



Sygn. akt III PK 212/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa J. P.

przeciwko Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w S.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 15 stycznia 2020 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w S.

z dnia 29 czerwca 2018 r., sygn. akt VI Pa (...),

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 240 (dwieście
czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego
w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 29 czerwca 2018 r., sygn. akt VI Pa (...), Sąd Okręgowy –
Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. – w sprawie z powództwa J. P.

przeciwko Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w S. – oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IX P (...), w którym Sąd Rejonowy: zasądził od pozwanej na rzecz powódki 19.134,90 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie dnia 14 listopada 2017 r. tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy (pkt I), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II), zasądził od pozwanej na rzecz powódki 3.605 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt III), nadał wyrokowi w punkcie I rygor natychmiastowej wykonalności co do kwoty 6.378,30 zł (pkt IV).

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własną podstawę faktyczną zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą powódka była zatrudniona u pozwanej od 1 lutego 2000 r.; od 1 grudnia 2002 r. - na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Od 5 marca 2014 r. powódce powierzono pełnienie obowiązków głównego księgowego. Przystępując do pełnienia obowiązków głównej księgowej, ani w trakcie ich wykonywania powódka nie składała oświadczeń majątkowych. Nikt nie informował jej o obowiązku ich składania, nikt nie zgłaszał zastrzeżeń w związku z ich brakiem.

Powódka jest współnikiem wpisanej do Krajowego Rejestru Sądowego z dniem 22 czerwca 2015 r. O. Spółki z o.o. w S. o kapitale zakładowym 10.000 zł. Powódka posiada 29 udziałów o łącznej wartości 2.900 zł, pozostali udziałowcy: jej mąż A. P. i córka M. P. mają odpowiednio 51 i 20 udziałów. Prezesem zarządu spółki uprawnionym do jednoosobowej reprezentacji jest A. P. . Powódka nie wchodzi w skład zarządu spółki.

Powódka nigdy nie informowała pracodawcy o posiadaniu udziałów w spółce O. . 23 listopada 2015 r. mąż powódki A. P. działając w imieniu i na rzecz Spółki O. zawarł z pozwaną umowę o wykonanie nieodpłatnie instalacji liniowych urządzeń telekomunikacyjnych. Kolejna umowa między tymi samymi stronami została zawarta 1 czerwca 2016 r. i dotyczyła odpłatnego świadczenia przez Spółkę usług telekomunikacyjnych. Pracownicy pozwanej zaangażowani w czynności związane z zawarciem umowy oraz dyrektor Stacji wiedzieli, że A. P. jest mężem powódki. Podpisując każdą z umów pozwana dysponowała danymi dotyczącymi spółki, w tym nr KRS. Pod koniec lipca 2016 r. kierownik oddziału administracji pozwanej w

trakcie porządkowania spraw związanych z umową ze Spółką O. dokonał pełnego wydruku dotyczącego spółki ze strony internetowej KRS. Stwierdził wówczas, że J. P. jest udziałowcem tej spółki, o czym niezwłocznie powiadomił dyrektora pozwanej.

26 stycznia 2016 r. pozwana nałożyła na powódkę karę porządkową nagany za zmiany w planie finansowym - zwiększenie wydatków osobowych w drodze przeniesień z wydatków bieżących. Pracownicy pozwanej Stacji bywali niezadowoleni ze współpracy z powódką. Uważali, że zachowuje się ona jakby zawsze miała rację, bywa nietaktowana, krzyczy na współpracowników, nie służy potrzebną pomocą. Przełożeni (dyrektor Stacji i jej zastępca) uważali, że praca w dziale księgowości jest przez powódkę źle zorganizowana. 15 lipca 2016 r. kierownik Oddziału Kadr i Szkoleń złożyła zastępcy dyrektora Stacji skargę na agresywne i krzykliwe zachowanie powódki w dniu poprzednim na tle rozbieżności w sprawach zawodowych.

W dniu 4 sierpnia 2016 r. powódka otrzymała pisemne oświadczenie pracodawcy o rozwiązaniu z nią umowy o pracę bez wypowiedzenia. W oświadczeniu tym wskazano na naruszenie przez powódkę przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (aktualnie Dz.U. z 2019 r., poz. 2399), polegające na: - posiadaniu udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w spółce prawa handlowego tj. w O. Spółce z o.o. w S. , o którym pracodawca podjął wiedzę w dniu 25 lipca 2016 r.; - niezłożeniu oświadczeń majątkowych za lata 2013-2015. Ponadto w oświadczeniu wskazano na: - naruszenie art. 171 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zakazującego zwiększania wydatków w dziale wynagrodzenia ze stosunku pracy w drodze przeniesień z wydatków bieżących, za co pracownicę ukarano naganą, - zastrzeżenia do jakości pracy powódki oraz sposobu zarządzania podległymi pracownikami, czego dotyczyły rozmowy dyscyplinujące w pierwszym półroczu i w lipcu 2016 r., - brak bieżącej aktualizacji dokumentu finansowego - Polityki Finansowej Stacji, - informacje od pracowników Stacji o niewłaściwym zachowaniu powódki naruszającym postanowienia Kodeksu Etyki Pracowników Stacji (krzyczenie, nieudzielanie odpowiedzi na zadawane pytania, trudną współpracę).

Sąd drugiej instancji – dzieląc ocenę prawną zaskarżonego wyroku – stwierdził w szczególności, że w realiach niniejszej sprawy brak jest podstaw do przyjęcia, że nie informując pracodawcy o posiadaniu udziałów w spółce O. oraz nie składając oświadczeń majątkowych powódka dopuściła się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych uzasadniających jej dyscyplinarne zwolnienie. Powódka nie należała do osób wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Sąd Okręgowy podkreślił, że ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie uznaje swoich inspektorów sanitarnych oraz ich zastępców za pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowisko kierownicze w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 tej ustawy do państwowych inspektorów sanitarnych oraz ich zastępców stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne odnoszące się do osób, o których mowa w art. 2 pkt 11 tej ustawy. Ustawa ta wskazuje bezpośrednio zakres podmiotowy stosowania ustawy antykorupcyjnej wobec pracowników oraz szeroko pojmowanych kierowników podmiotów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, oraz podstawę prawną jej stosowania. Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest ustawą szczególną w rozumieniu art. 2 pkt 11 i to na jej podstawie zakwalifikowano państwowych inspektorów sanitarnych i ich zastępców, jako inne osoby pełniące funkcje publiczne. Z tego katalogu ustawa jednoznacznie wyklucza głównego księgowego, a tym bardziej osobę, której jedynie powierzono obowiązki głównego księgowego. Potwierdzenie prawidłowości powyższej interpretacji odnaleźć można w stanowisku, jakie ustawodawca zawarł w uzasadnieniu dla przedłużonego *vacatio legis* ustawy zmieniającej ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wskazując iż „przedmiotowy projekt ustawy wprowadza dotychczas nieregulowane ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz w wykonywaniu dodatkowych zajęć zarobkowych”.

Sąd Okręgowy uznał, że aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r.,

poz. 2234 ze zm.) posługuje się, tak jak poprzednia, pojęciem rządowej administracji zespolonej i niezespolonej. Do tej pierwszej należą zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy także kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. Wśród organów niezespolonej administracji rządowej ustawa wymienia w art. 56 ust. 1 pkt 14 państwowych granicznych inspektorów sanitarnych, nie wymienia natomiast państwowych inspektorów sanitarnych, co nakazuje na zaliczenie tych ostatnich do rządowej administracji zespolonej. Nadal jednak funkcjonuje regulacja art. 13 ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która byłaby zbyteczna w przypadku inspektorów wojewódzkich, gdyby uznać, że pojęcie rządowych organów administracji zespolonej jest tożsame z pojęciem terenowych organów rządowej administracji ogólnej zawartym w art. 1 ust. 2 lit. b ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Według Sądu drugiej instancji na powódce nie ciążył obowiązek składania oświadczeń majątkowych, a także zakaz posiadania udziałów powyżej 10% w spółce prawa handlowego, a tym samym posiadanie takich udziałów i nieskładanie oświadczeń majątkowych przez powódkę nie stanowiło naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.

Sąd Okręgowy stwierdził, że niezależnie od powyższego, nawet gdyby uznać, że do powódki miały zastosowanie przepisy nakazujące informowanie pracodawcy o posiadanych udziałach i zobowiązujące do składania oświadczeń majątkowych, to w realiach niniejszej sprawy brak było podstaw do uznania, że naruszenie tych obowiązków uzasadniałoby zastosowanie art. 52 k.p. i dyscyplinarne zwolnienie powódki z pracy. Rozwiązanie umowy o pracę w trybie art. 52 k.p. jako nadzwyczajny tryb rozwiązania umowy o pracę powinien być stosowany wyjątkowo i z ostrożnością i nie może być interpretowany rozszerzająco. Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia powinno dotyczyć jedynie takich naruszeń obowiązków pracowniczych, które nacechowane bezprawnością oraz objęte winą umyślną lub rażącym niedbalstwem.

Według Sądu drugiej instancji przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne są zawile, nieprecyzyjne i rodzą trudności interpretacyjne. W sytuacji, gdy pracodawca sam nie miał pewności, co do zakresu stosowania przepisów ustawy o ograniczeniu

prowadzenia działalności gospodarczej, to nie może w takich okolicznościach wyciągać negatywnych konsekwencji wobec pracownika. Powódka nie składała oświadczeń majątkowych, a pracodawca we wcześniejszych latach nie zgłaszał zastrzeżeń w związku z brakiem tych oświadczeń. Zdaniem Sądu Okręgowego, jeżeli pozwana doszła do przekonania, że jednak takie oświadczenia majątkowe powódka powinna składać to powinien co najmniej poinformować o tym fakcie pracownika, aby mógł on się zastosować do nowej praktyki pracodawcy.

Sąd drugiej instancji nie podzielił twierdzenia apelacji, że na powódce ciążył obowiązek niedopuszczenia do zawarcia odpłatnej umowy o świadczenie usług ze spółką, w której powódka jest udziałowcem. Powódka nie reprezentowała żadnej ze stron umowy. Pozwana przy zawieraniu umowy i przed jej podpisaniem dysponowała stosownymi dokumentami i danymi umożliwiającymi weryfikację podmiotu, z którym pozwana zamierzała zawrzeć umowę, w szczególności pod kątem jej struktury właścicielskiej. Pracownicy pozwanej zaangażowani w czynności związane z zawarciem umowy, w tym dyrektor Stacji mieli wiedzę, że prezes zarządu spółki O, jest mężem powódki.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego strona pozwana zaskarżyła skargą kasacyjną. W skardze, opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucono błędną wykładnię:

a) art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.) w związku z art. 52 § 1 pkt 1 k.p. i przyjęcie przez Sądy pierwszej i drugiej instancji stanowiska, iż nie miał on zastosowania w odniesieniu do powódki, a w konsekwencji, że pozwana bezpodstawnie rozwiązała łączący strony stosunek pracy w trybie dyscyplinarnym;

b) art. 52 § 1 pkt 1 k.p. polegającą na przyjęciu, że posiadanie przez powódkę udziałów w spółce prawa handlowego w wysokości przewyższającej 10% jak i niepoinformowanie o tym fakcie pracodawcy nie mogą być uznane za naruszenie obowiązków pracowniczych uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy w trybie dyscyplinarnym, podczas gdy ustalony stan faktyczny uzasadniał stwierdzenie, iż z uwagi na zajmowane stanowisko, staż pracy, wykształcenie i

doświadczenie zawodowe powódka dopuściła się naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy - zgodne z żądaniem apelacji przez oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, na zasadzie art. 398¹⁶ k.p.c.; ewentualnie - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z mocy art. 30 § 4 k.p. na pracodawcy spoczywa obowiązek wskazania w pisemnym oświadczeniu przyczyny rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Przyczyna ta powinna być prawdziwa i konkretna. Konieczne jest zatem precyzyjne określenie czynu pracownika. Istotny pozostaje bowiem przede wszystkim fakt - działanie lub zaniechanie pracownika - z którego pracodawca wywodzi skutki prawne. Wskazanie przyczyny lub przyczyn rozwiązania stosunku pracy przesądza o tym, że spór przed sądem pracy może się toczyć tylko w ich granicach. Okoliczności podane pracownikowi na uzasadnienie decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy, a następnie ujawnione w postępowaniu sądowym, muszą być takie same, zaś pracodawca pozbawiony jest możliwości powoływania się przed organem rozstrzygającym spór na inne przyczyny mogące przemawiać za słusnością decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy w trybie natychmiastowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2018 r., I PK 19/17, LEX nr 2492099).

Podstawową przyczyną rozwiązania z powódką umowy o pracę w dniu 4 sierpnia 2016 r. w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. było posiadanie przez powódkę udziałów w spółce prawa handlowego w wysokości przewyższającej 10% (dokładnie 29%), niezłożenie oświadczeń majątkowych za lata 2013 - 2015 oraz

inne uchybienia w pracy (pominięte w skardze kasacyjnej). Determinowało to ocenę sprawy i skargi kasacyjnej w tych granicach według stanu prawnego na dzień rozwiązania stosunku pracy. W tym kontekście zarzut drugi skargi kasacyjnej (niepoinformowanie pracodawcy o posiadaniu udziałów w spółce prawa handlowego) wykracza poza granice decyzji pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę w trybie dyscyplinarnym; nie mógł więc być skuteczną podstawą materialną skargi kasacyjnej.

Z judykatury Sądu Najwyższego wynika, że nie jest możliwe przyjęcie, iż sama bezprawność uzasadnia rozwiązanie umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. W tej sytuacji nawet w przypadku rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych konieczną przesłanką rozwiązania natychmiastowego umowy o pracę pozostaje przesłanka winy (por. wyrok tego Sądu z dnia 10 marca 2015 r., II PK 105/14, LEX nr 1663403).

Obowiązek udowodnienia przyczyn rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika spoczywa na pracodawcy zgodnie z art. 6 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Ciężar dowodu spoczywający na pracodawcy oznacza obowiązek udowodnienia winy pracownika w postaci zamiaru bezpośredniego, zamiaru ewentualnego bądź też ciężkiego niedbalstwa. Inne, "lżejsze" postacie winy nie mogą uzasadniać rozwiązania umowy o pracę w tym trybie, na co wskazuje sformułowanie art. 52 § 1 k.p. o "ciężkim" naruszeniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2018 r., II PK 188/17, LEX nr 2573404).

Powierzenie powódce wykonywania obowiązków głównego księgowego w dniu 5 marca 2014 r. w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w S. zostało dokonane za zgodą obu stron (art. 11 k.p.) bez określenia terminu końcowego tego powierzenia obowiązków, więc nie stosowano art. 42 § 4 k.p. Skutkiem powierzenia obowiązków głównego księgowego była nie tylko konieczność zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za pracę, ale także - wykonywania przez powódkę obowiązków głównego księgowego, które – z uwagi na specyficzny (tymczasowy) zakres „powierzenia obowiązków” powinny być przez pracodawcę szczegółowo sprecyzowane. *Ad casum* wśród tych obowiązków nie było jednak zapisu o konieczności respektowania art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby

pełniące funkcje publiczne, ani zobowiązania do wyjaśnienia tej kwestii przez radcę prawnego pozwanej.

Obowiązujący w latach 2013 – 2016 art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne stanowił, że ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze: b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej, c) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej.

Z dniem 31 grudnia 1998 r. wygasły akty powołania kierowników urzędów rejonowych i ich zastępców na podstawie art. 13 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. poz. 872). Mimo przeprowadzanych później nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawodawca do dnia dzisiejszego pozostawił nieaktualne (sprzed 20 lat) desygnaty: „kierowników urzędów rejonowych i ich zastępców w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej”, co związane jest również z kontrowersyjną wykładnią obowiązków antykorupcyjnych „głównych księgowych w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej”.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872) w art. 1 stanowiła, że administrację publiczną w województwie wykonują: 1) organy administracji rządowej: a) wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, b) organy administracji niespolonej, 2) organy samorządu województwa. Natomiast w myśl art. 2 administrację rządową na obszarze województwa wykonują: 1) wojewoda, 2) działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu, 3) organy administracji

niezespólonej. W załączniku do tej ustawy wśród organów administracji niezespólonej pod pozycją 17 wymieniono państwowych inspektorów sanitarnych.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1464) określa w art. 2, iż zadania administracji rządowej w województwie wykonują: 1) wojewoda; 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; 3) organy niezespólonej administracji rządowej. Stosownie do art. 5 zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań organów rządowej administracji zespolonej w województwie oraz organów niezespólonej administracji rządowej określają odrębne ustawy.

Począwszy od 1 stycznia 2010 r. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 59) stanowił, że zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w rozdziale 1 wykonują następujące organy: 1) Główny Inspektor Sanitarny; 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie. Art. 8 ust. 1 tej ustawy precyzuje, że Główny Inspektor Sanitarny jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Od 15 sierpnia 2005 r. dodano w tej ustawie art. 13a, który określał, że pracownik Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o którym mowa w art. 14 ust. 1 (dokonujący kontroli), bez zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego, nie może: 1) prowadzić działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 i Nr 281, poz. 2777 oraz z 2005 r. Nr 33, poz. 289 i Nr 94, poz. 788), a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, 2) wykonywać dodatkowych zajęć zarobkowych. 2. Prowadzenie działalności gospodarczej, zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności albo wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub wywoływać podejrzenia o jego stronniczość lub interesowność.

Od tego samego dnia do art. 13 dodano ust. 3 (Do państwowych inspektorów sanitarnych oraz ich zastępców stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.(2)), odnoszące się do osób, o których mowa w art. 2 pkt 11 tej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5), ust. 4 (Naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4 ustawy wymienionej w ust. 3, przez państwowego inspektora sanitarnego lub jego zastępcę stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska) oraz ust. 5 (Oświadczenie, o którym mowa w art. 10 ustawy wymienionej w ust. 3, składają odpowiednio: 1) państwowi powiatowi i państwowi graniczni inspektorzy sanitarni oraz ich zastępcy - państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym; 2) państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni oraz ich zastępcy - Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu).

Zdaniem Sądu Najwyższego, ponieważ administracja zespolona może być kompetencyjnie potraktowana jako kontynuacja pojęciowa rządowej administracji ogólnej w województwie, dlatego również główny księgowy organu zespolonej administracji rządowej był objęty regulacją określoną w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Rekapitułując ten fragment uzasadnienia, z wykładni językowej nie wynikał *expressis verbis* zakaz posiadania przez powódkę ponad 10% udziałów w spółce prawa handlowego ani składania oświadczeń majątkowych. Wykładnia systemowa i funkcjonalna, którym w tym przypadku należy dać prymat, zgodnie prowadzą natomiast do konstatacji, że obowiązek taki dotyczył głównych księgowych zatrudnionych w wojewódzkich stacjach sanitarno – epidemiologicznych od wejścia w życie art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - do 31 grudnia 1998 r. oraz po jedenastoletniej przerwie – od 1 stycznia 2010 r. do chwili obecnej.

W ocenie Sądu Najwyższego ten brak jednoznacznego sformułowania obowiązku przestrzegania przepisów antykorupcyjnych (z jedenastoletnią przerwą, gdy inspekcja sanitarna należała do administracji niezespolonej) stanowił przeszkodę do przypisania powódce winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa i w konsekwencji uniemożliwiał zastosowanie wobec powódki art. 52 § 1 pkt 1 k.p.

De lege ferenda ustawodawca powinien precyzyjnie określić, czy obowiązkom wymienionym art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej podlegają główni księgowi organu zespolonej administracji rządowej w województwie, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy naruszenie zakazów, o których mowa w art. 4, przez osoby: 1) wymienione w art. 2 pkt 1–4 stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Konsekwencje tych zaniedbań ustawodawcy mogą więc okazać się dla pracowników niezwykle dolegliwe.

Sąd Najwyższy nie kwestionuje sugestii skargi kasacyjnej, iż działanie powódki polegające na zatajeniu posiadania przez nią (wraz z mężem i córką) udziałów w spółce, z którą wojewódzka stacja miała zawrzeć i potem zawarła umowę gospodarczą było naganne i domaganie się odszkodowania mogło być ocenione jako naruszające zasady współżycia społecznego, jednak przeszkodą do rozważenia tej kwestii przez Sąd Najwyższy był brak przywołania w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 8 k.p.

Decyzja pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę w trybie dyscyplinarnym i z tego względu również skarga kasacyjna, pominęły też inne nasuwające się unormowania, jak na przykład art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (co do obowiązków głównego księgowego), a także art. 1, 2, 7, 17, 20 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177) dotyczących kontroli udzielania zamówień publicznych. Zwłaszcza z art. 17 ust. 1 wynika, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli: 2) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej z wykonawcą. Mimo nieprzekroczenia w 2016 r. progu 126.747 zł netto, zamawiający był zobowiązany wykazać, że wybór wykonawcy bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych również nastąpił z poszanowaniem zasad konkurencji i zapewnienia oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

Ponieważ pracodawca nie zarzucił powódce naruszenia tych unormowań, pozostają one poza zakresem oceny prawnej Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną z uwagi na brak adekwatnych zarzutów, a także ze względu na to, że zaskarżone orzeczenie mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu - art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na podstawie § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.