

Teza

Komisja dyscyplinarna umarza postępowanie dyscyplinarne, jeżeli ustał stosunek pracy obwinionego.

Naruszenie obowiązku

rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań.

Naruszenie zasady sc lub zasady etyki ksc

rzetelności.

DSC.WK.6402.3.2024

Warszawa, dnia 12 września 2024 r.

ORZECZENIE

Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej w składzie:

Przewodniczący składu

Cezary Zaremba

orzekającego:

Członkowie:

Rafał Haczekiewicz

Piotr Orzech

Iwona Pakosz

Małgorzata Paszkiewicz

Protokolant:

Bogusława Baprawska

przy udziale

- K. M. - Obwinionego,

- E. G. – O. - Rzecznika Dyscyplinarnego (...) urzędu.

po rozpoznaniu w dniu 12 września 2024 r. sprawy K. M. zatrudnionego na dzień wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną I instancji na stanowisku głównego specjalisty w Wydziale (...) w Departamencie (...) urzędu obwinionego o to, że w dniu 26 maja 2023 r., naruszył obowiązujące w Departamencie (...) procedury dotyczące obiegu dokumentów w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) oraz przy braku należytej rzetelności dokonał wydruku i wysyłki korespondencji do strony postępowania administracyjnego polegającego na umieszczeniu w jednej kopercie i wysłanie stronie postępowania administracyjnego dwóch pism zawierających sprzeczne informacje co do terminu załatwienia sprawy, w wyniku czego, naruszył obowiązki członka korpusu służby cywilnej określone w art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 409) w związku z § 19 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953), na skutek odwołania Obwinionego od orzeczenia z dnia 12 grudnia 2023 r. Wspólnej Komisji Dyscyplinarnej dla (...) urzędu, (...) urzędów uznającego Obwinionego winnym zarzucanego czynu i wymierzającego karę upomnienia na podstawie art. 126 ust. 3 w związku z art. 127 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz § 36 ust. 1 pkt 3, § 31 ust. 1 pkt 3 oraz § 25 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60, poz. 493)

postanawia

o uchyleniu orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej I instancji i umorzeniu postępowania dyscyplinarnego

Cezary Zaremba
Rafał Haczekwicz
Piotr Orzech
Iwona Pakosz
Małgorzata Paszkiewicz

UZASADNIENIE

26 maja 2023 r. K. M. wykonywał w zakresie pracy rotacyjnej czynności sekretarskie, w ramach których otrzymał polecenie wydrukowania i przekazania do podpisu Wiceprezesowi pisma „zawiadomienie o terminie” do firmy (...) R. K. i M. S., które znajdowało się w systemie EZD. Jednakże K. M. wydrukował i przedłożył do podpisu dwa pisma, mianowicie „zawiadomienie o terminie” i „wezwanie do złożenia wyjaśnień”.

13 września 2023 r. Dyrektor Generalny (...) urzędu (...) udzielił Obwinionemu kary upomnienia na piśmie zarzucając naruszenie art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 8 k.p.a. 26 września 2023 r. Obwiniony wniósł sprzeciw od ww. upomnienia. Pismem z 19 października 2023 r. Rzecznik Dyscyplinarny urzędu zawnioskował do Wspólnej Komisji Dyscyplinarnej dla (...) urzędu, (...) urzędów, zwanej dalej „Komisją Dyscyplinarną I instancji” o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i utrzymanie kary.

Komisja Dyscyplinarna I instancji po przeprowadzeniu 12 grudnia 2023 r. rozprawy ustaliła co następuje.

Z treści maila z 11 sierpnia 2022 r., godz. 10:35, wynika, że pracownicy zostali pouczeni, iż w przypadku przekazywania pism oraz decyzji do podpisu należy załączać także akceptację, a w przypadku, gdy decyzja wymaga akceptacji Działu (...) konieczne jest dołączanie informacji o akceptacji z dwóch komórek (...) i (...). Na liście adresatów wiadomości był także K. M. Powyższe wskazuje, że w Departamencie (...) są ustalone zasady postępowania w odniesieniu do przekazywania pism czy decyzji do podpisu.

K. M. wskazał, że w systemie EZD pisma po akceptacji jakiejkolwiek osoby uwidaczniają się na zielono. Jednakże odczytanie osób, które dokonały akceptacji uwidacznia się po uaktywnieniu określonej ikonki w systemie. Pismo „wezwanie do złożenia wyjaśnień” posiadało akceptację D. R. z 19.05.2023 godz. 09:43 i M. S. z 19.05.2023 godz. 15:28. Natomiast pismo „Zawiadomienie o terminie” miało akceptację: M. S. z 25.05.2023 godz. 12:30, D. R. z 25.05.2023 godz. 15:11, A. T. z 25.05.2023 godz. 16:07 i P. O. z 26.05.2023 godz. 13:52.

Zatem zgodnie z tokiem postępowania obowiązującym w Departamencie do wydruku i przedłożenia do podpisu mogło być przekazane tylko pismo zawierające akceptację A. T. i P. O.

Komisja Dyscyplinarna I instancji uznała, że czyn Obwinionego, który nie sprawdził wymaganych akceptacji, nie upewnił się co do prawidłowości wykonania powierzonego mu zadania, jest przejawem niesumienności i nierozważności. Mimo posiadania wiedzy, w jaki sposób identyfikować akceptację, tego w jakich sytuacjach dane pismo odznacza się na zielono, czyli posiada czyjąś akceptację, nie podjął wymaganej czynności zweryfikowania statusu poszczególnych pism drukowanych z systemu i przedkładanych do podpisu Wiceprezesa (...) urzędu.

Obwiniony miał także możliwość uzyskania dodatkowych informacji, bowiem mógł kontaktować się czy to z bezpośrednim przełożonym, czy z innymi współpracownikami mimo, że byli na pracy zdalnej.

Mimo, że miał wątpliwości, to zignorował skutki niewłaściwego postępowania. Przyjął tym samym ryzyko, że może być wykonane coś nieprawidłowo, a w konsekwencji bierze na siebie odpowiedzialność za niewłaściwe wykonanie powierzonego zadania. Komisja Dyscyplinarna I instancji wskazała na brak profesjonalizmu ze strony K. M., gdyż nie skorzystał, mając wątpliwości, z pomocy osób, które brały bezpośredni udział w procedowaniu danej sprawy (§ 7 pkt 6 zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej).

Nie przestrzeganie zasad, które zostały przyjęte w celu zabezpieczenia poprawności przebiegu procesu decyzyjnego prowadzi do naruszenia zasady rzetelności, która jest istotnym elementem prowadzenia postępowań przez organ administracji publicznej.

Nierzetelność Obwinionego przy wykonaniu czynności związanej z nieprawidłowym wydrukiem pisma do przedłożenia do podpisu Wiceprezesa (...) urzędu, doprowadziła w konsekwencji do przekazania stronie postępowania dwóch pism zawierających rozbieżne informacje co do terminu załatwienia sprawy. Taka sytuacja bezpośrednio wpłynęła na zaufanie uczestnika postępowania do władzy publicznej - Prezesa urzędu (...), jako organu prowadzącego postępowanie administracyjne, czyli jest naruszeniem zasady wyrażonej w art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Czyn K. M. naruszył zasadę rzetelności członka korpusu służby cywilnej wyrażoną w § 19 zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Tym samym naruszony został art. 76 ust.

1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej, czyli obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych zadań.

W ocenie składu orzekającego komisji Dyscyplinarnej I instancji kara upomnienia jako najniższa forma kary dyscyplinarnej była adekwatna do popełnionego czynu. Stanowiła bowiem formę wyraźnego sygnału dla ukaranego, że żaden z jego czynów, choćby pozornie mało znaczący, nie jest obojętny dla toku prowadzonej sprawy. Jednocześnie kara ta winna uświadomić, że należy eliminować sytuacje działania opartego na wątpliwościach i brać na siebie konsekwencje podjętych działań obarczonych określonym ryzykiem.

Od powyższego orzeczenia Obwiniony odwołał się 8 stycznia 2024 r. wnosząc o jego zmianę w części dotyczącej uznania Obwinionego za winnego popełnienia czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, poprzez uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego mu czynu.

Orzeczeniu Komisji Dyscyplinarnej I instancji zarzucił:

- 1) naruszenie art. 126 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej oraz § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej poprzez nieuwzględnienie wszystkich dowodów i okoliczności ustalonych w sprawie a wręcz orzeczenie wbrew zgromadzonym w sprawie dowodom,
- 2) naruszenie art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej poprzez błędną wykładnię art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej i przyjęcie, że Obwiniony nie wykonywał swoich obowiązków rzetelnie, podczas gdy Obwiniony wykonał zadanie techniczne, które nie dotyczyło jego standardowych obowiązków oraz dotyczyło sprawy, za którą nie odpowiadał,
- 3) błędną interpretację art. 8 § 1 k.p.a, albowiem zasada ta dotyczy wadliwego orzekania przez organy, nie zaś jednostkowych czynności procesowych niemających wpływu na samo rozstrzygnięcie.

W szczególności Obwiniony wskazał, że Komisja Dyscyplinarna I Instancji orzekając o winie nie uwzględniła przedłożonych przez Obwinionego w złożonym sprzeciwie dowodów oraz poczynionych ustaleń zarówno w toku postępowania wyjaśniającego, jak i dyscyplinarnego. Nie wzięła pod uwagę w szczególności, iż

Obwiniony wyraźnie wskazał na rozprawie, że nie miał wątpliwości co do zleconego sekretarskiego zadania polegającego na wydruku korespondencji do strony postępowania administracyjnego. Dane zapisane w EZD wskazywały na przygotowanie do wysyłki 2 pism, a nie tylko jednego. Oba pisma były zatwierdzone, co było oznaczone w EZD kolorem zielonym. Polecenie przekazane w EZD polegało na wydrukowaniu korespondencji, a nie na jej analizie czy weryfikacji. Z tych też powodów, Obwiniony wbrew uzasadnieniu Komisji nie posiadał wątpliwości i dlatego ich nie weryfikował. Obwiniony nie otrzymał, jak uznała Komisja, innych wskazówek telefonicznie. Ponadto Komisja nie uwzględniła faktu, iż Obwiniony nie był osobą odpowiedzialną za prowadzenie przedmiotowej sprawy. Wszelkie regulacje wewnętrzne, w tym postanowienia /pkt 2.7/ Instrukcji wyznaczają obowiązki dot. „właściwego pracownika” tj. wyznaczonego do prowadzenia danej sprawy. W analizowanym przypadku Obwiniony nie był takim pracownikiem. Nie przygotowywał więc korespondencji do wysyłki i nie znał samej sprawy. Trudno więc w tym przypadku rozciągać na czynność techniczną, nie wynikającą ze standardowych zadań przydzielonych Obwinionemu wymogu rzetelności w rozumieniu art. 76 ust. 1 pkt. 4 ustawy o s.c. Obwinionemu nie zostały nigdy przedstawione jasne zasady postępowania co do „rotacyjnego” zastępowania osoby w sekretariacie i nie jest Obwinionemu wiadome na jakie zasady się Komisja w swoim orzeczeniu powołuje. Obwiniony nie wykonywał takiej pracy w dniu przedmiotowego zdarzenia, tylko jednorazowo wykonał prośbę o wydruk, która stanowiła dla niego czynność techniczną i wykonał ją zgodnie z poleceniem. Nie może więc być mowy aby dla oceny jego działań służył art. 76 ust. 1 pkt. 4 ustawy o służbie cywilnej.

Wewnętrzne regulacje w (...) urzędzie nie są precyzyjne w zakresie akceptacji wysyłek papierowych przygotowywanych przy pomocy systemu EZD.

Obieg korespondencji przekazywanej do podpisu Wiceprezesa nie odbywa się w całości w systemie EZD, choć powinien i na ostatnim etapie przyjmuje obieg tradycyjny - papierowy, przez co znacznie wzrasta ryzyko popełnienia błędu. Zgodnie z § 37 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej: „Akceptacja wielostopniowa polega na wstępnym zaakceptowaniu pisma przez osobę nieupoważnioną do podpisania pisma i przesłaniu lub przekazaniu pisma do akceptacji kolejnej osobie, aż do ostatecznego zaakceptowania pisma przez osobę upoważnioną do podpisania pisma.”

Powyższe wskazuje na brak precyzyjnych regulacji, co do sposobu akceptacji pism przygotowywanych w Urzędzie oraz praktykę odbiegającą od zapisów samej

Instrukcji kancelaryjnej. Nie można więc Obwinionego obciążać ewentualnymi skutkami działań, które wynikają z nieprecyzyjnych regulacji wewnętrznych czy poleceń, na co nie ma on żadnego wpływu.

Argument, iż pracownicy byli informowani o zasadach wysyłki korespondencji pocztą elektroniczną nie powinien być uwzględniony, z uwagi na niepewność co do zapoznania się z zasadami przesyłanymi w takiej formie. Nowe wewnętrzne regulacje w urzędzie przyjmowane są w aktach wewnętrznych, co jest potwierdzane poprzez złożenie przez pracownika stosownego oświadczenia o zapoznaniu się z przyjętymi procedurami w urzędzie. Ponadto treść przywołanego e-maila nie zawiera jasnego i kompletnego opisu procedury akceptacji pism przedkładanych do podpisu Wiceprezesa urzędu. Należy też zauważyć, że jest to email z sierpnia 2022 r., podczas gdy ww. Instrukcja (...) dotycząca wydawania zezwoleń na prowadzenie warsztatu i dotycząca przedmiotowej sprawy weszła w życie później, bo w dniu 01 stycznia 2023 r.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie o braku winy Obwinionego rozumianej jako naruszenie zasady rzetelności wynikającej z art. 76 ust. 1 pkt. 4 ustawy o s.c.

Podobnie zarzut o naruszeniu przez Obwinionego zasady wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a. jest również niezasadny. Zasada ta dotyczy bowiem wadliwego orzekania przez organy, nie zaś jednostkowych czynności procesowych, niemających wpływu na rozstrzygnięcie. Przykładowo w orzecznictwie uznaje się, że przejawem naruszenia tej zasady są m.in. działania organów administracji publicznej przejawiające się w zmienności poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany

Podsumowując Obwiniony wskazał, że Komisja Dyscyplinarna I instancji orzekając w sprawie nie uwzględniła żadnych argumentów podniesionych przez Obwinionego w sprzecznie, jak i w toku postępowania wyjaśniającego a potem dyscyplinarnego, zarówno co do naruszenia art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.c. jak i art. 8 k.p.a. Okoliczności zdarzenia z 26 maja 2023 r. jednoznacznie, zdaniem Obwinionego, wskazują na szereg wątpliwości, które powinny być rozstrzygnięte na korzyść Obwinionego w myśl zasady *in dubio pro reo*. Komisja dokonała też, zdaniem Obwinionego, błędnej interpretacji ww. przepisów ustawy o służbie cywilnej oraz k.p.a. Zatem zebrany materiał dowodowy w sprawie nie wskazuje na winę Obwinionego a uzasadnia ocenę, iż orzekanie Komisji było niezgodnie z ogólną zasadą *nullum crimen*

sine culpa stosowanej przede wszystkim w prawie karnym i o wykroczeniach, ale wskazującą na konieczność wykazania winy Obwinionego, aby można było wymierzyć mu karę.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej po przeprowadzeniu rozprawy zważyła i ustaliła, co następuje.

WKDSC rozpatruje odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej wydanego w I instancji, w granicach zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Jako organ odwoławczy, WKDSC zobowiązana jest jednak z urzędu, w pierwszej kolejności, do kontroli formalnej orzeczenia wydanego w pierwszej instancji.

W każdym postępowaniu prawnym podstawowe znaczenie ma kwestia jego dopuszczalności. Zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie 3 miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej, ani po upływie 2 lat od popełnienia tego czynu.

Ponadto przepis ów stanowi, że 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.

Dyrektor Generalny powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej 20 lipca 2023 r. Czyn popełniony przez Obwinionego miał miejsce 26 maja 2023 r. 13 września 2023 r. Dyrektor Generalny (...) urzędu ukarał Obwinionego karą upomnienia na piśmie, która została mu doręczona 20 września 2023 r. Obwiniony złożył sprzeciw od wymierzonej kary 25 września 2023 r., który został doręczony do Sekretariatu Dyrektora Generalnego 26 września 2023 r. Postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte 19 października 2023 r. Postępowanie dyscyplinarne zostało więc wszczęte przed upływem 3 miesięcy od powzięcia przez Dyrektora Generalnego wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej oraz przed upływem dwóch lat od popełnienia czynu. W przedmiotowej sprawie nie doszło więc do przedawnienia.

Jednakże w aktach sprawy znajduje się informacja o tym, że K. M. zatrudniony w (...) urzędzie na stanowisku Głównego Specjalisty w Wydziale (...) w Departamencie (...) z dniem 1 kwietnia 2024 r. został przeniesiony w trybie art. 64 ustawy o służbie

cywilnej do urzędu, co zostało potwierdzenie podczas rozprawy. Tym samym ustał stosunek pracy łączący Obwinionego z urzędem (...). Zgodnie z § 25 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej. Komisja dyscyplinarna umarza postępowanie dyscyplinarne, jeżeli ustał stosunek pracy obwinionego.

Na poparcie tej argumentacji należy wskazać na stanowisko Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, który w wyroku z 11 grudnia 2012 r. (III APo 4/12 LEX nr 1259988) wskazał, że użyty w § 25 pkt 1 ww. rozporządzenia wyraz „umarza” oznacza, że komisja dyscyplinarna musi wydać orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, jeżeli wystąpiła wskazana w nim przesłanka w postaci ustania stosunku pracy, a uzasadnieniem obligatoryjności umorzenia postępowania w takim przypadku jest to, że odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest nierozdzielnie z miejscem zatrudnienia i trwa do momentu ustania stosunku pracy obwinionego. Nie ulega wątpliwości, że zmiana pracodawcy wskutek przeniesienia skutkuje ustaniem stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, co z kolei aktualizuje przesłankę umorzenia postępowania dyscyplinarnego. Okoliczność, że Obwiniony pozostaje członkiem korpusu służby cywilnej, zatrudnionym w innym urzędzie nie może już mieć znaczenia dla umorzonego postępowania dyscyplinarnego i nie może podważać faktu, że ostatecznie nie został on ukarany karą dyscyplinarną upomnienia. W świetle art. 115 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej wniesienie sprzeciwu powoduje, że udzielona kara upomnienia na piśmie nie wywołuje żadnego skutku dopóki nie zapadnie prawomocne, merytoryczne orzeczenie odpowiedniej komisji dyscyplinarnej. Podobną argumentację zastosował również Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 12 grudnia 2019 r. (III APo 10/19)

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszego orzeczenia Stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania Obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

Cezary Zaremba

Rafał Haczekwicz

Piotr Orzech

Iwona Pakosz

Małgorzata Paszkiewicz