

**Tomasz Duraj**  
Uniwersytet Łódzki

## SPECYFIKA ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

### Uwagi wprowadzające

Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy administracji publicznej od lat budzi żywe zainteresowanie w doktrynie prawa oraz w praktyce<sup>1</sup>. Spory, kontrowersje i wątpliwości interpretacyjne, jakie pojawiają się na tle stosowania tej instytucji prawnej, dotyczą tak fundamentalnych kwestii, jak choćby przynależność międzygałęziowa i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wynika to z faktu, iż odpowiedzialność tę ponoszą osoby, które pełnią funkcje publiczne na podstawie zróżnicowanych pod względem charakteru stosunków prawnych. Odpowiedzialność ta dotyczy bowiem zarówno funkcjonariuszy służb mundurowych, których podstawą zatrudnienia są stosunki służbowe o charakterze administracyjno-prawnym, jak i osób sprawujących władztwo publiczne w ramach stosunku pracy<sup>2</sup>.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukazanie szczególnych właściwości, jakie cechują odpowiedzialność dyscyplinarną członków korpusu służby cywilnej w relacji do kodeksowych unormowań odpowiedzialności pracowniczej. Co ciekawe, odpowiedzialność ta dotyczy nie tylko mianowanych urzędników admini-

<sup>1</sup> Zob. np.: Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 13 i n.; J. Łętowski, *O problemach odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej w administracji*, PiP 1971, nr 8–9, s. 388 i n.; E. Bojanowski, *Dyscyplinarna odpowiedzialność pracownika administracji państwowej w prawie polskim*, [w:] *Odpowiedzialność pracownika administracji*, pod red. J. Łętowskiego, J. Pruszyńskiego, Ossolineum 1978, s. 202 i n.; W. Sanetra, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, pod red. J. Łętowskiego, Ossolineum 1984, s. 390 i n.; Z. Sypniewski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna jako odpowiedzialność prawa pracy*, [w:] *Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984, s. 108 i n.; T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, PiP 2003, nr 9, s. 58 i n.

<sup>2</sup> Por. T. Kuczyński, *O odpowiedzialności...*, s. 58 i n.; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 285–286.

stracji rządowej, ale także pracowników piastujących stanowiska urzędnicze w tej administracji na podstawie umowy o pracę<sup>3</sup>. Krytycznie zdaje się to oceniać H. Szewczyk, według której, o ile w przypadku mianowanych urzędników służby cywilnej zwiększony zakres obowiązków i odpowiedzialności jest rekompensowany szerszymi uprawnieniami, to zależność ta nie występuje w odniesieniu do umownych pracowników służby cywilnej<sup>4</sup>. Jej zdaniem, „odpowiedzialności dyscyplinarnej powinni podlegać tylko pracownicy mianowani, przy czym powinna istnieć także możliwość rozszerzenia jej na niektóre kategorie pracowników umysłowych, ale tylko w drodze odrębnych przepisów ustawowych”<sup>5</sup>.

Od wielu lat w literaturze przedmiotu toczy się dyskusja nad zasadnością wyróżniania odrębnego, od regulacji kodeksowej, reżimu odpowiedzialności w pragmatykach urzędniczych. Zdecydowana większość autorów wskazuje jednak na celowość zachowania specyficznych właściwości odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy administracji publicznej<sup>6</sup>. Decyduje o tym szczególnie charakter ich pracy oraz szeroki zakres obowiązków służbowych, wśród których na uwagę zasługują te realizowane w interesie państwa. W tym ujęciu odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej ma również stanowić czynnik istotnie wzmacniający ochronę trwałości zatrudnienia pracowników administracji rządowej. Odpowiedzialność ta ma być swoistą gwarancją tego, iż pracownik służby cywilnej poniesie karę, w szczególności zostanie wydalony ze służby, tylko wtedy, gdy udowodni mu się winę w toku zobiektywizowanego postępowania przed komisją dyscyplinarną, w którym pracodawca jest tylko stroną, nie zaś podmiotem stosującym sankcje. Z tego punktu widzenia należy poddać w wątpliwość zasadność stosowania wobec członków korpusu służby cywilnej odrębnego reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wynika to z faktu, iż o ile poprzednio mianowani urzędnicy służby cywilnej mogli zostać zwolnieni z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych jedynie w wyniku orzeczenia komisji dyscyplinarnej (pracodawca nie mógł tego uczynić), o tyle obecnie (od 2006 r.) ustawodawca, poza reżimem tej odpowiedzialności, dopuszcza możliwość rozwiązania stosunku pracy z mianowania bez wypowiedzenia z winy urzędnika, na mocy dyskrecjonalnej decyzji podmiotu zatrudniającego<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Z taką sytuacją mamy do czynienia od dnia 1 lipca 1999 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.). Wcześniej szczególnie reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej dotyczył jedynie mianowanych urzędników służby cywilnej.

<sup>4</sup> Zob. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 152.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Zob. np.: R. Seler, *Pragmatyki pracownicze a kodeks pracy*, PiZS 1974, nr 12, s. 13–14; Z. Sypniewski, *Stosunki pracy z mianowania a nowelizacja kodeksu pracy*, [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy*, cz. I pod red. Z. Sałwy, Warszawa 1990, z. 1, s. 154 i n.; W. Sanetra, *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wrocław 1991, s. 178.

<sup>7</sup> Zob. art. 71 ust. 7 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

Prawna regulacja odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej została ujęta w rozdziale 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz w wydanym, na mocy art. 130 tej ustawy, rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej<sup>8</sup>.

Kończąc tę część opracowania należy zaznaczyć, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest jedynym reżimem odpowiedzialności, który znajduje zastosowanie w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej. Obok tej odpowiedzialności pracownicy administracji rządowej za naruszenia obowiązków mogą zostać także pociągnięci do odpowiedzialności majątkowej czy karnej<sup>9</sup>.

## 1. Pojęcie, funkcje i przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej

Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej stanowi odmianę odpowiedzialności pracowniczej, która w szerokim ujęciu, zdaniem W. Sanetra, oznacza przewidziane przepisami głównie prawa pracy negatywne skutki, w zasadzie o charakterze prawnym, stosowane wobec pracownika za jego naganne zachowanie się<sup>10</sup>.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, iż odpowiedzialność dyscyplinarna polega na używaniu wobec pracownika sankcji typu represyjnego (kar) za naruszenie obowiązków pracowniczych (reguł dyscyplinarnych *sensu stricto*), reguł postępowania wyznaczonych pojęciem godności lub powagi urzędu oraz reguł wykonywania zawodu określonych normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii<sup>11</sup>. Zdaniem A. Dubowik i Ł. Pisarczyka, „odpowiedzialność dyscyplinarna oznacza odpowiedzialność egzekwowaną przez organy powołane do kontrolowania lub wykonywania określonych zawodów oraz pełnienia funkcji wymagających zaufania publicznego, które jest niezbędne do prawidłowego ich sprawowania”<sup>12</sup>.

Przechodząc na grunt ustawy o służbie cywilnej należy przyjąć, że odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej to ponoszenie przez nich ujemnych konsekwencji, w postaci ustawowo określonych kar dyscyplinarnych, z tytułu dopuszczenia się deliktu służbowego polegającego na niewykona-

<sup>8</sup> Dz.U. nr 60, poz. 493. Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców (Dz.U. nr 60, poz. 492).

<sup>9</sup> Por. szerzej J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, J. Jagielski, K. Rączka, Warszawa 2010, s.408 i n.

<sup>10</sup> W. Sanetra, *Odpowiedzialność...*, s. 17.

<sup>11</sup> Tak T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej...*, s. 59. Por. też E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 205-206.

<sup>12</sup> A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 172.

niu lub nienależytym wykonaniu jednego z obowiązków urzędniczych (art. 113 ustawy o służbie cywilnej). Odpowiedzialność ta winna być wykorzystywana jedynie w wyjątkowych przypadkach, zwłaszcza wówczas, gdy zawodzą inne dolegliwości, jakie może stosować przełożony wobec członka korpusu służby cywilnej. Uciekanie się przez pracodawcę do korzystania z kar dyscyplinarnych wobec pracowników administracji rządowej zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych jest postrzegane jako stosowanie uprawnień kierowniczych przez podmiot zatrudniający<sup>13</sup>.

Podstawową funkcją odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej jest funkcja prewencyjna. Kary dyscyplinarne, jako element prewencji o charakterze indywidualnym, wymierzone są po to, aby wyeliminować błędy w pracy pracownika administracji rządowej, a także wady w jego zachowaniu, nie zaś by go piętnować<sup>14</sup>. Nie można także pominąć prewencji w wymiarze zbiorowym. Stosowanie kar dyscyplinarnych może bowiem zapobiegać na przyszłość występowaniu kolejnych naruszeń obowiązków urzędniczych dokonywanych przez innych członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w danym urzędzie. Zdaniem J. Jagielskiego, odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej w założeniu „służy nie tyle karaniu osób za naganne czyny, ile doskonaleniu całego korpusu służby cywilnej przez uruchamianie procedury sprawiedliwego i konsekwentnego reagowania na wadliwe zachowania członków tego korpusu”<sup>15</sup>. Odpowiedzialność ta, ze swej istoty, pełni także funkcję represyjną (kara dyscyplinarna jest dolegliwością – sankcją stosowaną indywidualnie wobec pracownika administracji rządowej) oraz funkcję wychowawczą polegającą na kształtowaniu pozytywnych zachowań w korpusie służby cywilnej na przyszłość co do sumiennego i starannego wypełniania powierzonych urzędnikom obowiązków służbowych.

Specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej przejawia się w nietypowym ukształtowaniu przesłanek warunkujących możliwość jej zastosowania. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza ogólny sposób unormowania przez naszego ustawodawcę przesłanki bezprawności zachowania pracownika administracji rządowej. Zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Chodzi tu nie tylko o obowiązki wynikające z rozdziału 6 ustawy o służbie cywilnej zatytułowanego „Obowiązki członka korpusu służby cywilnej”, ale także o generalny obowiązek postępowania zgodnego ze ślubowaniem urzędniczym oraz obowiązki od-

<sup>13</sup> Tak np.: H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie...*, s. 156; T. Kuczyński, *Uprawnienia kierownicze w nominacyjnym stosunku pracy*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Prof. H. Lewandowskiego*, pod red. Z. Górala, Warszawa 2009, s. 129 i 134 i n.

<sup>14</sup> Por. J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 353.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 414.

noszące się do zachowań niezwiązanych z aktywnością zawodową członka korpusu<sup>16</sup>. Taki sposób uregulowania tej kwestii, bez próby typizowania przez ustawodawcę czynów zagrożonych karą<sup>17</sup>, prowadzi do sytuacji, w której członek korpusu służby cywilnej może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie wielu różnych obowiązków, które bardzo często formułowane są ogólnikowo, a co więcej „mają wieloaspektowe odniesienia do wartości systemu służby cywilnej i wartości pozasystemowych”<sup>18</sup>. Oznacza to, iż postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte wobec członka korpusu służby cywilnej zarówno za naruszenie obowiązków pracowniczych *sensu stricto*, jak i za naruszenie reguł postępowania wyznaczonych pojęciem godności lub powagi urzędu oraz reguł wykonywania zawodu określonych normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii.

Sposób ukształtowania powyższej przesłanki, poprzez odwołanie się do kategorii ogólnej i bardzo pojemnej, pozostawia bardzo duży zakres swobody władzy dyscyplinarnej w inicjowaniu postępowania dyscyplinarnego, graniczący niekiedy ze swobodnym uznaniem<sup>19</sup>. Zdaniem H. Szewczyk, ograniczenie się przez ustawodawcę do ogólnego wskazania rodzajów czynów zagrożonych karą, bez podania ich zewnętrznych znamion oraz określenia kar za ich popełnienie, może naruszać jedną z podstawowych zasad państwa prawnego, w myśl której nie ma kary bez podstawy prawnej<sup>20</sup>. Na tle analizowanej regulacji prawnej autorka formułuje dosyć kontrowersyjny, moim zdaniem, postulat stworzenia szczegółowego katalogu wykroczeń dyscyplinarnych, zawierającego rodzaje zachowań pracowniczych podlegających karze, opis i czas trwania kar dyscyplinarnych oraz wskazanie władz upoważnionych do ich stosowania.

Drugą przesłanką warunkującą możliwość zastosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec członków korpusu służby cywilnej jest wina, przez którą najczęściej rozumie się subiektywną wadliwość zachowania się urzędnika<sup>21</sup>. Aby była zatem możliwość wyegzekwowania tej odpowiedzialności konieczne jest przeprowadzenie postępowania, w którym wina członka korpusu zostanie udowodniona<sup>22</sup>, a stopień zawinienia (umyślność, niedbalstwo, lekkomyślność) zdecyduje o rodzaju i ciężarze nakładanych sankcji dyscyplinarnych<sup>23</sup>. Osobliwość

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany godnie zachowywać się w służbie i poza nią.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. nr 11, poz. 72) dokonywała podziału na czyny zagrożone karą za występki służbowe (kara dyscyplinarna) oraz czyny zagrożone karą za wykroczenia służbowe (odpowiedzialność służbowa).

<sup>18</sup> Zob. szerzej J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 410–411.

<sup>19</sup> Por. np. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie...*, s. 156.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Por. Z. Góral, *Pracownicza odpowiedzialność porządkowa*, Łódź 1987, s. 63.

<sup>22</sup> K. Szarkowska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej*, *Służba Cywilna* 2004, nr 8, s. 120.

<sup>23</sup> Por. W. Sanetra, *Wina w odpowiedzialności pracowniczej*, Warszawa–Wrocław 1975, s. 126.

regulacji prawnej w tym przedmiocie sprowadza się do tego, że ustawodawca nie unormował tej przesłanki wprost w ustawie o służbie cywilnej. To, iż jedynie zawinione naruszenie obowiązków przez członka korpusu służby cywilnej będzie zagrożone karą dyscyplinarną jest uzasadnione represyjnym charakterem tej odpowiedzialności, który zakłada negatywną ocenę podmiotowej strony czynu pracownika<sup>24</sup>.

## 2. Rodzaje kar dyscyplinarnych

Kolejną specyficzną właściwością odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej jest sposób ukształtowania kar dyscyplinarnych, jakie mogą być stosowane w przypadku zawnionego naruszenia obowiązków urzędniczych. Po pierwsze, w odróżnieniu od regulacji kodeksowej, ustawodawca tworząc katalogi kar nie zdecydował się na związanie poszczególnych rodzajów kar dyscyplinarnych z przewinieniami określonego typu. Daje to podmiotom stosującym tę odpowiedzialność daleko idącą swobodę w zakresie wyboru konkretnej kary za dane wykroczenie dyscyplinarne. Nie oznacza to oczywiście, że istnieje całkowita dowolność wykorzystywania kar dyscyplinarnych. W zakresie stosowania tych kar należy bowiem kierować się następującymi regułami, a mianowicie: zasadą zamkniętego katalogu kar (zakaz stosowania kar spoza katalogu); zasadą niepołączalności kar (tylko jedna kara za jednorazowe przewinienie urzędnicze); zasadą adekwatności kary do wagi naruszenia obowiązku (współmierność kary do stopnia zagrożenia interesu służby cywilnej); zasadą stopniowości kar (gradacja kar – od najłagodniejszej po najsurowszą – w zależności od wagi deliktu służbowego)<sup>25</sup>.

Po drugie, specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej wiąże się z daleko idącą jej surowością. W katalogu kar (art. 114 ustawy o służbie cywilnej) znajdują się zarówno kary o charakterze niemajątkowym, ograniczające się jedynie do uszczerplenia godności pracowniczej członka korpusu (upomnienie, nagana), kary o charakterze majątkowym, gdzie obok sankcji moralnej mamy do czynienia z czasowym uszczerpleniem posiadanych lub potencjalnych przywilejów majątkowych członka korpusu (pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy<sup>26</sup>, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% - przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej<sup>27</sup>), jak również kary prowadzące do ustania stosunku pracy w służbie cywilnej (wydalenie ze

<sup>24</sup> Tak np. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 167.

<sup>25</sup> Zob. szerzej J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 416 i n.

<sup>26</sup> Ta kara dotyczy wyłącznie mianowanych urzędników służby cywilnej.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

służby cywilnej, wydalenie z pracy w urzędzie). W przypadku orzeczenia najsurowszej kary dyscyplinarnej, normodawca wprowadza dodatkową sankcję, która swoją dolegliwością istotnie wykracza poza dotychczasowy stosunek pracy. Wydaleni w tym trybie członkowie korpusu służby cywilnej objęci zostali ustawowym zakazem ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej przez okres 5 lat (art. 114 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej).

Na koniec tej części opracowania warto zwrócić uwagę na ustawowe zróżnicowanie katalogów kar dyscyplinarnych w zależności od podstawy zatrudnienia członka korpusu służby cywilnej<sup>28</sup>. Większość tych kar jest jednak wspólna dla całego korpusu służby cywilnej. Jako bardziej rozbudowany jawi się katalog kar dla mianowanych urzędników służby cywilnej, co wynika głównie ze specyfiki ich pracowniczego statusu. Mają do nich bowiem dodatkowo zastosowanie kara czasowego pozbawienia możliwości awansowania na wyższy stopień służbowy oraz kara obniżenia stopnia służbowego służby cywilnej. Jak słusznie zauważa J. Jagielski, różnica w katalogach kar przewidzianych dla mianowanych urzędników i umownych pracowników służby cywilnej ma charakter neutralny<sup>29</sup> i wynika z faktu, iż pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę nie są objęci stopniami służbowymi<sup>30</sup>, a więc wykorzystywanie wobec nich wymienionych wyżej kar było by bezprzedmiotowe.

### 3. Procedura stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej

O szczególnym charakterze odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej świadczy również sposób ukształtowania procedury zmierzającej do zastosowania kary dyscyplinarnej. Unormowania przewidziane przez ustawodawcę zmierzają w kierunku zapewnienia członkom korpusu gwarancji w zakresie pełnego obiektywizmu podejmowanych w toku postępowania dyscyplinarnego rozstrzygnięć. Chodzi tu, po pierwsze, o gwarancje o charakterze instytucjonalnym, w ramach których organami upoważnionymi do nakładania kar dyscyplinarnych, co do zasady, są specjalnie powołane do tego celu komisje dyscyplinarne działające w trybie dwuinstancyjnym niezależnie od pracodawcy (art. 116 ustawy o służbie cywilnej). Komisje dyscyplinarne mogą być tworzone dla jednego lub kilku urzędów. Zgodnie z art. 117 ustawy o służbie cywilnej, komisję dys-

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy o służbie cywilnej, członkami korpusu służby cywilnej są zarówno pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, jak i mianowani urzędnicy służby cywilnej.

<sup>29</sup> J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 415.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 51 ustawy o służbie cywilnej, najniższy stopień służbowy przyznawany jest dopiero urzędnikowi służby cywilnej w terminie siedmiu dni od dnia mianowania. Aby zostać urzędnikiem, zgodnie z art. 40 ustawy o służbie cywilnej, należy posiadać status pracownika służby cywilnej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

cyplinarną urzędu, w liczbie co najmniej 10 członków, powołuje na okres 4 lat dyrektor generalny urzędu spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w danym urzędzie. Tryb prac komisji określa uchwalony przez nią regulamin, podlegający zatwierdzeniu przez dyrektora generalnego urzędu. O powołaniu takiej komisji zawiadamia się niezwłocznie Szefa Służby Cywilnej. Z kolei w drugiej instancji działa Wyższa Komisja Dyscyplinarna<sup>31</sup>, w skład której wchodzi 15 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na okres 6 lat<sup>32</sup>. Do składu komisji dyscyplinarnej (niezależnie od poziomu instancyjnego) mogą zostać powołani jedynie pracownicy spełniający warunki określone w § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, w szczególności zaś posiadający wiedzę i doświadczenie zawodowe niezbędne do właściwego wykonywania obowiązków członka komisji dyscyplinarnej<sup>33</sup>.

W myśl art. 122 ustawy o służbie cywilnej, członkowie komisji dyscyplinarnych są niezawisli w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego oraz nie są związani rozstrzygnięciami innych organów stosujących prawo, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu. Wykonywanie zadań w komisji dyscyplinarnej jest traktowane przez ustawodawcę na równi z wykonywaniem obowiązków pracowniczych (art. 119 ustawy o służbie cywilnej).

Tylko w jednym przypadku ustawodawca dopuszcza możliwość zastosowania kary dyscyplinarnej wobec członków korpusu służby cywilnej przez samego pracodawcę, z pominięciem komisji dyscyplinarnych. Zgodnie z art. 115 ustawy o służbie cywilnej, za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać go upomnieniem na piśmie. W takim przypadku, członek korpusu służby cywilnej ma prawo, w ciągu siedmiu dni od wymierzenia mu kary upomnienia, wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu, co rodzi po stronie tego dyrektora obowiązek niezwłocznego przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu i wszczynania postępowania wyjaśniającego, które może zostać zakończone zainicjowaniem postępowania przed komisją dyscyplinarną<sup>34</sup>. Tworząc powyższą regulację intencją ustawoda-

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 116 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, w przypadku dyrektorów generalnych urzędu rozstrzygnięcia dyscyplinarne w obu instancjach podejmuje Wyższa Komisja Dyscyplinarna.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 118 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, 12 członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej powoływanych jest na wniosek Szefa Służby Cywilnej spośród mianowanych urzędników służby cywilnej, a 3 członków powoływanych jest na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego.

<sup>33</sup> Inne warunki dotyczą: posiadania wykształcenia wyższego (w niektórych przypadkach musi być to wyższe wykształcenie prawnicze); niekaralności za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; niekaralności za przewinienie dyscyplinarne; nie pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego.

<sup>34</sup> W takim przypadku, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, mamy do czynienia z postępowaniem odwoławczym, co oznacza, iż obowiązuje tu zasada zakazu pogarszania sytuacji pracownika (Tak np. J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 328 i n.). Przeciwnie stanowisko w tej kwestii prezentują m.in.: T. Liszcz [w:] T. Liszcz, R. Borek-Buchajczyk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 91; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 290.

wcy było przyznanie dyrektorowi generalnemu dużego zakresu swobody w korzystaniu z tego środka prawnego. Chodziło bowiem o umożliwienie szybkiej reakcji władz zwierzchnich na przewinienia mniejszej wagi, których dopuszczają się członkowie korpusu służby cywilnej<sup>35</sup>. Na tle powyższej regulacji w literaturze przedmiotu pojawiają się jednak wątpliwości interpretacyjne<sup>36</sup>. Ustawodawca nie precyzuje terminu „mniejszej wagi naruszenie”, co oznacza, że od uznania dyrektora generalnego urzędu uzależniona jest ocena stopnia naruszenia obowiązków i to on decyduje w konkretnym przypadku, czy ukarać członka korpusu upomnieniem na piśmie, czy może należy wszcząć postępowanie przed komisją dyscyplinarną<sup>37</sup>. W doktrynie prawa pracy nie ma także jednolitego poglądu co do ustalenia charakteru uproszczonej odpowiedzialności za przewinienia mniejszej wagi. Zdaje się jednak dominować stanowisko, iż mamy tu do czynienia z innym rodzajem odpowiedzialności, niż kodeksowa odpowiedzialność porządkowa, jak i odpowiedzialność dyscyplinarna za naruszenia większej wagi<sup>38</sup>.

Po drugie, obiektywizm rozstrzygnięć dyscyplinarnych gwarantowany jest przez ustawodawcę także za pośrednictwem odpowiednich rozwiązań proceduralnych. Postępowanie przed komisją dyscyplinarną jest postępowaniem o charakterze quazisądowym, które opiera się na zasadach: dwuinstancyjności (od orzeczeń wydanych przez komisję dyscyplinarną w I instancji istnieje możliwość odwołania się do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej); kontradyktoryjności (wydanie orzeczenia następuje dopiero po wysłuchaniu rzecznika dyscyplinarnego reprezentującego interesy pracodawcy, obwinionego członka korpusu i jego obrońcy); prawdy materialnej (wydanie orzeczenia następuje dopiero po przeprowadzeniu rozprawy, a także po rozpatrzeniu wszystkich dowodów zebranych w sprawie, mających znaczenie dla ustalenia stanu zgodnego z rzeczywistością); jawności postępowania (w postępowaniu mogą brać udział osoby trzecie, a jedynie w uzasadnionych przypadkach skład orzekający może wyłączyć jawność rozprawy, jednakże ogłoszenie orzeczenia przez komisję dyscyplinarną jest jawne)<sup>39</sup>.

Zgodnie z art. 113 ustawy o służbie cywilnej, 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 natomiast 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.

<sup>35</sup> Por. Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 196–197.

<sup>36</sup> Zob. np. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie...*, s. 155.

<sup>37</sup> Zob. np.: E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 217; J. Jagielski [w:] *Ustawa o służbie...*, s. 419.

<sup>38</sup> Por.: T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 299; Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie...*, s. 196; W. Uziak [w:] U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy*, Kraków 2003, s. 330.

<sup>39</sup> Zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 242.

Pierwszy etapem postępowania jest wszczęcie przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego, co może nastąpić jedynie na polecenie dyrektora generalnego urzędu (art. 125 ustawy o służbie cywilnej)<sup>40</sup>. Rzecznik reprezentując interesy pracodawcy<sup>41</sup> pełni ważną rolę w postępowaniu dyscyplinarnym, zbliżoną w istocie do funkcji prokuratora w postępowaniu karnym. To on, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, podejmuje decyzję w sprawie – albo przekazuje komisji wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, albo umarza postępowanie, za zgodą dyrektora generalnego urzędu<sup>42</sup>, a także to rzecznik bierze udział w rozprawach przed komisją w charakterze strony, wnosi odwołania od rozstrzygnięć komisji wydanych w I instancji oraz uczestniczy w postępowaniach odwoławczych.

Następnym etapem jest postępowanie rozpoznawcze, które zostaje wszczęte przez komisję dyscyplinarną z dniem zgłoszenia wniosku przez rzecznika (art. 126 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Wyjątkowo, wszczęcie tego postępowania może nastąpić na skutek sprzeciwu obwinionego członka korpusu wobec nałożonej na niego kary upomnienia za naruszenia mniejszej wagi.

Ważną gwarancją dla obwinionego członka korpusu służby cywilnej stanowi prawo do korzystania, w toku postępowania realizowanego przed komisją dyscyplinarną, jak i Wyższą Komisją Dyscyplinarną, z pomocy wybranego przez siebie obrońcy, z zastrzeżeniem przepisów o ochronie tajemnicy ustawowo chronionej. W przypadku, gdy rzecznik dyscyplinarny wniósł o orzeczenie kary wydalenia ze służby cywilnej albo kary wydalenia z pracy w urzędzie, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę spośród członków korpusu służby cywilnej (art. 126 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Koszty obrońcy z wyboru ponosi obwiniony członek korpusu służby cywilnej, zaś pozostałe koszty postępowania przed komisją dyscyplinarną, w szczególności koszty powoływanych biegłych, czy zleczanych ekspertyz obciążają urząd, przy którym działa komisja dyscyplinarna (art. 131 ustawy o służbie cywilnej).

W szczególny sposób ustawodawca uregulował sądową kontrolę rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym, która możliwa jest jedynie po wyczerpaniu obu instancji przed komisjami dyscyplinarnymi. Zgodnie z art. 127 ustawy o służbie cywilnej, od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stron oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego członka korpusu służby cywilnej. Odwołanie wnosi się za

<sup>40</sup> Bądź wyjątkowo innych osób wymienionych w art. 124 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej.

<sup>41</sup> Rzecznika dyscyplinarnego powołuje, co do zasady, dyrektor generalny urzędu spośród podległych mu członków korpusu służby cywilnej. Wyjątki od tej reguły przewiduje art. 124 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej. Szczegółowe warunki, jakie musi spełniać kandydat na rzecznika dyscyplinarnego określa § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej.

<sup>42</sup> Bądź wyjątkowo innych osób wymienionych w art. 124 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej.

pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Sąd rozpoznaje sprawę w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji<sup>43</sup>, zaś od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.

Specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej odnosi się również do szczególnego ukształtowania instytucji zatarcia orzeczonej prawomocnie kary dyscyplinarnej. W przypadku odpowiedzialności uregulowanej w Kodeksie pracy, karę nałożoną na pracownika, co do zasady, uważa się za niebyłą, a odpis zawiadomienia o ukaraniu usuwa się z akt osobowych pracownika po upływie roku nienagannej pracy. Wcześniejsze zatarcie skazania może nastąpić jedynie z inicjatywy pracodawcy lub na wniosek reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej (art. 113 Kodeksu pracy). Znacznie bardziej rygorystycznie prawodawca reguluje tę kwestię w ustawie o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 129 cytowanego aktu, co do zasady, kary dyscyplinarne ulegają zatarciu, a odpis orzeczenia dołączony do akt osobowych podlega zniszczeniu po upływie trzech lat od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia o ukaraniu. Na wniosek ukaranego zatarcie może nastąpić po upływie dwóch lat. Termin zatarcia kary liczony jest ponownie, jeżeli przed jego upływem dojdzie do kolejnego ukarania członka korpusu służby cywilnej karą dyscyplinarną. Od powyższej reguły ustawodawca przewiduje dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy kary upomnienia nałożonej na pracownika przez dyrektora generalnego urzędu za przewinienia mniejszej wagi. Ta kara ulega zatarciu po upływie roku od dnia uprawomocnienia decyzji o ukaraniu. Drugi wyjątek odnosi się do najsurowszych kar dyscyplinarnych, jakie mogą być stosowane wobec członka korpusu służby cywilnej (wydalenie ze służby cywilnej, wydalenie z pracy w urzędzie). Tutaj zatarcie kary następuje dopiero po upływie 8 lat od dnia uprawomocnienia decyzji o ukaraniu (art. 129 ust. 3 w zw. z art. 114 ustawy o służbie cywilnej).

#### 4. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej

Na zakończenie opracowania warto jeszcze zwrócić uwagę na problem kwalifikacji gałęziowej odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej, jako że od lat wywołuje on poważne kontrowersje i wątpliwości interpretacyjne w nauce prawa pracy. Na tle tej spornej kwestii wykształciły się trzy zasadnicze grupy poglądów. Pierwsza z nich, oceniając charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej, kwalifikuje ją w kategoriach odpowiedzialności karnej lub odpowiedzialności typu karnego o charakterze administracyjnym<sup>44</sup>. Za

<sup>43</sup> Art. 367 i n. ustawy z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

<sup>44</sup> Por. E. Bojanowski, *Dyscyplinarna odpowiedzialność pracownika administracji państwowej w prawie polskim*, [w:] *Odpowiedzialność pracownika administracji*, pod red. J. Łętowskiego, J. Pruszyńskiego, Ossolineum 1978, s. 202–203.

karno-administracyjną naturą odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej przemawiają następujące argumenty: publicznoprawny charakter większości obowiązków, których naruszenie zagrożone jest karą; miejsce usytuowania organów realizujących tę odpowiedzialność; procedura stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wzorująca się na postępowaniu karnym; konsekwencje sankcji dyscyplinarnych wykraczające często poza obszar zarezerwowany dla stosunku pracy<sup>45</sup>.

Druga grupa poglądów idzie w kierunku uznania odpowiedzialności dyscyplinarnej za odpowiedzialność prawa pracy<sup>46</sup>. Do argumentów przemawiających za taką kwalifikacją odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej należy zaliczyć to, że: ma ona zastosowanie do pracowników administracji rządowej, którzy naruszają obowiązki wynikające ze stosunku pracy; wstępnym warunkiem zastosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec członka korpusu służby cywilnej jest dobrowolne nawiązanie stosunku pracy; kara dyscyplinarna skutkuje zmianą treści stosunku pracy (wpływa na ograniczenie lub pozbawienie niektórych uprawnień pracowniczych), bądź prowadzi wręcz do ustania tego stosunku prawnego (wydalenie ze służby cywilnej, wydalenie z pracy w urzędzie).

Wydaje się jednak, że najbardziej przekonujące jest trzecie stanowisko, które wychodzi z założenia, iż odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją międzygałęziową, niemieszczącą się do końca tak w sferze prawa publicznego, jak i prawa pracy<sup>47</sup>, a próby jednopłaszczyznowego postrzegania tej odpowiedzialności z góry skazane są na niepowodzenie. Należy zatem, według mnie, przyznać rację tym autorom, którzy kwalifikują odpowiedzialność dyscyplinarną w kategoriach odpowiedzialności *sui generis*<sup>48</sup>. Zdaniem J. Steliny, tak właśnie należy postrzegać tę odpowiedzialność, do której – poza przepisami prawa pracy „mają zastosowanie przepisy prawa karnego (zwłaszcza procesowego) z mocy wyraźnego przepisu prawa lub w drodze analogii”<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Zob. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 173.

<sup>46</sup> Por. np.: W. Sanetra, *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wrocław 1991, s. 169 i n.; tenże, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, pod red. J. Łętowskiego, Ossolineum 1984, s. 390-391; Z. Sypniewski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna jako odpowiedzialność prawa pracy*, [w:] *Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984, s. 108 i n.; J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 83-84.

<sup>47</sup> Tak T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej...*, s. 62.

<sup>48</sup> Zob. np.: Z. Rybicki [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 531; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 122.

<sup>49</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 288.

## **Specificity of the disciplinary responsibility of members of civil service (Summary)**

The subject of this paper is to present the special features which are characteristic of the disciplinary responsibility of members of civil service in relation to the legal regulations on the employees' responsibility. In the first part the author presents the notion, functions and prerequisites of disciplinary responsibility. Special attention is to be paid to the general way in which our legislator regulated the prerequisites to unlawfulness of conduct of a government administration employee. Another special feature of the disciplinary responsibility of members of civil service is the shaping of the disciplinary punishments which can be applied in the case of a culpable breach of official duties, especially their expanded list and strictness. Also the complex procedure of inflicting disciplinary punishment, realized in the two-instance proceedings before disciplinary committees which are specially appointed for this, demonstrates the specific character of this responsibility. At the conclusion the author looks into the issue of the legal character of disciplinary responsibility, which raises concerns in the literature on the subject. The presented analysis clearly proves that the functioning of a separate regimen of disciplinary responsibility of members of civil service is fully justified. The arguments for preserving this separation are first of all the specific character of their work and the wide scope of their duties, among which those realized in the interest of the state deserve special attention.