

Dr hab. Beata Baran-Wesołowska, prof. AH

Uniwersytet Jagielloński

Akademia Humanitas

ORCID: 0000-0001-6298-228X

e-mail: beata.baran@uj.edu.pl

O zasadzie trafnej reakcji dyscyplinarnej w sprawach członków korpusu służby cywilnej

On the principle of an accurate disciplinary response in cases of civil servants

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony problematyce zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej w sprawach członków korpusu służby cywilnej. Zostały w nim podjęte w ujęciu teoretycznym standardy orzekania w tego rodzaju sprawach przez komisje dyscyplinarne. Centralne znaczenie w tej materii ma zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej. Odnosi się ona zarówno do orzeczeń uniewinniających, jak i orzeczeń o ukaraniu. Obowiązujących przepisach ustawy o służbie cywilnej cechują w tym zakresie istotne luki prawne, stąd w tym opracowaniu szereg postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe

Odpowiedzialność dyscyplinarna, służba cywilna, zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej, postępowanie dyscyplinarne, urzędnik

JEL: K490

Abstract

This article is devoted to the issue of the principle of an accurate disciplinary response in cases involving members of the civil service corps. It contains, in theoretical terms, the standards of adjudication in such cases by disciplinary committees. The principle of an appropriate disciplinary response is of central importance in this matter. It applies to both acquittal decisions and punishment decisions. The applicable provisions of the Civil Service Act are characterized by significant legal loopholes in this respect, hence a number of *de lege ferenda* postulates in this study.

Keywords

Disciplinary responsibility, civil service, the principle of appropriate disciplinary response, disciplinary proceedings, official

Uwagi wprowadzające

W postępowaniu dyscyplinarnym członków korpusu służby cywilnej fundamentalne znaczenie mają mechanizmy orzekania w sprawach przewinień dyscyplinarnych. Zakresem podmiotowym obejmują one zarówno urzędników mianowanych, jak i pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (art. 3 pkt. 3 ustawy o służbie cywilnej; dalej jako: u.s.c.). Obowiązujące w tej materii regulacje z art. 114 u.s.c. i § 30 rozporządzenia z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 60, poz. 493; dalej jako rozporządzenie) wydają się nadmiernie lakoniczne i tym same dalekie od legistycznego perfekcjonizmu. Z tego też względu rozważenia wymagają kwestie aksjologiczno-normatywne związane z orzecznictwem komisji dyscyplinarnych, w szczególności zagadnienie, czy ma tutaj zastosowanie

i w jakim zakresie, uniwersalna dla procedur represyjnych zasada trafnej reakcji. Dotychczas w literaturze problem ten nie był przedmiotem bliższej analizy. W opracowaniu tym pomijam natomiast samą charakterystykę kar dyscyplinarnych, ponieważ była ona już wnikliwie przedstawiana w rozmaitych opracowaniach naukowych (Jagielski, 2010, pkt 2; Książek, 2021, s. 660 i n.). W toku swoich wywodów skoncentruję się głównie na aspektach teoretycznych, oczywiście z uwzględnieniem kontekstu normatywnego.

Punktem wyjścia do rozważań na temat postępowania dyscyplinarnego wobec członków korpusu służby cywilnej będzie konstatacja, że ma ono charakter publiczno-prawny. Jego główną cechą jest represyjność pojmowana jako ukierunkowanie na ściganie i ukaranie członka korpusu służby cywilnej winnego przewinienia dyscyplinarnego (Giętkowski, 2013, s. 190 i n.). W tym wymiarze występuje daleko idące podobieństwo tej procedury do

postępowań karnych, które mają identyczne cele, tyle tylko, że ukierunkowane na rodzajowo odmienny typ czynów zabronionych, jakimi są przestępstwa i wykroczenia. Wszystkie te procedury mają wspólny *genus* i można je przypisać do kategorii procedur punitwnych. Przepisy dyscyplinarnego prawa urzędniczego nie statują odesłania do k.p.k., jednak w oparciu o standardy konstytucyjne należy stosować jego fundamentalne zasady. W tym kontekście warto przywołać judykaturę Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyrok z 19 marca 2007 r. (OTK-A 2007/3, poz. 27), w którym sformułował on pogląd, że wszystkie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Odnoszą się one bowiem do wszelkich procedur, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji (wyrok TK Z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995/1 poz. 12), a zatem – *lege non distinguente* – także do członków korpusu służby cywilnej. Ze stanowiskiem tym koreluje zapatrywanie wyrażone w wyroku TK z 26 listopada 2003 r. SK 22/02 (OTK-A 2003/9, poz. 97), zgodnie z którym art. 42 Konstytucji obejmuje inne przepisy o odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Kierując się więc prokonstytucyjną wykładnią prawa wyrażam stanowisko, że także w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej ma *ab exemplo* zastosowanie zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej.

W doktrynie szeroko pojmowanego prawa represyjnego (Skorupka, 2013, s. 282), także dyscyplinarnego, to dyrektywa, zgodnie z którą każdy, kto dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego powinien ponieść za to odpowiedzialność taką i tylko taką, na jaką wedle przepisów prawa zasłużył. Istota tej zasady polega na niekaraniu niewinnego i ukaraniu winnego. W ujęciu bardziej szczegółowym zasada ta zawiera cztery negatywne podkategorie (postulaty), które zostały w doktrynie postępowania karnego sformułowane po raz pierwszy przez M. Cieślaka (1971, s. 221). W moim przekonaniu mają one odpowiednie zastosowanie także w pracowniczej procedurze dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej. Zgodnie z nimi:

1. nikt niewinny nie powinien ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej,

2. nikt winny nie powinien ująć odpowiedzialności, a konkretnie:

a. nikt winny nie powinien odpowiedzialności większej niż na to zasłużył,

b. nikt winny nie powinien ponieść odpowiedzialności mniejszej niż na to zasłużył.

Wskazane tutaj dyrektywy zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej mają swe zakorzenienie idei sprawiedliwości, w klasycznym ujęciu sformułowanych przez rzymskiego jurystę Ulpiana, zgodnie z którą sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą przyznania każdemu należnego mu prawa (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribendi*). Z kolei w ujęciu arystotelesowskim ideałem jest sprawiedliwość wyrównawcza

(*iustitia commutativa*), której istota sprowadza się do nagradzania zasług i karania przewinień (Stelmach, 1995, s. 135–136). W przypadku procedur dyscyplinarnych – także pracowniczych – które z natury rzeczy mają charakter represyjny, to ten drugi wymiar sprawiedliwości rozdzielczej ma fundamentalne znaczenie, zgodnie z klasyczną regułą *non potest non esse punibile* co można tłumaczyć, że przestępstwo (przewinienie) nie może uchodzić bezkarnie.

Normatywność zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej

Zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej nie została sformułowana *explicite* w normach prawa dyscyplinarnego służby cywilnej. Nie oznacza to, że nie ma ona zakorzenienia normatywnego w systemie polskiego prawa. Ze swej strony reprezentuję stanowisko, iż pozostaje ona w bezpośredniej koincydencji z respektowaniem godności osoby ludzkiej, w tym urzędnika korpusu służby cywilnej. W ujęciu konstytucyjnym godność stanowi punkt odniesienia do dekodowania wszelkich mechanizmów prawnych, w szczególności tych o charakterze punitwnym. Stanowisko to ma swe aksjologiczno-normatywne oparcie w art. 30 Konstytucji RP (Skrzydło, 2013, s. 43–44). Dyrektywa w nim sformułowana odnosi się do wszystkich władz i struktur publicznych, w tym również do komisji dyscyplinarnych orzekających w sprawach pracowników służby cywilnej. Organy dyscyplinarne nie mogą ponad konieczną potrzebę naruszać godności i innych dóbr osobistych obwinionego pracownika. Komisje orzekające w sprawach dyscyplinarnych rozstrzygając o ukaraniu powinny stosować uniwersalne standardy sprawiedliwości proceduralnej (Summers, 1947, s. 2 i n.). Nader istotne jest w tym zakresie zachowanie obiektywizmu i bezstronności. Chodzi w praktyce o wyeliminowanie niebezpieczeństwa arbitralizmu i woluntaryzmu rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach konkretnych przewinień. W praktyce służby cywilnej w żadnych okolicznościach mogą być one inspirowane motywacją polityczną lub organizacyjną, wynikającą chociażby z istnienia w jej strukturach formalnych lub nieformalnych grup interesów. Nader istotnym aspektem tej zasady jest obowiązek uczciwego traktowania obwinionego członka korpusu służby cywilnej, zaś sama procedura dyscyplinarna, zwłaszcza orzeczenia pierwszo jak i drugoinstancyjne powinny sprzyjać eliminowaniu wszelkich nadużyć i nieuczciwości.

Zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej ma też swe zakorzenienie w konstytucyjnym standardzie praworządności (Florczak-Wątor, 2019, s. 45). Oznacza to, że organy dyscyplinarne w służbie cywilnej mogą orzekać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Obowiązując je zakaz rozszerzającej wykładni, jeżeli może to spowodować negatywne skutki dla obwinionego pracownika. W sferze władztwa dyscyplinarnego, zawsze należy stosować dyrektywę *exceptiones non sunt extendendae*. Niedopuszczalne jest nakładanie na obwinionego innych kar i ciężarów prawnych niż przewiduje to u.s.c.

W szczególności sprzeczne z omawianą w tym opracowaniu zasadą jest wydawanie orzeczeń stwarzających niepewność co do statusu pracownika. Pewność prawna i transparentność stanowi podstawowy filar orzeczenia, zgodnie z klasyczną paremią *ubi ius incertum, ibi ius nullum*, co można tłumaczyć: gdzie prawo niepewne, tam nie ma prawa. W tym kontekście warto podkreślić, iż naruszenie uczciwości w orzeczeniu dyscyplinarnym i niezasadne lub bezprawne ukaranie pracownika służby cywilnej każdorazowo pociąga za sobą poważniejsze reperkusje społeczne niż niezrealizowanie w przypadku konkretnego przewinienia pełnozakresowej represji dyscyplinarnej za dokonane przewinienie.

Orzeczenia dyscyplinarne a zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej

Rozporządzenie w § 31 ust. 1 statuuje trzy zasadnicze rodzaje orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, a to: 1/ uniewinniające, 2/ o ukaraniu, 3/ o umorzeniu postępowania. Nie ma wątpliwości, że mają one charakter enumeratywny. Zwłaszcza dwa pierwsze należy bliżej przeanalizować w kontekście dyrektyw zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej. Analizę rozpocznę od orzeczeń uniewinniających. Realizują one fundamentalny postulat sprawiedliwości, zgodnie z którym nikt niewinny, w tym także obwiniony pracownik służby cywilnej, nie powinien ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ma ona charakter fundamentalny dla wszelkich procedur represyjnych wedle której, niewinny nie ponosi odpowiedzialności i nie mogą być wobec niego stosowane sankcje, w tym także kary dyscyplinarne (*nulla poena sine culpa*). Co więcej, wydaje się mieć ona z dawien dawna aksjologiczny priorytet nad dyrektywami stricte represyjnymi, zgodnie z klasyczną regułą: *satius enim esse impunitum relinqui facinus nocentis quam innocentem damnari*, co można tłumaczyć: lepiej pozostawić bezkarnym występki niż skazać niewinnego.

Orzeczenia uniewinniające

Istotą orzeczenia uniewinniającego jest uwolnienie członka korpusu służby cywilnej od stawianych mu zarzutów popełnienia konkretnego przewinienia. Orzeczenie to może zostać wydane zarówno przez komisję pierwszo, jak i drugoinstancyjną, jeżeli postępowanie wykazało brak winy albo innych znamion przewinienia. Powinno też zostać wydane w razie braku dostatecznych dowodów obciążających obwinionego członka korpusu służby cywilnej. Nader istotną rolę w takiej sytuacji odgrywa dyrektywa domniemania niewinności. Jego istota polega na tym, że obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina (Giętkowski, 2013, s. 224–234) nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Jest to standard w procedurach karnych (Paciorek-Tęcza, 2012, *passim*). Nie statuują natomiast domniemania niewinności *explicit* normy u.s.c. Powstaje zatem problem, czy może być ono stosowana w tej procedurze. Na tak postawione py-

tanie udzielam jednoznacznie aprobującej. Stanowisko to ma swe uzasadnienie w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Jego zakres podmiotowy odnosi się do „każdego”, a zatem dotyczy on wszystkich kategorii osób ściganych w ramach procedur represyjnych. Z argumentu *lege non distinguente* wywodzę zatem stwierdzenie, iż ma on zastosowanie także do członków korpusu służby cywilnej. Tego rodzaju prokonstytucyjna opcja interpretacyjna ma swe aksjologiczne zakorzenienie w idei państwa. W tym kontekście postuluję jednak wprowadzenie *de lege ferenda* do u.s.c. w tej materii odpowiedniej klauzuli.

Domniemanie niewinności w doktrynie prawa jest rozmaicie pojmowane. W ujęciu obiektywistycznym stosowanie tego domniemania stwarza obiektywny stan prawny polegający na tym, że obwiniony jest uważany w obliczu prawa, natomiast członkowie organów dyscyplinarnych mogą jego winę oceniać według własnego uznania. Natomiast wedle ujęcia subiektywnego domniemanie niewinności oznacza, iż podmioty uczestniczące w postępowaniu do czasu prawomocności rozstrzygnięcia powinny zakładać niewinność obwinionego. Ze swej strony w sprawach członków korpusu służby cywilnej opowiadam się mechanizmem racjonalnego sceptycyzmu (Waltoś, 2013, s. 244 i n.), przejawiającego się w krytycznym nastawieniu do zarzutu wysuniętego przeciw obwinionego. Przyjęcie takiej postawy przedstawicieli zasiadających w komisji dyscyplinarnej stanowi gwarancję, że będzie on traktowany w toku postępowania jako osoba niewinna.

W ramach zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej obwiniony członek korpusu służby cywilnej powinien być traktowany jako niewinny dopóki nie zostanie udowodniona mu wina. Oznacza to w praktyce, że orzeczenie o ukaraniu członka korpusu służby cywilnej musi być oparte na faktach, zgodnie z uniwersalną formułą *kaine Strafe ohne Schuldnachweis* (nie ma kary bez udowodnienia winy) (Graul, 1991, s. 345). W efekcie obwiniony pracownik może w postępowaniu dyscyplinarnym zachowywać postawę pasywną i nie będzie ona dla niego negatywnie skutkowałą w zakresie przypisania winy. Ciężar dowodu spoczywa w zakresie faktów wskazujących na naruszenie obowiązków na rzeczniku dyscyplinarnym.

Innym zagadnieniem, które warto omówić w zakresie analizy uniewinniających orzeczeń dyscyplinarnych jest zasada *in dubio pro reo*. Ma ona wymiar uniwersalny we wszystkich procedurach represyjnych. Jej istota polega na tym, że wszelkie nie nadające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obwinionego. Ustawa o służbie cywilnej jej wprost nie statuuje, co nie oznacza, że nie powinna być ona w niej stosowana w oparciu o argumentację *ab exemplo* z k.p.k. (Kardas, 2015, s. 7 i n.) W tym kontekście postuluję *de lege ferenda* wprowadzenie jej do omawianej tutaj procedury. Ma ona swe aksjologiczne uzasadnienie w tym, że realizuje standard słuszności proceduralnej oraz silnie koreluje z konstytucyjną ideą państwa prawa. W tym miejscu warto podkreślić, że w postępowaniu dyscyplinarnym *natura rerum* ma ona charakter subsydiarny, w tym sensie, iż komisja

dyscyplinarna ma obowiązek podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie wszystkich wątpliwości, zwłaszcza tych natury faktycznej w toku procesu dowodowego (np. w odniesieniu do przebiegu inkryminowanego przewinienia dyscyplinarnego). Dopiero zaistnienie sytuacji, w której występują nieusuwalne wątpliwości (np. nastąpiła śmierć naocznego świadka) skutkujące niemożliwością ustaleniem sprawstwa konkretnego pracownika służby cywilnej, obligują komisję dyscyplinarną do wydania uniewinniającego orzeczenia. Tego rodzaju rozstrzygnięcie odpowiada istocie pierwszego postulatu zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej.

Kończąc rozważania na temat rozstrzygnięć uniewinniających obwinionych. Członków korpusu służby cywilnej warto podkreślić, że z punktu widzenia aksjologicznego, funkcjonalnego, społecznego oraz psychologicznego, większe znaczenie ma orzeczenie uniewinniające niż postanowienie umarzające postępowanie, wydane z powodu niepopelnienia czynu bądź niewypełnienia znamion przewinienia. Stąd też w oparciu o istotę zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej należy w praktyce preferować, to pierwsze rozwiązanie. Pozwala ono bowiem w pełniejszym wymiarze oczyścić obwinionemu pracownikowi służby cywilnej dobre imię, co może mieć istotne znaczenie nie tylko dla niego osobiście, ale również dla jego najbliższych, a także dla współpracowników, oraz niekiedy nawet dla całej społeczności zatrudnionych w strukturze służby cywilnej.

Orzeczenia o ukaraniu

Zasadę trafnej reakcji dyscyplinarnej obok rozstrzygnięć uniewinniających realizują także orzeczenia o ukaraniu. Mogą one zapadać zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji postępowania dyscyplinarnego. Są one instrumentem realizacji postulatu, żeby żaden winny przewinienia dyscyplinarnego nie uszedł odpowiedzialności, a więc uniknął kary za popełniony delikt służbowy. W tym zakresie omawianą zasadę można określić nawiązując do jej pierwotnej nazwy jako zasadę trafnej represji (Cieślak, 1971, s. 221). Owa trafność osadzona jest na swobodzie doboru sankcji przez komisję dyscyplinarną, co jednakże nie oznacza, iż w konkretnej sprawie wybór kary może być dowolny, oparty o mechanizmy woluntarystyczne. Orzeczenie o ukaraniu powinno być zawsze racjonalnie uzasadnione i poparte konkretnymi argumentami uwzględniającymi specyfikę przypisanego przewinienia dyscyplinarnego, a także indywidualne cechy samego obwinionego.

Istota orzeczenia o ukaraniu polega na nałożeniu na członka korpusu służby cywilnej kary dyscyplinarnej (Giętkowski, 2013, s. 266 i n.; Róg, s. 46 i n.). Kary te określa *verba legis* art. 114 u.s.c. (Jagielski, 2010, pkt 1 i 2; Książek, 2021, s. 659 i n.). Ich katalog jest silnie zróżnicowany, dzięki czemu odzwierciedlają różnorodność przewinień dyscyplinarnych związanych z zatrudnieniem w służbie cywilnej. Umożliwia to komisjom dyscyplinarnym dostosowanie kary do konkretnych okoliczności

sprawy, a tym samym sprzyja realizacji zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej.

Zamieszczone w art. 114 u.s.c. wyliczenie konkretnych kar dyscyplinarnych (Jagielski, 2010, pkt 2; Książek, 2021, s. 661) ma charakter enumeratywny (*numerus clausus*) i w żadnych okolicznościach nie mogą zostać uzupełnione przez organ dyscyplinarny innymi karami. Stanowisko to opiera się o fundamentalną dla państwa prawa dyrektywę *nulla poena sine lege certa*. Ma ona charakter uniwersalny i odnosi się do wszelkich procedur represyjnych, także dyscyplinarnych. Stąd też niedopuszczalne jest orzekanie kar *explicite* nieprzewidzianych ustawowo, godziłoby to bowiem w inną uniwersalną regułę *nulla poena sine lege scripta*, która także znajduje swe aksjologiczne oparcie dla zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej.

Na trafność represji dyscyplinarnych w decydującym zakresie rzutuje mechanizm stosowania kar (Jagielski, 2010, pkt 2). Fundamentalne znaczenie ma w tej materii kwestia, czy wobec członków korpusu służby cywilnej ma zastosowanie dyrektywa współmierności (proporcjonalności) kar do popełnionego przewinienia i stopnia jego zawinienia (Jagielski, 2010, pkt 2). *Implicite* formułują ją § 30 ust. 1 rozporządzenia, ponieważ określone w nim dyrektywy wymiaru kary odwołują się do takich czynników jak: stopień winy i rodzaj czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jego skutków oraz zachowań obwinionego przed popełnieniem czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej i po jego popełnieniu. Przepis ten nie wspomina o okolicznościach obciążających lub łagodzących, co jest niewątpliwie jego poważnym mankamentem. Ze swej strony reprezentują zapatrywanie, że uwzględnienie w ramach konkretnej kary okoliczności obciążających obwinionego *explicite* koreluje z postulatem zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej, zgodnie z którym – według konwencji przyjętej przez M. Cieślaka (1971, s. 221) – nikt winny nie powinien ponieść odpowiedzialności mniejszej niż na to zasłużył. Okoliczności te mają zróżnicowany charakter, dotyczą bowiem albo osobowości sprawcy przewinienia dyscyplinarnego albo aspektu przedmiotowego przewinienia (np. uporczywe lekceważenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, działanie w czasie służby pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, wyrządzenie szkody majątkowej pracodawcy w znacznych rozmiarach w następstwie naruszenia obowiązujących procedur). Oczywiście wskazane tutaj okoliczności mają jedynie egzemplifikacyjny charakter.

Z zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej jest też wywodzony postulat, żeby żaden winny nie powinien ponosić odpowiedzialności większej niż na to zasłużył. Stąd też konieczność w ramach orzecznictwa dyscyplinarnego uwzględnienia przez komisje dyscyplinarne służby cywilnej okoliczności łagodzących przemawiających na korzyść obwinionego. Niestety przepisy u.s.c. i rozporządzenia milczą w tym zakresie. W tej materii reprezentują pogląd wsparty o istotę zasady trafnej reakcji

dyscyplinarnej, iż komisja orzekająca w sprawie przewinienia powinna uwzględnić wszystkie istotne okoliczności przemawiające na korzyść obwinionego (np. nienaganne wykonywanie obowiązków pracowniczych po dokonaniu przewinienia, naprawienie szkody wyrządzonej przewinieniem). Pozwala to na urzeczywistnienie w praktyce postulatu adekwatności orzeczonej kary dyscyplinarnej. W wymiarze ściśle proceduralnym nieuwzględnienie okoliczności łagodzących przez organ dyscyplinarny w orzeczeniu o ukaraniu może w swych konsekwencjach być podstawą do wniesienia odwołania w sprawie dyscyplinarnej. Uwzględnianie w ramach kary dyscyplinarnej okoliczności obciążających lub/i łagodzących sprzyja indywidualizacji stosowanych środków dyscyplinarnych.

Problemem wymagającym rozważenia w ramach analizy zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej jest również kwestia stopniowości kar dyscyplinarnych. Artykuł 114 ust. 1 i 2 u.s.c. zawiera ich gradację pod kątem surowości, od najłżejszej do najcięższej (Jagielski, 2010, pkt 2; Książek, 2021, s. 660–661). W tym kontekście podkreślenia wymaga, iż nie mają one przymiotu stopniowości, co oznacza to, że komisja dyscyplinarna nie musi ich stosować wedle sekwencji ustawowej i jest uprawniona przykładowo od razu do orzeczenia kary wydalenia ze służby cywilnej (art. 114 ust. 1 pkt 6 u.s.c.) albo wydalenia z pracy w urzędzie (art. 114 ust. 2 pkt 4 u.s.c.), jeżeli naruszenie obowiązków pracowniczych miało ciężki charakter. W praktyce oznacza to, że komisja dyscyplinarna może w ramach własnych kompetencji wybrać z katalogu kar tę, którą uważa za słuszną w konkretnej sprawie, a nie karę mniej surową. Odnosząc się one wszystkie do stosunku pracy, co w swych konsekwencjach rzutuje nie tylko na płaszczyznę *stricto* zawodową, ale także funkcjonalno-finansową, oraz społeczną. Stąd właściwy dobór przez komisję dyscyplinarną współmiernej do okoliczności sprawy kary dyscyplinarnej na fundamentalne znaczenie dla realizacji zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej, ale i realizowania zadań służby cywilnej.

Innym zagadnieniem przy omawianiu orzeczeń o ukaraniu wymagającym rozważenia jest zagadnienie

łączenia kar dyscyplinarnych. Ustawa o służbie cywilnej nie statuuje dyrektywy, że za jeden czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym może zostać orzeczona tylko jedna kara. W mojej ocenie brak tego rodzaju normy stanowi poważną lukę prawną. Poszanowanie istoty państwa prawnego obliguje do jej stosowania stosowana w orzecznictwie komisji dyscyplinarnych. *De lege ferenda* postuluję jej zapisanie wprost w art. 114 u.s.c..

Na tle omawianej regulacji u.s.c. powstaje pytanie, czy jest dopuszczalne orzeczenie jednej kary surowszej za popełnienie kilku przewinień dyscyplinarnych. Niestety normy u.s.c. nie przewidują mechanizmu kumulacji, zatem komisja dyscyplinarna nie jest uprawniona orzec swoistej „kary łącznej”, ponieważ godziłoby to w konstytucyjną zasadę praworządności. Ze swej strony postuluję wprowadzenie do art. 114 u.s.c. klauzuli, która pozwalałaby na orzeczenie kary surowszej w przypadku zaistnienia kumulacji kilku przewinień dyscyplinarnych. Co więcej, powinna ona zezwalać na dyferencjację sankcji w ten sposób, że za niektóre przewinienia dopuszczalne byłoby orzeczenie kary „łącznej”, a za niektóre tylko „indywidualnej”.

Podsumowanie

Reasumując zaprezentowane rozważania, uprawnionym jest stwierdzenie, iż zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej ma centralne znaczenie dla postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej. Odpowiada ona bowiem za realizację uniwersalnej dla wszystkich procedur represyjnych sprawiedliwości w rozumieniu *iustitia commutativa*. Pozwala na odpowiednią reakcję organów dyscyplinarnych na patologiczne czyny członków korpusu służby dysfunkcjonalizujące działalność tej służby. Zasada ta chroni też uzasadnione interesy obwinionego o ich popełnienie. Proponowane w tym opracowaniu postulaty *de lege ferenda* – w moim przekonaniu – w istotnym wymiarze przyczyniłyby się do umocnienia tej zasady, a co za tym idzie normatywnego poziomu realizacji standardów sprawiedliwości proceduralnej, a pośrednio realizacji konstytucyjnej idei państwa prawnego.

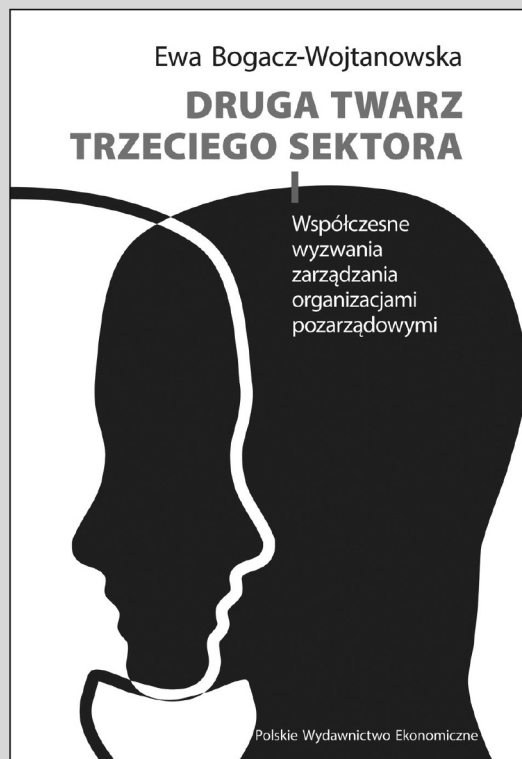
Bibliografia/References

- Cieślak, M. (1971). *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*. Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Florczyk-Wątor, M. (2019). W: Tuleja P. (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.
- Giętkowski, R. (2013). *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Graul, E. (1991). *Abstrakte Gefährdungsdelikte und Präsumtionen im Strafrecht. Strafrechtliche Abhandlungen*. Dunckler & Humbolt.
- Jagielski, J., Rączka, K. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Lexis Nexis.
- Kardas, P. (2015). Nowe ujęcie zasady in dubio pro reo, *Palestra*, (9–10), 7–22.
- Książek, D. (2021). W: K.W. Baran (Red.) *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Paciorek-Tęcza, A. (2012). *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*. Wolters Kluwer.
- Róg, Ł. (2023). Postępowanie dyscyplinarne w NIK. Zasada adekwatności kary, *Kontrola Państwowa* (2), 45–58. DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2023.1.09
- Skorupka, J. (2013). *O sprawiedliwości procesu karnego*. Wolters Kluwer.
- Skrzydło, W. (2013). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Stelmach, J. (1995). *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Summers, R.S. (1947). Evaluating and Improving Legal Process – a Plea for "Process Value", *Cornell Law Review*, (1), s. 20–29.
Waltoś, S., Hofmański, P. (2013). *Proces karny. Zarys systemu*. Wolters Kluwer.

Beata Baran-Wesołowska, autorka jest profesorem nadzwyczajnym Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, pracownikiem naukowo-dydaktycznym Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz praktykującym radcą prawnym.

Beata Baran-Wesołowska, The author is an associate professor at the Humanitas University in Sosnowiec, an academic researcher at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University, and a practicing attorney-at-law.



ZAPOWIEDŹ

Ewa Bogacz-Wojtanowska

**DRUGA TWARZ
TRZECIEGO SEKTORA.
WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI
POZARZĄDOWYMI**

Książka składa się z pięciu rozdziałów. W każdym, oprócz osadzenia w różnorodnych ramach koncepcyjnych i teoretycznych, autorka pokazuje wyniki badań zarówno światowych jak i polskich badaczy, a także próbuje dokonać pewnych podsumowań. Tam, gdzie polski trzeci sektor jest nieco odmienny, pokazuje w szczególności owe różnice, jak również wyjaśnia ich przyczyny. W każdym rozdziale Czytel-

nik znajdzie także różne konkretne przykłady zachodzących procesów i zjawisk w organizacjach pozarządowych lub w ich otoczeniu, które przybliżają omawiane zagadnienia. W pierwszym rozdziale omówiono zmiany, jakie zaszły w ostatnich trzydziestu latach w rozumieniu, czym są organizacje pozarządowe, oraz przedstawiono dowody ich stopniowej hybrydyzacji. W drugim rozdziale omówiono światowe megatrendy, które wpływają na funkcjonowanie organizacji pozarządowych i transformują je. Dużo uwagi poświęcono także procesom upodabniania się organizacji pozarządowych do przedsiębiorstw. Trzeci rozdział dotyczy przede wszystkim tradycyjnych funkcji pełnionych przez organizacje pozarządowe. Prezentuje także zmiany w realizacji tych funkcji. Rozdział czwarty poświęcono w całości dysfunkcjom i nieprawidłowościom zarządzania organizacjami pozarządowym. Rozdział piąty dotyczy zmagania się organizacji z paradoksami. Na koniec rozdziału autorka przybliża dwa dominujące w literaturze przedmiotu modele radzenia sobie z paradoksami w zarządzaniu organizacjami pozarządowymi.

Monografia jest opracowaniem skierowanym przede wszystkim do badaczy trzeciego sektora, jego liderów, ale także wszystkich tych, którym nie jest obca troska o rozwój i powodzenie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na świecie.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl