

Udział w proteście, manifestowanie poglądów? Co wolno, a czego nie pracownikom samorządowym

Oceniając ich działania poza miejscem pracy, trzeba mieć na uwadze **specyfikę pełnionej przez nich funkcji, która wymaga bezstronności**. Jednak urzędnik to też obywatel, który ma prawo do wolności słowa



Katarzyna Fiedeń
aplikant adwokacki,
kancelaria BKB Baran
Książek Bigaj



Michał Bering
aplikant adwokacki,
kancelaria BKB Baran
Książek Bigaj

Pracownicy samorządowi stanowią liczną i zarazem zróżnicowaną grupę osób zatrudnionych zarówno na stanowiskach urzędniczych, jak i pomocniczych oraz obsługi. Do tej grupy zaliczają się pracownicy urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych, urzędów gmin, ale również gminnych jednostek budżetowych, choćby szkół i samorządowych zakładów budżetowych, np. zakładów komunikacji miejskiej.

Status prawny pracowników samorządowych reguluje ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), a w zakresie w niej nieuregulowanym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu pracy. Wspomniana ustawa nakłada na pracowników samorządowych szczególne obowiązki, mające zapewnić bezstronne i rzetelne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Ten wyższy stopień staranności wymagany od pracowników samorządowych wynika z faktu, że ci z nich, którzy pełnią inne funkcje niż wyłącznie usługowe, mają status funkcjonariuszy publicznych. Z kolei zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 1407/10) status funkcjonariusza publicznego wprowadza rygorystyczną regulację dotyczącą obowiązków i sankcji za ich naruszenie (w porównaniu z normami powszechnie obowiązującego prawa pracy), ale jest to rekompensowane dodatkowymi uprawnieniami.

WAŻNE Pracownicy samorządowi są obowiązani do sumiennego, sprawnego i bezstronnego wykonywania zadań, co w praktyce sprowadza się do tego, że nie mogą się kierować własnymi poglądami, sympatiami, uprzedzeniami i partykularnymi interesami przy realizacji czynności służbowych.

Co istotne, niektóre z obowiązków urzędnika samorządowego nie ograniczają się wyłącznie do czasu i miejsca pracy, lecz obowiązują również w życiu poza służbowym. Jednym z nich jest wymóg zachowania się z godnością w miejscu pracy, ale także poza nim. Ponadto osoba zatrudniona na stanowisku urzędniczym musi cieszyć się nieposzlakowaną opinią, oznaczającą przestrzeganie w życiu zawodowym, a także prywatnym, podstawowych,

uznanych w społeczeństwie za obowiązujące, zasad moralno-etycznych i dobrych obyczajów (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 maja 2017 r., sygn. akt I ACA 294/16).

PYTANIA I ODPOWIEDZI

► **Nauczycielka szkoły podstawowej prowadzonej przez gminę po godzinach pracy brała udział w ulicznych protestach przeciwko wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji. Spotkają ją z tego tytułu jakieś sankcje?**

Chociaż nauczyciele należą do grupy pracowników samorządowych, to ich status uregulowany jest nie w ustawie o pracownikach samorządowych, lecz w ustawie z 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215). Przepisy tego ostatniego aktu przewidują możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w razie uchybienia godności zawodu nauczyciela. Prowadzi je komisja dyscyplinarna, która dokonuje oceny, czy we wskazanej sytuacji doszło do uchybienia godności zawodu, co uzależnione jest od okoliczności faktycznych sprawy. W przedstawionej sytuacji oceniane być może zachowanie nauczycielki podczas protestu. Zasadniczo sam udział w tego rodzaju demonstracji nie powinien zostać uznany za naruszający godność zawodu nauczyciela.

Odmienne może być ocena postawy nauczycielki, gdyby udowodniono, że w trakcie demonstracji używała wulgarnych słów czy zachowywała się agresywnie. Nie zmienia tej oceny fakt, że naruszenia miały miejsce poza miejscem pracy oraz w czasie wolnym, ponieważ uchybienie godności zawodu nauczyciela może mieć miejsce poprzez wszelkie zachowania – w trakcie wykonywania zawodu w szkole i poza nią, w życiu społecznym, a nawet prywatnym (wyrok SA w Warszawie z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt III APO 17/18). W związku z powyższym, w sytuacji szczególnie nagannego postępowania danej osoby, naruszającego zasady współżycia społecznego oraz godność zawodu, możliwe jest rozważenie zastosowania kar orzekanych w postępowaniu dyscyplinarnym, wśród których najsurowszą jest kara wydalenia z zawodu.

► **Pracownica zatrudniona na stanowisku urzędniczym przyszła do pracy w koszulce z symbolem protestów przeciwko wyrokowi TK, a na drzwiach służbowego pokoju wywiesiła plakat wspierający strajk kobiet oraz zachęcała koleżanki z pracy do wzięcia udziału w akcji. Czy spotka ją za to kara?**

Na terenie urzędu nie wolno prowadzić agitacji, ale chodzi tu raczej o agitację wyborczą. Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319) zakazuje

w tym miejscu publicznego nakłaniania lub zachęcania do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 108 par. 1 pkt 1). W przypadku strajku kobiet trudno jednak mówić o agitacji wyborczej. Takie zachowanie urzędniczki nie było przecież bezpośrednio związane z procesem wyborczym. Jednak opisane zachowanie pracodawca może rozpatrywać pod kątem ewentualnego naruszenia obowiązku bezstronnego wykonywania zadań służbowych.

Odnosnie do przyjęcia przez urzędniczkę do pracy w koszulce z symbolem protestu trzeba zauważyć, że wiele urzędów wprowadza wewnętrzne regulacje dotyczące wymaganego ubioru i takie zachowanie może dodatkowo stanowić naruszenie wspomnianych regul.

Każdy tego typu przypadek powinien podlegać ostrożnej, indywidualnej ocenie pracodawcy, uwzględniającej okoliczności danego zdarzenia. Wynika to z art. 111 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320), zgodnie z którym przy stosowaniu kary bierze się pod uwagę w szczególności rodzaj naruszenia obowiązków pracowniczych, stopień winy pracownika i jego dotychczasowy stosunek do pracy.

► **Urzędnik zatrudniony w urzędzie gminy na swoim profilu w jednym z portali społecznościowych zamieszcza wulgarne komentarze na temat sytuacji politycznej w kraju. Czy pracodawca powinien na to zareagować?**

Opisane zachowanie urzędnika można rozważać jako naruszenie obowiązku godnego zachowania się, a dopuszczanie się podobnych działań w sposób cykliczny mogłyby doprowadzić do utraty przez urzędnika nieposzlakowanej opinii. Udostępnianie treści wulgarnych i nieobyczajnych bez wątpienia nie licuje z zajmowanym stanowiskiem, w szczególności jeśli użytkownik prezentuje się w sieci jako osoba na urzędniczym stanowisku, a treść udostępniana jest nieograniczonej liczbie odbiorców. W orzecznictwie podkreśla się, że konieczność dbania o ogólny i stonowany charakter wypowiedzi, z uwagą na jeden z podstawowych obowiązków pracownika, tj. dbałość o dobro zakładu pracy, rozciąga się nie tylko na czas wykonywania przez pracownika pracy, ale obejmuje cały okres związania umową o pracę (wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 26 lipca 2013 r., sygn. akt VIII Pa 26/13).

W tym przypadku mogą zatem wystąpić bardzo poważne podstawy do rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę.

► **Władze miejskie, solidaryzując się z protestującymi, zdecydowały**

o wywieszeniu w pojazdach komunikacji miejskiej symboli protestów związanych z orzeczeniem TK. Jeden z kierowców odmówił wyjazdu na trasę oplakawanym w ten sposób pojazdem, argumentując, że „wspieranie aborcji klóci się z jego światopoglądem”. Miał prawo tak postąpić?

W tym przypadku mogło dojść do konfliktu dóbr – z jednej strony prawa do posiadania przez pracownika określonego światopoglądu, a z drugiej obowiązku świadczenia pracy, który pracownik narusza, odmawiając wyjazdu na trasę.

Na podstawie art. 210 kodeksu pracy pracownik ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy jedynie w sytuacji, gdy jej warunki nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom. W związku z powyższym, jeśli pojazd jest sprawny technicznie i zdolny do jazdy, to taka odmowa przystąpienia do wykonywania obowiązków może skutkować rozwiązaniem przez pracodawcę stosunku pracy.

WAŻNE Konieczność dbania o ogólny i stonowany charakter wypowiedzi, z uwagą na jeden z podstawowych obowiązków pracownika, tj. obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy, rozciąga się nie tylko na czas wykonywania przez pracownika pracy, ale obejmuje cały okres związania umową o pracę.

Jednak, z innej strony, pracodawcy (w szczególności będący podmiotami należącymi do sfery publicznej, w której wymagana jest bezstronność) nie powinni tracić z pola widzenia obowiązku wpływania na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego, rozumianego jako dbanie o dobrą atmosferę w miejscu pracy i przeciwdziałanie konfliktom (tak postanowienie Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt I PK 184/17). Dlatego samo wyrażone przez pracownika niezadowolenie z takiej sytuacji, przedstawione w powszechnie akceptowalnym, stonowanym sposób, nie powinno wiązać się z sankcjami dyscyplinującymi.

► **Czy pracownicy samorządowi mają prawo krytykować pracodawcę?**

Zgodnie z wyrokiem SN z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt I PK 98/14) pracownik samorządowy może krytykować pracodawcę, przy czym krytyka ta musi cechować się rzetelnością, rzetelnością, adekwatnością do konkretnych okoliczności faktycznych oraz odpowiednią formą. Podstawą dozwolonej krytyki pracodawcy ma być „dobra wiara”, to znaczy subiektywne przeko-

nanie pracownika, że krytykę opiera na faktach oraz działa w usprawiedliwionym interesie pracodawcy.

Za naruszenie obowiązku godnego zachowywania się przez pracowników samorządowych uznaje się natomiast krytykowanie pracodawcy z naruszeniem powyższych zasad, np. formułowanie niepoehlebnych opinii dotyczących urzędów czy okazywanie lekceważącego stosunku do instytucji państwowych lub samorządowych. Trzeba zatem uznać, że publikowanie przez pracownika samorządowego obraźliwych opinii, niezawierających rzeczowej oceny pracodawcy i niesłużących realizacji celu publicznego, może być uznane za nadużycie.

► **Czy urzędnik musi być apolityczny i nigdy nie powinien wyrażać swoich poglądów?**

Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje zasadniczo wyraźny zakaz tworzenia partii politycznych oraz przynależności do nich wyłącznie w odniesieniu do jednej grupy pracowników samorządowych, tj. sekretarzy. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 września 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 294/11) obowiązek ten nie zakłada jednak zupełnej „apolityczności” w sensie wyzbycia się jakichkolwiek poglądów i sympatii politycznych oraz ich ewentualnego wyrażania na zewnątrz, lecz statuuje wyłącznie zakaz „tworzenia partii politycznych” i „przynależności do nich”. Nie oznacza to jednak, że pozostała grupa pracowników samorządowych może manifestować swoje poglądy bez żadnych ograniczeń. Zawsze trzeba mieć na uwadze, że sprawuje się funkcję publiczną i z związku z tym każde manifestowanie poglądów musi odbywać się w sposób godny i niewpływający na nieposzlakowaną opinię, a także na bezstronne wykonywanie zadań służbowych przez pracownika samorządowego. Dlatego manifestowanie poglądów w miejscu pracy może podważać bezstronność wykonywania zadań przez pracownika samorządowego. Natomiast manifestowanie poglądów poza miejscem pracy wydaje się co do zasady możliwe, choć nie powinno ono wpływać na bezstronność urzędnika, jak również nie może naruszać innych obowiązków pracownika samorządowego. W naszej ocenie pracownik samorządowy ma zatem możliwość uczestniczenia w publicznych protestach, jednak powinien zachowywać się w ich trakcie w sposób godny i niewpływający na jego nieposzlakowaną opinię oraz bezstronne wykonywanie zadań służbowych. Dlatego odpowiedź na pytanie, czy urzędnik może wyrażać swoje prywatne poglądy, zależy w dużym stopniu od miejsca, w którym taka manifestacja miałyby się odbywać.