



Andrzej ŻYLIS

Główny Geodeta Kraju



Nosiłem kiedyś do pracy torbę, na której było napisane – Nie biorę i nie daję łapówek. Dostałem ją od ojca i chodziłem z nią do ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, do urzędów miast i gmin – w różnych geodezyjnych sprawach. Z wykonującymi prace geodezyjne pracownikami administracji – po godzinach pracy, ale i podczas godzin pracy – zetknąłem się nie raz. Tak jak z geodetami uprawnionymi, którzy świadczą dla tych pracowników administracji usługi, polegające na podpisywaniu sporządzonej przez nich dokumentacji technicznej. Nikt dotychczas – powtórzę NIKT – nie zrobił z tym nic – nawet jak mieli możliwość. Co ciekawe, Ci, którzy próbują coś z tym zrobić (na różnych płaszczyznach, administracyjnych i społecznych) spotykają się z ogromną krytyką – i co jest w tej sprawie kuriozalne – również ze strony tych, co nic z tym nie zrobili jak mogli. Tak działa emocjonalna tyrania.

Emocjonalna tyrania – część 1

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

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

Tak właśnie brzmi art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych¹. Z brzmienia tego przepisu, znajdujące się w nim zakazy podzielić można na trzy grupy. Pierwsza to zakaz wykonywania zajęć pozostających w **sprzeczności** z obowiązkami pracownika, druga to zakaz wykonywania zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o **stronnicość lub interesowność** oraz trzecia – zakaz wykonywania zajęć **sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy**².

Sprzeczność z obowiązkami służbowymi

Jak uznał Naczelny Sąd Administracyjny o sprzeczności z obowiązkami możemy mówić, np. jeżeli pracownik zajmujący się w urzędzie podatkami i opłatami lokalnymi jednocześnie świadczy usługi doradztwa podatkowego³. Przekładając to na geodezję i kartografię należałoby to, w mojej ocenie

– co stanowczo podkreślam – określić w sposób następujący. O sprzeczności z obowiązkami możemy mówić, np. jeżeli pracownik zajmujący się w urzędzie weryfikacją wyników zgłoszonych prac geodezyjnych jednocześnie świadczy usługi w zakresie prac geodezyjnych, których wyniki takiej weryfikacji podlegają. O sprzeczności z obowiązkami służbowymi można również mówić wówczas, gdy pracownik samorządowy wykonując prace po godzinach pracy w urzędzie pracuje więcej niż dzienna norma pracy pozwalająca na zregenerowanie się po pracy, przez co zachodzi uzasadnione podejrzenie, że swoje obowiązki służbowe będzie wykonywał nieproduktywnie.

Stronnicość lub interesowność.

Każdy z Państwa, co do zasady wie, co to jest stronnicość i bezinteresowność. Stronnicością i bezinteresownością będzie np. świadczenie określonego przedsiębiorcy przez radcę prawnego urzędu usług prawnych w związku z przetargami organizowanymi przez urząd, jeśli przedsiębiorca ten przetargi te często wygrywa, czy też prowadzenie spraw spółki, na rzecz której pracownik ten, jego małżonek, krewny lub powinowaty wydaje decyzje administracyjne, nie mówiąc już o przyjmowaniu upominków o wartości przewyższającej zwyczajowo dopuszczalne „dowody wdzięczności”⁴. W mojej – znów subiektywnej – ocenie stronnictwem lub interesownym będzie ten, który świadczy na rzecz wykonawcy prac geodezyjnych usługi kompletowania wyników pomiarów geodezyjnych w postaci operatu technicznego lub pliku *.gml, które są przez niego następnie weryfikowane.

Sprzeczność z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Sprzeczność z ustawą, o której mowa w art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych należy rozpatrywać głównie poprzez pryzmat jej art. 24 i 25. Przepisy te określają podstawowe obowiązki pracownika sa-

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135)

² Tak np. **M. Rotkiewicz**, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. 3, 2021

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 1999 r. Sygn. Akt II SA 1613/99 – niepublikowany

⁴ Na podstawie **A. Szewc** (red.), **A. Jochymczyk**, **R. Majewska**, Ustawa o pracownikach samorządowych, Legalis/el. 2011.

morządowego⁵ oraz obowiązki wykonywania poleceń służbowych⁶. Ten rodzaj zakazu związany jest więc przede wszystkim z etosem urzędnika, jego dbałością o wykonywanie swojej pracy zgodnie z przyjętymi zasadami sumienności, bezstronności, uprzejmości i szeroko pojętej bezinteresowności.

Uzasadnione podejrzenie.

Podejrzenie do oczywiście nie to samo co pewność. Podejrzenie niekoniecznie musi być faktem. W literaturze wskazuje się, że do zaistnienia przesłanek, wynikających z określonego w art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych zakazu podejmowania dodatkowych zajęć, nie jest wcale konieczne wykazanie, że pracownik rzeczywiście działał w sposób stronnicy lub interesowny. Tu chodzi li tylko o możliwość zaistnienia takiej sytuacji – choćby w przyszłości⁷. Nie jest to więc tylko przepis sankcyjny, określający konsekwencje popełnionego czynu. Ma on bardzo silne zabezpieczenie profilaktyczne. Powinien więc zapobiegać niż leczyć.

Dlaczego prawidłowe rozumienie i egzekwowanie art. 30 omawianej ustawy ma tak pryncypialne znaczenie? Dlatego, że w wielu sprawach, w tym w sprawach z zakresu geodezji i kartografii realizowanych przez samorząd terytorialny jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, pracownicy samorządowi wykonujący zadania w imieniu marszałka województwa, starosty, wójta/burmistrza/prezydenta miasta podejmują często władcze rozstrzygnięcia w stosunku do obywateli, przedsiębiorców, w tym podmiotów ewidencyjnych oraz wykonawców prac geodezyjnych. Podmioty te muszą mieć więc stu procentową pewność, że ich sprawa, mimo, że została przez organ rozstrzygnięta nie po ich myśli, została przeanalizowana dogłębnie przez osoby, w stosunku do których nie ma cienia podejrzenia, że mogą swoje obowiązki wykonywać sprzecznie z obowiązkami służbowymi i ustawowymi, stronnicy lub interesownie.

Jeśli jest tak dobrze – to dlaczego jest tak źle.

Po pierwsze zapewne dlatego, że od wielu lat nikt z tym nic nie robił. Dlatego, że od wielu lat słyszę, że trzeba problem załatwić, ale jest to nie do zrobienia. Po drugie zapewne również dlatego, że art. 30 jest napisany w taki sposób, że bardzo łatwo go po prostu ignorować. Bardzo łatwo również wyklądać go w sposób, który co do zasady pozwala uznać, że nie stanowi on bezwzględnego zakazu podejmowania zajęć dodatkowych przez urzędników. Proszę zauważyć, że omawiany przepis posługuje się pojęciem zajęć w ujęciu ogólnym, a nie zajęć li tylko zarobkowych. Ma więc zastosowanie również do zajęć o innym, niezarobkowym charakterze, np. zajęć społecznych. Przepis ten nie zakazuje „dorabiania” jako takiego. Mówi głównie o tym, że dodatkowe zajęcia nie mogą kolidować z obowiązkami służbowymi ani podważać zaufania

⁵ Art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych

1. Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.

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

⁶ Art. 25 ustawy o pracownikach samorządowych

1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego.

2. Jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

3. Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

⁷ Zobacz A. Szewc (red.), A. Jochymczyk, R. Majewska, Ustawa o pracownikach samorządowych, Legalis/el. 2011, komentarz do art. 30 PracSamU, pkt 3 oraz A. Rzeteka-Gil, w: Ustawa o pracownikach samorządowych, LexPolonica/el. 2009, komentarz do art. 30.

do urzędu, a to oznacza, że wyartykułowane w nim ograniczenia mają dość ogólny charakter i są, co najgorsze, bardzo ocenne. W praktyce wygląda to więc tak, że urzędnik może legalnie dorabiać, jeśli on sam, a częściej jego przełożony uznają, że zajęcia te nie powodują konfliktu interesów. Pozostawienie tak dużego luzu decyzyjnego powoduje w konsekwencji słabą kontrolę pracownika samorządowego i dużą uznaniowość, co biorąc pod uwagę stałe niezadowolanie z poziomu wynagradzania pracowników samorządowych, powoduje, że udzielanie zgód na wykonywanie dodatkowych zajęć jest często formalnością. Stąd też przepis ten, pomimo jego sankcyjnego charakteru bazuje raczej na zaufaniu do pracownika niż na twardych regułach świadczenia pracy. Powoduje to oczywiście duże trudności w udowodnieniu konfliktu interesów. Czasem naprawdę są to trudności obiektywne, zwłaszcza, gdy działalność „na boku” formalnie nie pokrywa się z zakresem obowiązków. Często jednak, pomimo że konflikt interesów widać „gołym okiem” i tak nikt nic z tym nie robi – bo jakoś to funkcjonuje i nie było na pracownika np. skarg.

Pomimo, że w wielu urzędach widać duże zmiany na lepsze, które są głównie efektem ustawicznego kształcenia merytorycznego jak i etycznych postaw urzędnika państwowego, nadal jeszcze w wielu urzędach istnieje nieformalna akceptacja tego typu zachowań, bo przecież „wszyscy dorabiają” i dopóki nie ma skandalu — nikt nie będzie „zbyt pochopnie” reagować na chociażby podejrzenia o stronnicy. Nie pozostaje też bez wpływu na budowę negatywnego wizerunku urzędnika państwowego piętnowanie działania opartego na formalnych regułach i procedurach, których nie stosuje się np. w biznesie, i nazywanie takich zachowań urzędniczym nadając im negatywny społecznie wydźwięk. Oczywiście, przez te wszystkie lata urzędnicy sami sobie na to zapracowali. Ale zamiast obśmiewać prace urzędnika nazywając ją urzędniczym lepiej pokazywać dobre urzędnicze zachowania, których naprawdę nie brakuje. To jednak problem na zupełnie inny artykuł.

Kończąc.

Osobiście uważam, że wieloletni, funkcjonujący w geodezji system powiązań zawodowych spowodował, że podejmowanie dodatkowych działań przez geodetów zatrudnionych w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, to jeden z najbardziej „wrażliwych” przypadków konfliktu interesów w administracji — i nie da się tego zbyć ogólnikami. Nie będę tu udowadniał, że geodeci pracujący w ośrodkach dokumentacji mają wpływ na rynek, na którym jednocześnie często działają prywatnie.

Dlatego od lat widać było jak na dłoni potrzebę działań legislacyjnych, które działań powinny obok ogólnego zakazu określonego w art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych. Niestety wszyscy widzieli, ale nikt nie zauważał. W tym kontekście każde ograniczenie działań komercyjnych urzędnika, nawet jedynie w obszarze właściwości miejscowej jednostki, w której jest on zatrudniony, należy uznać za wzmocnienie transparentności działań administracji. Proponowana obecnie zmiana zasad wykonywania prac geodezyjnych i proponowany wraz z nią zakaz wykonywania tych prac przez pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i stanowiskach związanych z weryfikacją wyników prac geodezyjnych, na obszarze właściwości miejscowej powiatu, w którym są oni zatrudnieni, to oczywiście nie jest doskonałe rozwiązanie i może nie spełnić swojej roli. Ale, choć rozwiązanie tego problemu wymaga w mojej ocenie, bardziej zdecydowanych rozwiązań legislacyjnych, nie można mówić, że propozycja ta legalizuje dorabianie urzędników poza właściwością miejscową „swojego” powiatu. Razi to szczególnie, jeśli pogląd ten firmują osoby, które powinny dobrze znać relacyjne powiązania prawne. Uważam, że taka narracja odniesie odwrotny skutek i jeszcze bardziej osłabi i tak już słabo działający zakaz określony w art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych. Jednak pomimo tej przepełnionej emocjami narracji (u jednych naturalnej, u drugich wyrachowanej) widać pewien pozytywny objaw. Zaczyna się wreszcie głośno piętnować złe zachowania. I choć sposób i forma przekazywania tych informacji budzi u wielu niesmak, to przecież o nieetycznych i interesownych postawach należy mówić, a nie o nich milczeć.

A w następnej odsłonie będzie o „pieczętkowcach” i postaram się Państwu przedstawić, co (i w sumie też kto) jest, według mnie, tego stanu przyczyną, bo czytałem gdzieś, że wingik – i setnie mnie to ubawiło.