

Łukasz Karaś

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy w świetle orzecznictwa sądowego

Rocznik Samorządowy 4, 162-174

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Łukasz Karaś, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy w świetle orzecznictwa sądowego

Business Activity Ban by the head of the Basic Administration Unit, According to the Jurisdiction

przesłanie tekstu 8 lipca 2015 r., ocena 11 września 2015 r.

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest problemowi zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy z uwzględnieniem orzeczeń sądów polskich. Artykuł zawiera rys historyczny oraz podstawy prawne regulujące poruszany problem uzupełnione orzecznictwem sądowym.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej

Abstract

The article presents the problem of the business activity ban by the head of the basic administration unit, according to the jurisdiction of Polish courts. The article contains historical and legal basics which regulate this issue. Work is also completed by examples by judicial decision.

Keywords: local government

1. Wstęp

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy przystępowano do tworzenia samorządu terytorialnego w Polsce jednym z podstawowych zadań była kwestia uregulowania statusu pracowników samorządowych, co też uczyniono ustawą o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 roku¹. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana². Od 1 stycznia 2009 r. obowiązuje nowa ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.³, która określa status pracowników samorządowych między innymi zatrudnionych w urzędzie gminy, jednostkach pomocniczych gminy oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych⁴. Ustawa o pracownikach samorządowych realizuje koncepcję zatrudniania pracownika samorządowego nie w danym urzędzie lub jednostce organizacyjnej, ale w wąskim

zakresie jako w służbie danej jednostki samorządu. Ponadto koncepcja ta przewiduje zatrudnienie na konkretnym stanowisku, a nie w całym urzędzie. Podmiotem zatrudniającym kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)⁵. Ustawa o pracownikach samorządowych po części reguluje kwestie prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych czego przykładem może być art. 30 tej ustawy. Drugą ustawą regulującą bardziej szczegółowo kwestie prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶. Ustawa ta jest przepisem *lex specialis* w stosunku do ustawy o pracownikach samorządowych w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zakazy i ograniczenia obowiązujące pracowników samorządowych w tym kierowników jednostek organizacyjnych gminy są motywowane zapobieganiem korupcji. Służą temu wiele konstrukcji prawnych, a mianowicie oceny okresowe czy też odpowiedzialność dyscyplinarna. Wśród metod zapobiegania korupcji kierowników jednostek samorządu terytorialnego na uwagę zasługuje zakaz prowadzenia danego rodzaju działalności, po części wymiar antykorupcyjny ma również obowiązek składania oświadczeń majątkowych⁷.

2. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej

Na podstawie art. 30 u. o p.s. pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Konsekwencją naruszenia tego zakazu jest niezwłoczne rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia lub odwołanie ze stanowiska.

Anna Wierzbica słusznie zauważyła, iż zakaz ustanowiony tą normą prawną ma charakter ocenny, pozostawia on bowiem do subiektywnego uznania pracodawcy czy doszło do naruszenia norm wynikających z art. 30 u. o p.s. Jak podkreśla, brzmienie tego przepisu nie nakłada na pracodawcę obowiązku udowadniania, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronnico lub interesownie, ani nawet nie wymaga wykazania uzyskania przez pracownika jakiegokolwiek korzyści⁸.

Podobne stanowisko przedstawił Piotr Zuzankiewicz stwierdzając, iż przepis art. 30 u. o p.s. zawiera wiele nieostrych i spornych określeń, które trudno jednoznacznie zinterpretować. Przykładem takiego określenia jest zwrot „zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”⁹. Takie niedookreślenie może rodzić ryzyko niewłaściwej oceny działań danego pracownika. Obawy te są tym bardziej uzasadnione tym, że pracownik samorządowy nie musi zgłaszać pracodawcy faktu podejmowania dodatkowych zajęć nie mających formy działalności gospodarczej¹⁰.

Zajęcia pozostające w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub będące związane z zajęciami, które mimo że wykonywane w ramach obowiązków służbowych, wywołują podejrzenie o stronnicość lub interesowność, nie muszą mieć formy pracy odpłatnej. Przedmiotem tego zakazu są działania wywołujące uzasadnione podejrzenie stronnicości lub kolizji z obowiązkami danego pracownika. Przepis ten nie wykazuje konkretnych przykładów stronnicości lub interesowności¹¹.

Potwierdzeniem tej tezy jest orzeczenie z dnia 18 czerwca 1998 r. Sądu Najwyższego stwierdzające, iż pracodawca nie musi wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronnico lub interesownie, a zwłaszcza, że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści, już samo prowadzenie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi stanowi przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych. Przesłanką uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronnicość i interesowność¹². W ocenie Sądu podejrzenia o stronnicość mogą stanowić podstawę do wypowiedzenia danemu pracownikowi umowy o pracę. Podstawą taką mogą być oficjalne skargi na praktyki danego urzędnika oraz zarzuty stawiane względem władz samorządowych, iż w sposób dwuznaczny tolerują przewlekłość w załatwianiu spraw¹³. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2006 r. stawiając tezę, iż praktykowanie prywatnej działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie pracy i w miejscu zatrudnienia jest niezgodne z jego obowiązkami pracowniczymi oraz może rodzić uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio zakresem czynności pracowniczych danego pracownika¹⁴.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 października 2013 r. w sprawie o sygnaturze I PK 126/13, stawia następującą tezę: „treść art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) przerzuca na pracownika konieczność oceny, czy jego zachowanie może - czy nie -

wywoływać podejrzenia o stronniczość czy interesowność. O tym jednak, czy taki stan rzeczy jest niedopuszczalny, bo nie przewiduje postępowania wyjaśniającego, nie decydują sądy stosujące prawo, a ustawodawca w procesie jego tworzenia. Wykonywanie przez pracownika samorządowego działalności gospodarczej może wywoływać podejrzenia o stronniczość czy interesowność nawet gdy nie dotyczy jego obowiązków pracowniczych¹⁵.

Warto podkreślić, iż przepis art. 30 u. o p.s. w stosunku do pracowników samorządowych nie ustanawia bezwzględnego zakazu podejmowania zajęć pozasłużbowych, jedynie ogranicza ich zakres. Urzędnik, może wykonywać różnego rodzaju zajęcia, bez uzyskiwania zgody kierownika, jednak musi przestrzegać ograniczeń wynikających z ustawy¹⁶.

Jednak na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne kierowników jednostek organizacyjnych gminy obowiązują szersze ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej¹⁷.

Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy na podstawie art. 4 ustawy o ograniczaniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą:

a) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;

b) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;

c) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;

d) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;

e) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;

f) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego¹⁸.

Sankcją za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest rozwiązanie stosunku pracy z taką osobą¹⁹.

Przepisy ustawy antykorupcyjnej były przedmiotem badań pod względem zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r. dotyczył kwestii zgodności z konstytucją art. 4 ust. 3, 5 i 6 ustawy antykorupcyjnej tj. możliwości bycia członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału - zakładowego w każdej ze spółek oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zarzucano niezgodność tych przepisów z art. 32 Konstytucji RP zapewniającym równość wszystkich obywateli względem prawa, równe traktowanie przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym społecznym lub gospodarczym a także art. 65 Konstytucji RP zapewniającego prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepis ten jest zgodny z Konstytucją RP. W kwestii dotyczącej zarzutu niezgodności art. 4 ust. 6 ustawy antykorupcyjnej z art. 22 Konstytucji RP traktującym o dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej jedynie w ustawie i ze względu na ważny interes publiczny, Trybunał Konstytucyjny również orzekł zgodność tego przepisu z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w przedstawianym wyroku podkreślił, iż zakazy łączenia pewnych stanowisk i funkcji publicznych w demokratycznych państwach stanowią powszechnie przyjęty standard, a kwestia ta nie wymaga dodatkowego uzasadniania. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny prawo do zajmowania urzędu lub stanowiska w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu donoszącym się do sfery prawa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny odrzuca również możliwość naruszenia zasady równości stwierdzając, iż „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. wg jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów”²⁰. Najistotniejszym jest natomiast wskazanie cech faktycznych uzasadniających sytuację prawną określonego kręgu podmiotów. Zaskarżany przepis określał jednoznacznie grupę podmiotów do których ustawa jest adresowana, ustawa ta nie ogranicza praw poszczególnych indywidualnie oznaczonych osób. Pośród argumentów Trybunału Konstytucyjnego znalazło się między innymi: „szczególne wyczerlenie opinii publicznej na sposób postępowania osób zajmujących stanowiska kierownicze”²¹.

Istotną kwestią jest odpowiedź na pytanie co jest działalnością gospodarczą. Pojęcie działalności gospodarczej zostało zdefiniowane w ustawie o swobodzie gospodarczej²². W myśl tej ustawy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Z punktu widzenia ustawy antykorupcyjnej istotna jest ocena czy kierownik jednostki organizacyjnej gminy prowadzi działalność gospodarczą. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r. wskazuje, iż oceniając czy dana osoba prowadzi działalność gospodarczą należy rozważyć dowody na rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej stwierdzenie czy doszło do naruszenia art. 4 pkt. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności, nie można się opierać jedynie na wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Do oceny tego faktu niezbędne jest ocena stanu faktycznego. Wyrok ten wskazuje również, iż uboczna działalność polegająca na sprzedaży produktów rolnych pochodzących z rodzinnego gospodarstwa rolnego nie jest działalnością zakazaną przepisem art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Działalność ta jest objęta wyłączeniem przewidzianym w zdaniu drugim tego przepisu²³. Podobną tezę w zakresie działalności polegającej na sprzedaży produktów rolnych pochodzących z rodzinnego gospodarstwa rolnego wygłosił NSA w wyroku z dnia 3 lipca 2008 roku²⁴.

Działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej jest działalnością gospodarczą, jednak na podstawie art. 4 pkt 6 jest ona działalnością dozwoloną dla funkcjonariuszy samorządowych na zasadzie wyjątku od generalnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej²⁵. Podobny pogląd został wyrażony w uchwale NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r. NSA uznał, iż przepis wyłączający prowadzenie działalności gospodarczej z katalogu działalności zabronionych dla pewnego rodzaju funkcjonariuszy nie przesądza, iż nie jest to działalność gospodarcza. Wyłączenie takie odnosi się jedynie do konkretnej ustawy²⁶.

W świetle orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 19 października 2006 r. „podjęcie zatrudnienia w prywatnym liceum ogólnokształcącym nie wyczerpuje przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”²⁷.

Ze względu na przepisy ustawy antykorupcyjnej bez znaczenia pozostaje fakt, czy podmioty wymienione w art. 2 pkt. 6 tej ustawy pełnią swoją funkcje społecznie czy też

odpłatnie w zarządzie spółki prawa handlowego. Tezę taką postawił NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 2004 r. Ponadto w orzeczeniu tym zawarto pogląd, iż nie ma znaczenia z punktu widzenia tej ustawy czy spółka taka ma siedzibę na terenie działania danej gminy oraz czy wykorzystuje jej mienie²⁸.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. osoby wymienione w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w czasie gdy zajmują stanowisko lub pełnią funkcje, o których mowa w przepisach tej ustawy, nie mogą być zatrudnione ponieważ „wykonywanie innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczości lub interesowność” lub „podejrzenie i interesowność”. Zakaz ten jest zakazem bezwzględny²⁹.

Funkcjonariusze samorządowi w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą ponadto zarządzać działalnością gospodarczą, być przedstawicielem lub pełnomocnikiem przedsiębiorców prowadzących taką działalność³⁰.

W świetle powyższego wyciągu z przepisów ustawy antykorupcyjnej pojawia się pytanie, czy osoby wymienione w art. 2 pkt. 6 tej ustawy mogą sprawować funkcje prezesa stowarzyszenia. Odpowiedzią na to pytanie jest teza przedstawiona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2006 r., w którym to Sąd stwierdził, iż prowadzenie działalności przez stowarzyszenie należy rozpatrywać na zasadach ogólnych dotyczących działalności gospodarczej. Faktu tego nie zmienia cel działania stowarzyszenia oraz brak możliwości podziału zysku przez jego członków³¹. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 roku³².

W świetle ustawy antykorupcyjnej funkcjonariusze samorządowi, podczas pełnienia funkcji lub zajmowania stanowiska nie mogą być zatrudnieni ani wykonywać innych zajęć w w spółkach prawa handlowego, które mogłyby rodzić podejrzenie stronniczości lub interesowności. Bez znaczenia pozostaje fakt, czy stosunek pomiędzy kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej miałby zostać nawiązany poprzez umowę o pracę czy umowę cywilnoprawną. Ponadto kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nie mogą wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego. Jak podniosła A. Wierzbica pojęcie „inne zajęcie” nie zostało ustawowo zdefiniowane, w związku z tym mogą być nim objęte wszystkie formy działania w spółkach handlowych, nie wiążące się z wykonywaniem pracy na rzecz tych spółek. Zajęcia takie są zakazane jedynie jeżeli wywołują podejrzenie

o stronniczość lub interesowność danego funkcjonariusza samorządowego³³. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2006 roku³⁴.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r., z literalnego brzmienia przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie wynika zakaz bycia współnikiem w spółce jawnej i pełnienia funkcji kierownika jednostki organizacyjnej. Jednak wykładnia celowościowa przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zmierza jednak do wykluczenia osób pełniących funkcję publiczną z procesów decyzyjnych w obrocie gospodarczym do tego stopnia, aby uniemożliwić wykorzystanie stanowiska publicznego do celów prywatnych³⁵.

Zgodnie z treścią art. 6 ustawy antykorupcyjnej zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, nie dotyczy kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jeżeli zostali zgłoszeni do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nie mogą zostać zgłoszeni do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających tych kierowników.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r. precyzuje, iż wyznaczenie do spółki powinno się uznać jako oświadczenie woli. Ujawnia ono w sposób wystarczający wolę osoby dokonującej wyznaczenia oraz wywołuje skutki prawne w postaci powstania, ustania lub zmiany stosunku prawnego. Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie przewiduje żadnego czasowego ani kadencyjnego ograniczenia skutku wyznaczenia reprezentanta. Z treści tego przepisu można jedynie wywnioskować konieczność wzajemnej podmiotowej konkretyzacji takiego wyznaczenia jako reprezentanta ściśle oznaczonego podmiotu oraz do pełnienia funkcji przedstawiciel w konkretnym podmiocie - spółce prawa handlowego³⁶.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie o sygnaturze akt I PK 206/13 postawił tezę, iż: „kierownicy samorządowych zakładów opieki zdrowotnych, w tym gminnych, powiatowych, wojewódzkich, są objęci ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584), bo są to jednostki publiczne”³⁷.

W zakresie stosowania ustawy antykorupcyjnej największe wątpliwości rodzi pojęcie „gminna osoba prawna”. Aneta Giedrewicz-Niewińska uznała, iż ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie gminnym zawierają tożsame definicje tego pojęcia. Powiatowymi/ wojewódzkimi osobami prawnymi są poza powiatem/województwem samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawa wprost przyznaje taki status oraz osoby które mogą być tworzone wyłącznie przez powiat/województwo na podstawie innych ustaw. Cytowana autorka uważa, że definicje taką można odnieść do do gminnej osoby prawnej³⁸.

Pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej” oraz „gminnej osoby prawnej” zdefiniowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszcy w orzeczeniu z dnia 8 stycznia 2009 roku. W wyroku tym sąd objaśnił powyższe pojęcia w następujący sposób: „Pojęcie gminnej jednostki organizacyjnej obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd. Gminna osoba prawna to gminna jednostka organizacyjna, która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot osobowości prawnej, ponadto ma ona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami”³⁹.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r. przedstawił tezę, iż „kierownik (dyrektor) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę, nie jest kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy ani osobą zarządzającą gminną osobą prawną”⁴⁰. W kwestii określenia definicji „gminnej osoby prawnej” pomocna jest uchwała składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r. w której to Sąd stwierdził: „udział kapitałowy gminy w banku działającym w formie spółki akcyjnej nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.)”⁴¹. Zagadnienie to wydaje się być na tyle istotnym, iż warto byłoby aby ustawodawca doprecyzował pojęcie „gminnej osoby prawnej” w kontekście ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Wśród przepisów tzw. antykorupcyjnych zasadnym było by wymienić również przepisy nakładające na kierowników gminnej jednostki organizacyjnej obowiązek

składania oświadczeń majątkowych. Zgodnie z art. 24h ustawy o samorządzie gminnym kierownik jednostki organizacyjnej gminy jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenie to dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową⁴². Niezłożenie oświadczenia majątkowego pomimo upływu dodatkowego terminu 14 dni od dnia stwierdzenia niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę z kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia⁴³. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007r. naruszeniem przepisu art. 24 k ust.3 ustawy o samorządzie gminnym przez osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta terminu jest złożenie oświadczenia majątkowego 5 dni po upływie ustawowego terminu⁴⁴. Na kierowniku gminnej jednostki organizacyjnej spoczywa również obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej co reguluje art. 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

3. Konkluzje

Przepisy dotyczące zakazu prowadzenia działalności gospodarczej należy ocenić pozytywnie, jednak nie sposób wskazać pewnych nieścisłości. W ocenie autora niniejszej pracy zasadnym byłoby doprecyzowanie przez ustawodawcę pojęcia „zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”. Przedstawiane w niniejszej pracy wątpliwości mogą negatywnie wpływać na poczucie bezpieczeństwa danych pracowników samorządowych. Warto byłoby stworzyć powszechny kodeks etyki pracownika samorządowego. Pojawia się natomiast pytanie, kto mógłby stworzyć taki kodeks etyki. Z jednej strony rozwiązaniem „najprostszym” byłoby ustawowe uregulowanie takiego kodeksu, ewentualnie stworzenie przepisu umożliwiającego jego stworzenie w formie rozporządzenia. Jednak uwzględniając fakt, iż kodeks taki odnosi się do samorządu terytorialnego warto by było aby został on stworzony właśnie przez samorządowców z szerokim uwzględnieniem samych pracowników samorządowych, ale również mieszkańców.

Trudności interpretacyjne rodzi również zwrot definicji „gminna osoba prawna”. Ze względu na wątpliwości na które autor zwraca uwagę w niniejszej pracy zasadnym byłoby doprecyzowanie przez ustawodawcę tego wyrażenia, warto posłużyć się w stosunku do gminy pojęciem użytym w innych ustawach samorządowych regulujących ustrój powiatu i województwa. Generalnie przepisy antykorupcyjne poza wskazanymi przypadkami funkcjonują stosunkowo dobrze, o czym może świadczyć niewielka liczba

orzeczeń dotyczących zakazu prowadzenia działalności przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Również poglądy doktryny, do których dotarł autor niniejszej pracy nie wykazują bardzo rażącej nieścisłości komentowanych przepisów.

¹ Dz.U. Nr 21, poz. 124, tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593.

² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2011, s. 284.

³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm. Dalej jako: u. o p.s.

⁴ Ibidem, s. 286.

⁵ Ibidem, s. 287.

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm., zwana dalej zamiennie „ustawą antykorupcyjną”.

⁷ M. Stec, *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 183.

⁸ A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 356.

⁹ W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 128.

¹⁰ A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne...*, s. 357.

¹¹ A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 153.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. (I PKN 188/98), Lex nr 36515.

¹³ W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach...*, s. 125.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (II PK 134/05), Lex nr 212511.

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy z dnia 18 października 2013 r. (I PK 126/13), Legalis 1024835.

¹⁶ A. Szewc, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 224.

¹⁷ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 120-121.

¹⁸ M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 208.

¹⁹ A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach...*, s. 154.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., K30/98, Legalis.

²¹ Ibidem.

²² Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r. (II SA/OI 965/07), LEX nr 462647.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r. (II OSK 557/08), LEX nr 490090.

²⁵ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 133.

- ²⁶ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 1/2007), LexPolonica nr 1299047.
- ²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 października 2006 r. (II SA/Sz 385/06), Legalis.
- ²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 r. (OSK 1186/04), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- ²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 2009-04-30, (II SA/Sz 114/09).
- ³⁰ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 130.
- ³¹ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2006r., (II OSK 787/05), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- ³² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2011 r. (II SA/Go 162/10), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- ³³ A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 124.
- ³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. II PK 134/05.
- ³⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r. (II SA/Sz 585/2006), <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- ³⁶ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 20 czerwca 2007 r. (V CSK 129/2007), LexPolonica nr 1459382.
- ³⁷ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy z dnia 20 maja 2014 r. (I PK 206/13), Legalis 848072.
- ³⁸ M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne...*, s. 210.
- ³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2009 r. (II SA/Bd 878/08), LexPolonica nr 2117595.
- ⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 28 lutego 2006 r. (II PK 189/2005), LexPolonica nr 1204783.
- ⁴¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95), LexPolonica nr 303660.
- ⁴² R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 284-285.
- ⁴³ Ibidem, s. 297-298.
- ⁴⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2007 r. (I PZP 4/07), LexPolonica nr 1310162.

Bibliografia

Literatura

- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2011.
- Piskorz-Ryń A., Ślęczkowska I., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Stec M., Bandarzewski K., *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Stec M., *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.

Szewc A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.

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

Wierzbica A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r. Nr 216 poz. 1584, ze zm.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.

Orzeczenia

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r. (K30/98).

Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95).

Uchwała Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2007 r. (I PZP 4/07).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 r. (I PKN 188/98).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (II PK 134/05).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r. (II PK 189/2005).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r. (V CSK 129/2007).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2014 r. (I PK 206/13).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r. (I PK 126/13).

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 1/2007).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2004 r. (OSK 1186/04).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2006 r. (II OSK 787/05).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r. (II OSK 557/08).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r.
(II SA/Bd 878/08).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2011 r.
(II SA/Go 162/10).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2008 r.
(II SA/OI 965/07).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 października 2006 r.
(II SA/Sz 385/06).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2006 r.
(II SA/Sz 585/2006).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 30 kwietnia 2009 r. (II SA/Sz 114/09).

Dr Łukasz Karaś: doktor nauk prawnych, adwokat, wykładowca Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. E-mail: lukasz.mateusz.karas@gmail.com.