PK 134/05, LEX nr 212511.

działalności gospodarczej, jest sama możliwość uznania jego zachowań jako rodzących podejrzenia o stronniczość lub interesowność nie tylko u współpracowników lub pracodawcy samorządowego, lecz także u obywateli oczekujących praworządnego, bezstronnego i uczciwego załatwiania 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.

Należy podkreślić, że naruszenie zakazu prowadzenia 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 przepisów ustawy o pracownikach samorządowych ma ogromne konsekwencje dla stosunku pracy pracownika samorządowego. Ustawodawca w art. 30 ust. 2 u.p.s. traktuje złamanie tego zakazu jako szczególnie ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych i nakazuje rozwiązanie stosunku pracy w trybie natychmiastowym – bez zachowania okresu wypowiedzenia, względnie odwołanie pracownika ze skutkiem natychmiastowym. Złamanie przepisu art. 30 u.p.s. jest samoistną podstawą do rozwiązania stosunku pracy (umowy o pracę lub odwołania) z pracownikiem samorządowym, niezależnie od podstawy prawnej zwolnienia dyscyplinarnego z art. 52 § 1 k.p. Oznacza to, że w zakresie wskazanym w art. 30 ust. 2 u.p.s. nie może mieć zastosowania art. 52 § 1 k.p. Tym samym trudno tu rozpatrywać kwestię zawinienia pracownika, niezależnie od tego, że podjęcie takiej działalności zawsze będzie działaniem zawinionym. Pracownik samorządowy powinien znać odpowiednie regulacje ustawowe, a zdecydowanie się na prowadzenie lub kontynuację zakazanej działalności będzie zawsze świadomym przekroczeniem obowiązujących przepisów. Jak wynika z art. 30 u.p.s., to na pracowniku samorządowym spoczywa obowiązek oceny dotyczącej prowadzonej działalności gospodarczej:

- 1) czy wpływała negatywnie na realizowane zadania publiczne – oznacza to, że prowadzenie działalności gospodarczej nie może uniemożliwiać lub pogarszać jakości pracy urzędnika. Dobro społeczne powinno być dla niego celem nadrzędnym;
- 2) czy jest sprzeczna z obowiązkami pracownika samorządowego – w działalności nie będą wykonywane czynności, które są niezgodne z zadaniami realizowanymi w ramach obowiązków służbowych;
- 3) czy jest związana z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych – w działalności gospodarczej nie będą realizowane zadania, które mają taki sam lub podobny zakres przedmiotowy z zadaniami realizowanymi w ramach obowiązków służbowych;

- 4) czy wpływała na bezstronność w realizacji zadań publicznych – pracownik samorządowy zachowa obiektywny stosunek do sprawy i podmiotów w niej uczestniczących;
- 5) czy może powodować konflikt interesów, np. zwiększenie korzyści materialnych w działalności gospodarczej z racji świadczonej pracy w instytucji samorządowej.

Ustawodawca nie nałożył na pracownika samorządowego obowiązku uzyskania zgody kierownika jednostki zatrudniającej na podjęcie działalności gospodarczej. Co prawda obowiązuje przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury⁵⁵, z którego wynika, że urzędnik nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody przełożonego, natomiast art. 11 ust. 2 ustawy stanowi, że urzędnik nie może wykonywać zajęć sprzecznych z obowiązkami urzędnika i podważających zaufanie do sądu lub prokuratury. Przywołana ustawa nie zawiera jednak regulacji analogicznej do przepisu art. 31 u.p.s., z którego wynika obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej i jej charakterze oraz kolejnego oświadczenia w razie zmiany rodzaju działalności. W orzecznictwie podkreśla się, że wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej, dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny, mają charakter wyjątku i muszą być rozważane ściśle, a nie w sposób rozszerzający, dlatego nie można ich istnienia dorozumiewać, domniemywać bądź przyjmować, np. w drodze analogii⁵⁶.

Widać zatem, że ogólność zakazu i faktyczny brak możliwości (a tym bardziej obowiązku) uzyskania uprzedniej zgody pracodawcy na podjęcie dodatkowej działalności przerzuca na urzędnika ryzyko niewłaściwej oceny swoich poczynań poza podstawowym miejscem pracy⁵⁷.

OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA O PROWADZENIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Nałożony przez ustawodawcę w przepisie art. 31 u.p.s. obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej ma na celu przeciwdziałanie konfliktom interesów występującym na styku sfery publicznej i sfery prywatnej oraz gwarantowanie bezstronności pracowników realizujących zadania publiczne.

Na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządo-

⁵⁵ T.j. Dz.U. 2018, poz. 577, ze zm.

⁵⁶ Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2016 r., II PK 108/15, OSNP 2017, nr 8, poz. 93.

⁵⁷ A. Kisielewicz, *op. cit.*

wych⁵⁸ określiła wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi. Wykazy tych stanowisk znajdują się w tabelach znajdujących się w załączniku nr 3 do rozporządzenia (tabele A, B, C, D). Przepis art. 31 u.p.s. nie znajduje zastosowania do pracowników, z którymi stosunek pracy został nawiązany na podstawie wyboru i powołania (art. 34 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s. – obecnie dotyczy to tylko zastępców wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz skarbników jednostek samorządowych wszystkich szczebli), a także zatrudnionego na podstawie umowy sekretarza, co wynika z art. 34 ust. 2 w zw. z art. 31 u.p.s. Ponadto ma do nich zastosowanie art. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w związku z czym bezprzedmiotowy byłby obowiązek składania przez nich oświadczeń o prowadzeniu tej działalności. Przepis art. 31 u.p.s. nie znajduje zastosowania również do pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Jeśli pracownik samorządowy podejmuje się prowadzenia działalności gospodarczej, to powinno się to odbywać w pełni transparentnie, a ma temu służyć ustawowy obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, spoczywający na pracownikach samorządowych. Obowiązek wynikający z art. 31 u.p.s. nie ciąży jednak na wszystkich osobach posiadających ten status, dotyczy bowiem tylko tych spośród nich, którzy są zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych; wyłączeni są z niego pracownicy obsługi i osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych.

Spoczywający na pracownikach samorządowych wymienionych w art. 31 ust. 1 u.p.s. obowiązek obejmuje nie tylko samą informację o prowadzeniu działalności gospodarczej, lecz także poinformowanie o jej charakterze, co brzmi cokolwiek enigmatycznie, a jeśli uległ on zmianie, to również o tej zmianie. Oświadczenie takie powinno zostać złożone kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru. Zgodnie z art. 31 ust. 4 u.p.s. niezłożenie w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego jest podstawą do nałożenia kary upomnienia lub nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110–113 k.p. stosuje się odpowiednio. Zwrot „niezłożenie oświadczenia” oznacza zachowanie pracownika samorządowego polegające na braku złożenia takiego oświadczenia w ogóle, jak również złożenie go po terminie, w sytuacji gdy pracownik ten faktycznie prowadzi działalność gospodarczą. W każdej z obu sytuacji faktycznych dojdzie do naruszenia nakazu zawartego w art. 31 u.p.s.⁵⁹.

⁵⁸ Dz.U. 2021, poz. 1960.

⁵⁹ Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/07, OSNP 2007, nr 23–24, poz. 340.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik także jest obowiązany składać odrębne oświadczenia, gdy dojdzie do zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej. Wszystko to ma na celu zbadanie, czy prowadzona przez niego działalność nie narusza przepisów ustawy⁶⁰. Nawet po złożeniu oświadczenia pracownik samorządowy w dalszym ciągu jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o bezstronności i interesowności. Pracownik samorządowy musi być świadom, że podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej, składanym przez pracownika samorządowego, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁶¹.

Należy również pamiętać, że prowadzenie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi stanowi przyczynę uzasadniającą dyscyplinarne zwolnienie z pracy⁶². Przy dokonywaniu rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem samorządowym w tym trybie pracodawca obowiązany jest doręczyć urzędnikowi stosowne pismo, ze wskazaniem przyczyny rozwiązania stosunku pracy oraz uzasadnieniem. Jednocześnie pracodawca samorządowy obowiązany jest zachować wskazaną w art. 52 § 2–3 k.p. procedurę zwolnienia dyscyplinarnego. Przed wszystkim rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia nie może nastąpić po upływie jednego miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy. Bieg tego miesięcznego terminu rozpoczyna się dopiero od chwili, w której pracodawca uzyskał w dostatecznym stopniu wiarygodne informacje uzasadniające jego przekonanie, że pracownik dopuścił się czynu nagannego w stopniu usprawiedliwiającym niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę⁶³.

PODSUMOWANIE

Należy zauważyć, że kwestia dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego „pochodzącego” z wyboru lub powołania została przez ustawodawcę rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny, gdyż w stosunku do tych pracowników samorządowych mamy do czynienia z całkowitym, bezwzględny zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, dla którego podstawę prawną stanowi przepis art. 4 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 6, 6a i 6b ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W stosunku do tych pracowników bezprzedmiotowa jest

⁶⁰ Wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 6.

⁶¹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 17, dalej: k.k.

⁶² Wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421.

⁶³ Wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2008 r., I PK 32/08, M.P.Pr. 2009, nr 2, poz. 91.

realizacja obowiązku wynikającego z przepisu art. 31 u.p.s., dotyczącego złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej.

Istotna jest druga grupa pracowników samorządowych, czyli zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych oraz urzędniczych kierowniczych, z której są wyłączeni pracownicy obsługi i osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych. W tej grupie ustawodawca nie wprowadził generalnego zakazu dodatkowych zajęć; dotyczy to także prowadzenia działalności gospodarczej. Mimo braku generalnego zakazu pracownik samorządowy musi jednak być świadomy treści przepisu art. 30 u.p.s. i wynikających z tego konsekwencji. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym oraz kierowniczym urzędniczym nie może wykonywać zajęć, które mogą wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz nie mogą być one sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych, a dotyczącymi wszystkich pracowników samorządowych. To zatem na pracowniku spoczywa ocena, czy decydując się na podjęcie danego rodzaju działalności gospodarczej, nie naraża się na ocenę ze strony pracodawcy, że wyczerpuje znamiona określone w przepisie art. 30 u.p.s. Zarówno ogólność sformułowań zawartych w przepisie art. 30 u.p.s., jak i faktyczny brak obowiązku uzyskania uprzedniej zgody pracodawcy na podjęcie dodatkowej działalności przerzucają na pracownika samorządowego ryzyko niewłaściwej oceny swoich poczynań poza podstawowym miejscem zatrudnienia.

Pracownik samorządowy musi pamiętać o obowiązku wynikającym z przepisu art. 31 u.p.s., który dotyczy złożenia informacji nie tylko o prowadzeniu działalności gospodarczej, lecz także o jej charakterze, czyli przedmiocie, jak również o formie, w której jest wykonywana, a jeśli uległ on zmianie, to też o tej zmianie. Zgłoszenia należy dokonać kierownikowi jednostki zatrudniającej w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej albo zmiany jej charakteru. W sytuacji, gdy pracownik podjął działalność gospodarczą jeszcze przed nawiązaniem stosunku pracy, termin ten powinien być liczony od chwili nawiązania stosunku pracy. Naruszenie terminu może się wiązać z karą upomnienia albo nagany. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym oraz urzędniczym kierowniczym musi się liczyć także z odpowiedzialnością karną na podstawie art. 233 § 1 k.k. za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ponadto popełnienie tego przestępstwa stanowi bezpośrednią przesłankę do zwolnienia urzędnika z pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia zgodnie z art. 52 § 1 pkt 2 k.p. Uważam, że dla zachowania transparentności, uczciwości urzędniczej i szacunku dla kierownika jednostki zatrudniającej pracownik samorządowy powinien poinformować także o zakończeniu tej działalności, mimo że takiego obowiązku nie ma, a co za tym idzie naruszenie tego obowiązku nie skutkuje powyższymi karami.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Baran K.W., [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX/el. 2023.
- Culepa M., *Ograniczenia działalności zarobkowej pracownika samorządowego. Komentarz praktyczny*, LEX/el.
- Dylewska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Góral Z., [w:] *System Prawa Pracy*, t. 11: *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, LEX/el. 2021.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Kisielewicz A., *Obowiązki i prawa pracowników samorządowych*, „Prawo Pracy” 1999, nr 7, poz. 3.
- Kohutek K., [w:] *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Brożyna, LEX/el. 2005.
- Komierzyńska-Orlińska E., [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.
- Kosikowski C., *Zasada wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Kruszewski A.K., [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX/el. 2019.
- Mordel T., *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.
- Płażek S., *Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.
- Powałowski A., *Wykonywanie działalności gospodarczej we własnym imieniu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 36.
- Sieradzka M., [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Sobol E., *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968–2000.
- Szydło M., *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Źródła internetowe

- Interesowny*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/interesowny;2466586.html> (dostęp: 5.07.2024).
- Sejm RP, Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2051, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> (dostęp: 5.07.2024).
- Stronniczość*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/11226/stronniczosc/5222057/opinii> (dostęp: 5.07.2024).

Akty prawne

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303, s. /1, 14.12.2007).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2021, poz. 1960).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 226).

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2024, poz. 17).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2383).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1763).
Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t.j. Dz.U. 2018, poz. 577, ze zm.).
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. 2024, poz. 361).
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2168; akt nieobowiązujący).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 530, ze zm.).
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2024, poz. 236).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, nr 1, poz. 9.
Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2006 r., I ACz 441/06, LEX nr 279953.
Postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 1998 r., III CZP 7/98, OSNC 1998, nr 11, poz. 188.
Uchwała SN z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 48.
Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/07, OSNP 2007, nr 23–24, poz. 340.
Wyrok NSA w Łodzi z dnia 12 maja 1994 r., SA/Łd 365/93, POP 1997, nr 2, s. 42.
Wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 grudnia 1994 r., SA/Łd 741/94, LEX nr 26531.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 333/2011, LEX nr 3870064.
Wyrok SA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2019 r., III AUa 1312/18, LEX nr 2730942.
Wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421.
Wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, LEX nr 212511.
Wyrok SN z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 134/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 6.
Wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2008 r., I PK 32/08, M.P.Pr. 2009, nr 2, poz. 91.
Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2016 r., II PK 108/15, OSNP 2017, nr 8, poz. 93.
Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25.
Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2014 r., I SA/Łd 701/13, LEX nr 1497807.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Gl 1189/16, LEX nr 2267584.

ABSTRACT

The economic system of the Republic of Poland is based on a social market economy, one of the pillars of which is freedom of economic activity. Therefore, everyone is allowed to start, run and terminate a business activity. A special category of employees are local government employees who are expected to be professional, reliable, conscientious and diligent in their work. It is also an obligation to act impartially and take care of the public interest first. Local government employees are obliged to refrain from activities that may expose them to accusations of self-interested and biased behavior and must report their additional activities to their superiors. Performed outside of employment in offices and local government units additional employment or running a business may expose a local government employee to accusations that his/her activities are not guided by the public interest and the legitimate interests of citizens. For this reason, local government employees experience a number of restrictions in conducting various types of activities, also commercial ones, including business activities, outside of work in offices or other local government units.

Keywords: local government; local government employee; economic activity; economic freedom; limit

ABSTRAKT

Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na społecznej gospodarce rynkowej, której jednym z filarów jest wolność działalności gospodarczej. Każdemu zatem dozwolone jest podjęcie, prowadzenie i zakończenie działalności gospodarczej. Szczególną kategorią pośród pracowników są pracownicy samorządowi, od których oczekuje się profesjonalizmu, rzetelności, sumiennego i starannego wykonywania pracy. To także obowiązek bezstronnego działania oraz dbania o interes publiczny w pierwszej kolejności. Pracownicy samorządowi obowiązani są do powstrzymania się od działań, które mogą ich narazić na zarzut działania interesownego i stronniczego oraz muszą zgłaszać swoją dodatkową działalność przełożonym. Wykonywanie poza zatrudnieniem w urzędach i jednostkach samorządowych dodatkowego zatrudnienia czy też prowadzenie działalności gospodarczej może narazić pracownika samorządowego na zarzuty, że w swojej działalności nie kieruje się interesem publicznym i słusznym interesem obywateli. Z tego względu doznają oni szeregu ograniczeń w zakresie prowadzenia różnego rodzaju działalności, także zarobkowej, w tym działalności gospodarczej, poza pracą w urzędach lub innych jednostkach samorządowych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; pracownik samorządowy; działalność gospodarcza; wolność gospodarcza; ograniczenie