

Sebastian Koczur

**ZAKRES PRZEDMIOTOWY ODPOWIEDZIALNOŚCI
CZŁONKA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ
ZA NARUSZENIE OBOWIĄZKÓW SŁUŻBOWYCH**

Punktem wyjścia dla rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu jest kwestia odpowiedzialności organu władzy publicznej za wyrządzenie szkody obywatelowi. Oczywiście wobec osoby trzeciej (podmiotu zewnętrznego) odpowiedzialność za błąd urzędnika ponosi dany organ. Jednakże odpowiedzialność za wyrządzenie szkody winna ulec dalszemu spersonalizowaniu – ustaleniu osoby odpowiedzialnej za wyrządzenie szkody.

Na zindywidualizowanej już płaszczyźnie pozostaje do ustalenia kwestia, za jakiego rodzaju błędy urzędnik może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Można by powiedzieć, iż godna uwagi jest próba wyznaczenia granicy pomiędzy dozwoloną uznaniowością urzędnika, który został wyposażony w pewien zakres władczego imperium władzy publicznej i w konsekwencji ma prawo podejmowania władczych wiążących rozstrzygnięć, a wskazaniem, gdzie zaczyna się granica jego odpowiedzialności z tytułu stwierdzonego naruszenia obowiązków. Problem jest istotny, albowiem zbyt szerokie zakreślenie przedmiotowych granic odpowiedzialności może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego, do wstrzymywania się od podejmowania wiążących rozstrzygnięć właśnie z obawy przed możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności.

Należy mieć na uwadze, co również warto tu zauważyć, iż kadra korpusu służby cywilnej (ale też pracownicy samorządowi) stanowi specyficzną grupę pracowników, których stosunki pracy regulowane są aktami szczególnymi (tzw.

pragmatykami urzędniczymi), co znajduje swój wyraz także w szczególnym określeniu zasad odpowiedzialności pracowniczej. Obok ogólnie regulowanej odpowiedzialności porządkowej funkcjonariusze podlegają szczególnej formie odpowiedzialności, zwanej odpowiedzialnością dyscyplinarną. Członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z naruszeniem obowiązków pracowniczych¹. Głównym założeniem, na którym opiera się tradycja szczególnej odpowiedzialności szeroko rozumianej kadry urzędniczej, jest to, że osoby ponoszące odpowiedzialność dyscyplinarną reprezentują państwo lub wspólnotę samorządową i w związku z tym podlegają szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności². Odpowiedzialność ta jest znacznie bardziej surowa aniżeli pracownika pozostającego w zobowiązaniowym stosunku pracy, regulowanym przepisami Kodeksu pracy³. Ta wyższa odpowiedzialność równowazy się zdecydowanie mocniejszą stabilizacją zatrudnienia.

Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, gdzie należy wskazać prawidłowe granice tejże odpowiedzialności, w jakiej sferze członek korpusu może poruszać się swobodnie, nie będąc narażonym na postawienie zarzutu, oraz jakie przesłanki i zasady rządzą wskazaną formą odpowiedzialności.

W odniesieniu do korpusu służby cywilnej kwestie zasad podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej zostały uregulowane – podobnie jak pozostałe warunki zatrudnienia – w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴. Ustawa o służbie cywilnej ma gwarantować osiągnięcie wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji celów powoływania korpusu służby cywilnej, którymi są łącznie: zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Realizacja tych celów jest możliwa przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych, w szczególności przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Mają one eliminować ze służby te osoby, które nie spełniają wymogów wskazanych w Konstytucji i ustawie, zaś osobom kompetentnym zapewnić możliwość realizacji kariery zawodowej⁵.

Przed przystąpieniem do omówienia zasad odpowiedzialności należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

¹ E. Ura, *Prawo Urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 205.

² J. Piątkowski, M. K. Kolasiński, A. Kolasiński, *Stosunki pracy w administracji publicznej*, Toruń 2008, s. 189.

³ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm.

⁴ Dz. U., nr 227, poz. 1505; ustawa obowiązuje od 24 marca 2009 r. – cyt. dalej jako ustawa.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 2008 r., II PK 256/2007, OSNP 2009/9-10, poz. 116.

2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,

3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,

4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,

5) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,

6) Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Ponadto korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

W rozumieniu ustawy pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Określeniem wspólnym dla obydwu powyżej wymienionych kategorii pracowników jest pojęcie członka korpusu służby cywilnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej została uregulowana w rozdziale 9 ustawy. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest szczególną formą odpowiedzialności przewidzianą w niektórych ustawach dla ściśle określonych grup zawodowych. Zastosowanie tej formy odpowiedzialności jest zatem możliwe wyłącznie wtedy, gdy tak stanowią przepisy ustawowe⁶. Przepisów Kodeksu pracy oraz właściwej pragmatyki urzędniczej nie można stosować zamiennie i dokonywać oceny zasadności np. rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym na podstawie przepisów Kodeksu pracy w sytuacji, gdy dana kwestia została wyczerpująco uregulowana w przepisach szczególnych⁷.

Według art. 113 ust. 1 ustawy członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Odpowiedzialność dyscyplinarna charakteryzuje się szerokim zakresem odniesienia przedmiotowego, albowiem ponoszą ją pracownicy z tytułu naruszenia jakichkolwiek obowiązków zawodowych⁸. Dla dalszych rozważań, zwłaszcza w kontekście przedmiotowego zakresu odpowiedzialności, niezwykle istotne jest wskazanie zakresu obowiązków. „Ustalenie prawidłowego zakresu [...] obowiązków pracownika, sposobu ich naruszenia oraz stopnia zawinienia w ich niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu jest warunkiem prawidłowej oceny, czy naruszenie

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2001 r., I SA 1662/00, „Legalis” 2009/IV.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2006 r., I PK 200/2005, „Wokanda” 2006, nr 11, s. 30.

⁸ J. Piątkowski, M. K. Kolasiński, A. Kolasiński, *op. cit.*, s. 190.

tych obowiązków było przyczyną uzasadniającą rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy”⁹. Działania wykraczające poza zwykłe obowiązki pracownika mogą być uznane za podejmowane w interesie pracodawcy tylko wówczas, gdy mieszczą się w sferze uprawnień i obowiązków pracodawcy¹⁰. Artykuł 76 ust. 1 ustawy wskazuje, iż członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności:

- 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela;
- 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;
- 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
- 5) dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) rozwijać wiedzę zawodową;
- 7) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Ponadto członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych (art. 77 ust. 1 ustawy). Należy zauważyć, iż w razie gdy członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać. Oczywiście nie istnieje obowiązek wykonania polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. O możliwości zaistnienia takiej sytuacji członek korpusu służby cywilnej winien niezwłocznie poinformować dyrektora generalnego urzędu.

Pełnienie służby publicznej przez członka korpusu służby cywilnej wymaga od pracownika zachowania bezstronności i obiektywizmu w wykonywanych obowiązkach służbowych. Dał temu wyraz ustawodawca w art. 78 ust. 1 ustawy, stwierdzając, iż członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. W sytuacji gdy pracodawca wzywa pracownika samorządowego lub funkcjonariusza do zaprzestania wykonywania określonych zajęć, które w ocenie pracodawcy „pozostają w sprzeczności z obowiązkami pracownika” lub „mogą wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność pracownika”, pracownik obowiązany jest w zasadzie niezwłocznie podporządkować się takiemu wezwaniu – poleceniu swego pracodawcy, aby przez dalsze wykonywanie kwestionowanego zajęcia nie narażał na szwank zaufania społecznego do instytucji, w której wykonuje swe obowiązki pracownicze¹¹. Podobnie, wykonywanie prywatnej

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 1998 r., I PKN 400/98, OSNAPiUS 1999/23, poz. 752.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., II UKN 374/2000, OSNP 2003/4, poz. 104.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 lutego 2006 r., I PK 157/2005, „Gazeta Prawna” 2007, nr 57, s. B1.

działalności gospodarczej przez pracownika samorządowego w czasie i miejscu zatrudnienia pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami pracowniczymi oraz może wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność nawet wtedy, gdy dotyczy działalności nieobjętej bezpośrednio jego zakresem czynności pracowniczych¹².

Co więcej, członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.

Ponadto członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego.

Odpowiedzialność dyscyplinarna może wynikać także z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹³. Zgodnie z art. 38 k.p.a. pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2 k.p.a., podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Należy zaznaczyć, iż zaistnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec osoby trzeciej za szkodę wyrządzoną przez urzędnika nie musi rodzić automatycznie dyscyplinarnej odpowiedzialności urzędnika. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach w orzeczeniu z 1996 r., uchylenie wyrokiem Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych decyzji organu rentowego nie jest w żadnej mierze tożsame ze stwierdzeniem naruszenia prawa ściganego w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego przy wydaniu decyzji przez funkcjonariusza organu rentowego. Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nie jest też organem przełożonym nad organem rentowym, od potwierdzenia którego to organu co do winy przepis art. 418 k.c. uzależniał odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego spowodowaną wydaniem decyzji lub orzeczenia¹⁴.

Podobnie nie każde naruszenie obowiązków przez urzędnika rodzące odpowiedzialność dyscyplinarną może powodować odpowiedzialność wobec osób trzecich. Uchybienia w toku postępowania administracyjnego, które mogą ewentualnie być przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika, nie stanowią – same przez się – podstaw do stwierdzenia, że decyzja administracyjna, wydana w wyniku takiego postępowania, nie odpowiada prawu¹⁵. „Po-

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2006 r., II PK 134/2005, OSNP 2007/1-2, poz. 6.

¹³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U., nr 98, poz. 1071.

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 lutego 1996 r., I ACr 877/96, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1998, nr 9, poz. 40.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 1989 r., SA/Kr 288/89, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1989, nr 1, poz. 54.

dobnie, zmiana wymierzonej mianowanemu nauczycielowi [analogicznie jak urzędnikowi – przyp. S. K.] prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej kary zwolnienia z pracy na karę łagodniejszego rodzaju – przeniesienia do innej szkoły – nie oznacza, iż przy wydawaniu orzeczenia nastąpiło naruszenie prawa uzasadniające odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wymierzeniem tej kary¹⁶.

Na marginesie warto zauważyć, że nie istnieją również mechanicznie pojmowane powiązania pomiędzy odpowiedzialnością karną urzędnika a odpowiedzialnością wobec osób trzecich. Według Sądu Najwyższego domniemanie, że każde formalne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków służbowych stanowi samo przez się działanie na szkodę interesu publicznego, i to zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, nie dałoby się pogodzić z materialną definicją przestępstwa (art. 1 k.k.) i pomijałoby oczywisty fakt, że oprócz odpowiedzialności karnej istnieje także odpowiedzialność służbowa czy dyscyplinarna¹⁷. Nie każde, formalne tylko, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków służbowych pociąga za sobą odpowiedzialność karną, gdyż dla bytu przestępstwa konieczne jest także działanie przez sprawcę na szkodę interesu społecznego lub jednostki.

Zważywszy na szeroki zakres uznania, jakim dysponują instytucje przy ocenie interesu służby, kontrola sądu w kwestii przestrzegania wymogu dotyczącego interesu służby powinna ograniczyć się do tego, czy organ powołujący utrzymał się w rozsądnych granicach i nie uczynił oczywiście błędnego użytku z przysługującego mu uznania. Instytucje dysponują szerokim zakresem uznania w zakresie organizacji swoich służb w zależności od zadań, jakie zostały im powierzone, oraz – mając na uwadze ich realizację – w obsadzaniu stanowisk personelem, którym dysponują, pod warunkiem jednakże, że odbywa się to, po pierwsze, w interesie służby, a po drugie, przy poszanowaniu równowagi stanowisk. Instytucja ma prawo stwierdzić, wykorzystując szeroki zakres uznania, jakim dysponuje w kwestii organizacji swych służb, że interes służby uzasadnia środek, jakim jest przeniesienie urzędnika, podjęty w fazie realizacji reorganizacji struktur administracyjnych tej instytucji. Kiedy dany urzędnik sprzeciwił się takiej reorganizacji, powodując przy tym poważne i nieodwracalne napięcia w relacjach ze swą dyrekcją, interes służby tym bardziej uzasadnia środek w postaci przeniesienia owego urzędnika¹⁸.

Urzędnik administracji publicznej winien również w sposób szczególny być odpowiedzialny za wyrażane słowa. I co istotniejsze, sposób i treść wyraża-

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 25 marca 1992 r., III APr 56/91, „Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi” 1992, poz. 4.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1974 r., II KR 177/74, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” 1975, nr 4, poz. 47.

¹⁸ Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba) z 28 października 2004 r. Herbert Meister przeciwko Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego, Sprawa T-76/03, www.eur-lex.europa.eu.

nych opinii również mogą stanowić kryterium oceny na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Na temat wyrażania własnych opinii przez urzędnika publicznego wypowiedział się Europejski Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając, iż o ile urzędnik lub pracownik Wspólnot europejskich ma słusne prawo do formułowania krytycznych uwag w odniesieniu do zamierzonej przez dyrekcję instytucji restrukturyzacji, wykonując tym samym swoje prawo do swobodnego wyrażania opinii, o którym stanowi art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹, o tyle wykonywanie tego prawa nie jest nieograniczone. W tej kwestii art. 10 ust. 2 wspomnianej Konwencji stanowi, że korzystanie ze swobody wyrażania opinii pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, co sprawia, że może ono być uzależnione od spełnienia pewnych warunków lub poddane ograniczeniom. Szczególne ograniczenia w korzystaniu ze swobody wyrażania opinii mogą także co do zasady być uzasadnione przez słuszny cel, jakim jest ochrona praw instytucji, którym powierzono zadania w interesie ogólnym, na których skuteczne wykonanie obywatele winni móc liczyć. Dokonując kontroli, sąd wspólnotowy winien sprawdzić, w odniesieniu do całości okoliczności danej sprawy, czy przestrzegano właściwej równowagi między fundamentalnym prawem jednostki do swobodnego wyrażenia opinii a słusznym interesem instytucji w kontrolowaniu, by urzędnicy i pracownicy działali z poszanowaniem ciężących na nich obowiązków i związanej z nimi odpowiedzialności²⁰.

Obowiązek starannego działania administracji odzwierciedla równowagę wzajemnych praw i obowiązków, jakie regulamin pracowniczy stworzył w relacjach między władzą publiczną a jej pracownikami. O ile w oparciu o tę zasadę kompetentny organ ma przy dokonywaniu oceny interesu służby obowiązek wziąć pod uwagę całość okoliczności, które mogą mieć wpływ na jego decyzję, w szczególności interes danego pracownika, o tyle uwzględnienie interesu osobistego urzędnika nie może iść tak daleko, by zakazać organowi powołującemu przeniesienia urzędnika wbrew jego woli²¹.

Państwu można przypisać tego rodzaju wypowiedzi urzędnika, które ze względu na okoliczności i formę stwarzają u adresatów wrażenie, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa, a nie o prywatną opinię urzędnika. Decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika zostaną przypisane państwu, jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych²².

¹⁹ Konwencja z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

²⁰ Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba) z 28 października 2004 r. Herbert Meister przeciwko Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego...

²¹ *Ibidem*.

²² Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2007, C-470/03, www.eur-lex.europa.eu.

„Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej polega na stosowaniu kar typu represyjnego, tj. kar za naruszenie obowiązków pracowniczych w znaczeniu ścisłym, reguł postępowania wyznaczanych pojęciem godności lub powagą urzędu czy zawodu, a także reguł wykonywania zawodu określonych normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii”²³. Zgodnie z art. 114 ustawy, karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec każdego członka korpusu służby cywilnej są:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy,
- 4) wydalenie z pracy w urzędzie w odniesieniu do pracownika bądź wydalenie ze służby cywilnej w odniesieniu do urzędnika.

Dodatkowo art. 114 ust. 1 ustawy w stosunku wyłącznie do urzędników służby cywilnej przewiduje karę pozbawienia możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy oraz karę obniżenia stopnia służbowego służby cywilnej.

„Orzeczenie kary dyscyplinarnego wydalenia z pracy w urzędzie [bądź wydalenia ze służby – przyp. S. K.], z chwilą jego uprawomocnienia się, powoduje rozwiązanie stosunku pracy z objętym tym orzeczeniem mianowanym urzędnikiem państwowym”²⁴.

Natomiast w sytuacji mniejszej wagi naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać członka korpusu służby cywilnej upomnieniem na piśmie. Ukaranie może być poprzedzone postępowaniem mającym na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy (art. 115 ust. 1 ustawy).

Pracodawca ma prawo dokumentowania niewywiązywania się przez pracownika z jego obowiązków. Pracownik nie może zatem żądać zniszczenia i zaprzestania gromadzenia takiej dokumentacji jako dotyczącej przebiegu jego zatrudnienia. Może on natomiast żądać włączenia tej dokumentacji do akt osobowych i nakazania pracodawcy dalszego gromadzenia ich w ramach tych akt²⁵.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy sprawy dyscyplinarne członków korpusu służby cywilnej rozpoznają komisje dyscyplinarne w postępowaniu dwuinstancyjnym: w I instancji – komisja dyscyplinarna, natomiast w II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej.

Spośród podległych dyrektorowi generalnemu urzędu członków korpusu służby cywilnej powołany zostaje rzecznik dyscyplinarny (art. 124 ust. 1 ustawy). Rzecznika dyscyplinarnego do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących

²³ T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 59, cyt. za: E. Ura, *op. cit.*, s. 205.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 11 października 1994 r., I PRN 78/94, OSP 1995/7-8, poz. 149.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 2003 r., I PK 295/2002, OSNP 2004/19, poz. 332.

stanowiska dyrektorów generalnych urzędów powołuje szef służby cywilnej, spośród członków korpusu służby cywilnej.

Postępowanie wyjaśniające wszczynają rzecznik dyscyplinarny na polecenie wskazanych w ustawie osób (dyrektor generalny urzędu, szef służby cywilnej, Główny Lekarz Weterynarii) i informuje je o dokonanych ustaleniach. O wszczęciu postępowania rzecznik zawiadamia osobę, której ono dotyczy. Rzecznik dyscyplinarny postanawia o przekazaniu komisji dyscyplinarnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego albo, za zgodą wskazanych powyżej osób, o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Według art. 126 ust. 1 ustawy komisja dyscyplinarna wszczynają postępowanie dyscyplinarne z dniem zgłoszenia wniosku rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania. Decyzja o zawieszeniu pracownika mianowanego w pełnieniu obowiązków służbowych nie może być podjęta z mocą wsteczną²⁶.

Obligatoryjność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przypadkach wskazanych w ustawie o służbie cywilnej uzasadnia twierdzenie, że sankcje dyscyplinarne nie mogą być zastąpione innymi sankcjami naruszenia wskazanych w niej obowiązków pracownika służby cywilnej. W konsekwencji, skoro jedną z kar dyscyplinarnych jest wydalenie z pracy w urzędzie powodujące wygaśnięcie stosunku pracy, to zakończenie stosunku pracy z powodu zawinonego naruszenia wymienionych w ustawie obowiązków przez pracownika służby cywilnej może nastąpić tylko w wyniku dyscyplinarnego wydalenia z pracy, a nie wypowiedzenia stosunku pracy²⁷.

„Na marginesie należy zauważyć, iż złożenie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego [...], jeżeli nie wykracza poza granice działania w ramach porządku prawnego, nie jest bezprawne w rozumieniu art. 24 k.c.”²⁸

Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej ani po upływie dwóch lat od popełnienia tego czynu. Jeżeli członek korpusu służby cywilnej z powodu nieobecności w pracy nie ma możliwości złożenia wyjaśnień, bieg trzymiesięcznego terminu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty – ulega zawieszeniu do dnia jego stawienia się do pracy. Jeżeli czyn członka korpusu służby cywilnej zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie następuje nie wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego. Karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2001, II SA 1554/00, „Biuletyn Informacji Prawnej” 2001, nr 4, s. 64.

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2008 r., II PK 177/2007, LexPolonica, nr 2032059.

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 19 lipca 2005 r., II PK 393/2004, OSNP 2006/11-12, poz. 176.

Członek korpusu służby cywilnej może w ciągu siedmiu dni od wymierzenia mu kary upomnienia wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu. W razie wniesienia sprzeciwu dyrektor generalny urzędu niezwłocznie przekazuje sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu. Przekazanie sprawy rzecznikowi wszczyna postępowanie wyjaśniające.

Odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter szczególnej odpowiedzialności. Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu krótka analiza specyfiki odpowiedzialności urzędników administracji publicznej wskazuje przede wszystkim, iż ma ona szeroki zakres przedmiotowy. W reżimie odpowiedzialności dyscyplinarnej odpowiada się za szeroko pojmowane naruszenie obowiązków służbowych. Tak szeroki zakres odpowiedzialności oraz niezwykle surowy katalog sankcji wynika ze specyficznej roli, jaką pełni, i pozycji, jaką zajmuje urzędnik służby cywilnej. Zwraca się uwagę w doktrynie i orzecznictwie, że pełnienie funkcji urzędnika państwowego nie stanowi wyłącznie wypełniania obowiązków służbowych, ale jest *sui generis* emanacją samego państwa, jego powagi i odpowiedzialnego działania.

Z drugiej jednakże strony, zabezpieczenie członka korpusu służby cywilnej przed uznaniowym ocenianiem jego jakości pracy, obawiającego się możliwości bycia pociągniętym do odpowiedzialności, stanowi wysoki stopień sformalizowania procedury nałożenia kary dyscyplinarnej. W przypadku tegoż reżimu odpowiedzialności nie wystarczy decyzja samego pracodawcy, by nałożyć karę. Niezbędne jest zainicjowanie postępowania przed właściwą komisją dyscyplinarną, która dodatkowo ma charakter dwuinstancyjny.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę, iż praktyka stosowania instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników nie pozostaje w bezpośredniej zależności od ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa czy samorządu za błędy w podejmowanych decyzjach i rozstrzygnięciach. Zależność ma tutaj charakter krzyżowy, co wyraża się zarówno w możliwości odpowiedzialności danej jednostki wobec osoby trzeciej bez skutku w postaci odpowiedzialności dyscyplinarnej zindywidualizowanego urzędnika, jak też w możliwości odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika bez jakichkolwiek konsekwencji prawnych dla podjętego przez niego rozstrzygnięcia.

Nie ulega jednakże wątpliwości, iż obydwie płaszczyzny odpowiedzialności pozostają ze sobą w celowościowym związku, mającym na celu permanentne wypracowywanie coraz wyższych standardów działania administracji publicznej, wyrażających się w powinności wykonania zadań z zakresu administracji publicznej w sposób najbardziej profesjonalny, nieobarczony błędem i – co jest nie mniej istotne – w sposób przyjazny dla adresata decyzji.