

Teza

Ukaranie członka korpusu służby cywilnej z tytułu naruszenia przez niego przepisu art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej musi być poprzedzone wskazaniem i udowodnieniem, który konkretnie przepis prawa został, działaniem osoby obwinionej, naruszony. Należy podkreślić, że to na oskarżycielu ciąży obowiązek udowodnienia zawinionego działania osoby obwinionej.

Naruszenie obowiązku

przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa

Naruszenie zasady sc lub zasady etyki ksc

nie zostały wskazane w orzeczeniu

Warszawa, dnia 20 marca 2019 r.

Sygn. akt. DSC.WK.3602.24.2019.KC

ORZECZENIE

Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, w składzie:

Przewodniczący: Michał Frączkiewicz

Członkowie: Rafał Haczekiewicz

Urszula Kulisiewicz

Radosław Plucisz

Jacek Woźniak

Protokolant: Krystyna Czechowska

przy udziale:

zastępcy rzecznika dyscyplinarnego urzędu S.O., Obwinionej M.W. oraz obrońcy Obwinionej, radcy prawnego D.N.

po rozpoznaniu:

w dniu 20 marca 2019 r. na rozprawie w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie sprawy M.W., zatrudnionej w dniu popełnienia zarzucanego czynu na stanowisku radcy w urzędzie obwinionej o naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonych w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559) stanowiących znamiona przekroczenia uprawnień poprzez wyrażenia opinii na piśmie dotyczących pracy Departamentu (...) z pominięciem drogi służbowej, skierowanej bezpośrednio do kierownictwa urzędu, ale również do osób spoza urzędu,

na skutek:

odwołania wniesionego w dniu 11 listopada 2018 r. przez pełnomocnika M.W., A.C. od orzeczenia komisji dyscyplinarnej urzędu z dnia 9 października 2018 r., uznającego Obwinioną za winną zarzucanego jej czynu i postanawiającego wymierzyć karę upomnienia

na podstawie:

art. 126 ust. 3 w związku z art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz § 36 ust. 1 pkt 2 w związku z § 31 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 493)

postanawia:

zmienić zaskarżone orzeczenie komisji dyscyplinarnej wydane w I instancji w ten sposób, iż uniewinnia Obwinioną od zarzucanego czynu

Michał Frączkiewicz

Rafał Haczekiewicz

Urszula Kulisiewicz

Radosław Plucisz

Jacek Woźniak

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 25 czerwca 2018 r., Rzecznik Dyscyplinarny zwrócił się do Komisji Dyscyplinarnej urzędu o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec M.W., pracownika urzędu, w związku z zarzutem naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonych w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559), stanowiących znamiona przekroczenia uprawnień, poprzez wyrażenie opinii na piśmie dotyczącej pracy Departamentu (...) z pominięciem drogi służbowej i skierowanie jej bezpośrednio do kierownictwa urzędu, jak również osób spoza urzędu. Rzecznik Dyscyplinarny wniósł o udzielenie kary upomnienia.

Postanowieniem z dnia 18 lipca 2018 r. Komisja Dyscyplinarna na podstawie § 14 ust. 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 493) przekazała sprawę Rzecznikowi Dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia, braków w postępowaniu wyjaśniającym poprzez:

- uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z dnia 25 czerwca 2018 r., zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, o dokładne określenie czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, czasu i miejsca jego popełnienia.
- przekazanie materiału dowodowego, zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, który wskazywałby na przeprowadzone rozmowy z M.W. oraz z K.S., Zastępcą Dyrektora w Departamencie (...), na które wskazuje uzasadnienie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z dnia 25 czerwca 2018 r. lub korektę uzasadnienia.

We wniosku z dnia 31 lipca 2018 r. Rzecznik Dyscyplinarny zwrócił się do Komisji Dyscyplinarnej o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec M.W., pracownika w

urzędzie w związku z zarzutem naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonych w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, stanowiących znamiona przekroczenia uprawnień poprzez wyrażenie opinii na piśmie dotyczącej pracy Departamentu (...) z pominięciem drogi służbowej, skierowanej bezpośrednio do kierownictwa urzędu, ale również osób spoza urzędu. W szczególności wskazał, że M.W. w dniu 30 kwietnia 2018 r. o godz. 8.35 wysłała drogą służbową używając terminala BlackBerry email. Adresatami emaila ustanowiła w urzędzie: Ministra, Dyrektora Generalnego, Podsekretarza Stanu w urzędzie oraz J.S.. Na zewnątrz adresatami emaila ustanowiła: Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Posła na Sejm RP. Rzecznik Dyscyplinarny dołączył również dwie notatki datowane na dzień 26 czerwca 2018 r. o przeprowadzeniu rozmowy Rzecznika Dyscyplinarnego z Obwinioną oraz z K.S., zastępcą dyrektora Departamentu (...).

W dniu 9 października 2018 r. przed Komisją Dyscyplinarną urzędu odbyła się rozprawa, podczas której Obwiniona złożyła wyjaśnienia oraz przedłożyła za pośrednictwem Obrońcy odpowiedź na wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Obrońca Obwinionej wnioskowała o umorzenie postępowania lub o uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego jej czynu i umorzenie postępowania. Rzecznik Dyscyplinarny podtrzymał stanowisko wyrażone we wniosku oraz wniósł o udzielenie Obwinionej kary upomnienia.

Po przeprowadzonej rozprawie, Komisja Dyscyplinarna urzędu wydała w dniu 9 października 2018 r. orzeczenie, w którym na podstawie art. 126 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w związku z § 30 i § 31 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej uznała Obwinioną za winną popełnienia czynu stanowiącego naruszenie art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, polegającego na przekroczeniu uprawnień poprzez wyrażenie opinii dotyczącej pracy kierownictwa Departamentu (...) z pominięciem drogi służbowej, poprzez wysłanie w dniu 30 kwietnia 2018 r. o godz. 8.53 wiadomości z poczty elektronicznej do wyżej wymienionych osób, tj. również do kierownictwa urzędu oraz osób spoza urzędu. W konsekwencji, Komisja Dyscyplinarna postanowiła wymierzyć Obwinionej karę upomnienia.

W dniu 7 listopada 2018 r. obrońca Obwinionej, radca prawny A.C. złożyła odwołanie od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej urzędu, zarzucając skarżonemu orzeczeniu:

1. brak zasadności zarzutu przekroczenia uprawnień poprzez wyrażenie opinii z pominięciem drogi służbowej;
2. brak zasadności zarzutu naruszenia przepisów prawa;
3. naruszenie przepisów i zasad dotyczących postępowania dyscyplinarnego
4. naruszenie zasady proporcjonalności, pogłębiania zaufania oraz wyjaśniania przestąnek.

Obrońca M.W. złożyła ponadto wnioski dowodowe dotyczące dopuszczenia dowodu z zeznań świadków – A.L., J.S. oraz B.K. W konsekwencji, Obrońca Obwinionej wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia wydanego w I instancji przez Komisję Dyscyplinarną urzędu w całości i uniewinnienie Obwinionej od zrzucanego jej czynu.

W dniu 14 marca 2019 r. pełnomocnik Obwinionej, radca prawny D.N., skierował pismo w sprawie, w którym złożył, w imieniu Obwinionej, dodatkowe wyjaśnienia, poparł w całości argumentację zawartą w odwołaniu z dnia 7 listopada 2018 r. oraz rozszerzył złożony wniosek dowodowy o przesłuchanie, poza wskazanymi w nim pierwotnie osobami, również J.D. oraz M.S.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, po zapoznaniu się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym oraz po przeprowadzeniu rozprawy, zważyła co następuje:

Zgodnie z § 34 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej rozpatruje odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej wydanego w I instancji w granicach zarzutów podniesionych w odwołaniu.

W zakresie wniosków dowodowych Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej postanowiła o ich oddaleniu. W ocenie Komisji zebrany materiał dowodowy pozwala w sposób bezsporny ustalić stan faktyczny (szczególnie, że stan ten nie był kwestionowany przez żadną ze stron), zaś okoliczności jakie miałyby zostać udowodnione, nie mają znaczenia dla sprawy. Przedmiotem oceny Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej jest bowiem ustalenie, czy w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia przepisu art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21

listopada 2008 r. o służbie cywilnej (czyli naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub innych przepisów prawa), nie zaś ocena wzajemnych faktycznych relacji pomiędzy osobami będącymi adresatami korespondencji mailowej, której wysłanie stanowiło przyczynę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, ani też ocena sytuacji kadrowej, atmosfery panującej w Departamencie (...) oraz ewentualnych wzajemnych animozji pomiędzy poszczególnymi pracownikami urzędu.

W zakresie pierwszego ze stawianych zarzutów – braku zasadności zarzutu przekroczenia uprawnień poprzez wyrażenie opinii z pominięciem drogi służbowej – należy wskazać, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie potwierdził przedmiotowego zarzutu. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej w całości odrzuciła argumentację zawartą w orzeczeniu komisji dyscyplinarnej I instancji oraz podtrzymaną na rozprawie przez Rzecznika Dyscyplinarnego, jakoby prawidłową drogą służbową w analizowanej sprawie było zastosowanie przepisów zarządzenia nr 1 (...). W ocenie komisji dyscyplinarnej I instancji, Obwiniona mając prawo do wyrażenia swojej opinii dotyczącej pracy kierownictwa Departamentu powinna korespondencję skierować wyłącznie do Dyrektora Generalnego. W konsekwencji fakt wysyłania wiadomości mailowej również do innych osób z kierownictwa urzędu oraz do osób spoza urzędu przesądzał o pominięciu drogi służbowej w przedmiotowej sprawie.

W ocenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej przytoczone zarządzenie dotyczy wyłączenie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w urzędzie i jednostkach podległych – kierowanych przez osoby trzecie (interesantów), natomiast z oczywistych względów nie reguluje trybu postępowania pomiędzy pracownikami urzędu, a jego kierownictwem. Stanowisko to potwierdza również znajdująca się w aktach sprawy opinia Biura Kontroli i Audytu urzędu, w której jednoznacznie stwierdzono, że przywołane zarządzenie nie dotyczy rozpatrywania spraw (skarg, zażaleń, sygnalizowanych nieprawidłowości, wyrażanych opinii o funkcjonowaniu urzędu) zgłaszanych przez pracowników urzędu. W toku prowadzonego postępowania nie ustalono, aby w urzędzie funkcjonowały jakiegokolwiek formalnie ustalone zasady postępowania (w szczególności ustalona droga służbowa obiegu korespondencji) stosowana w analogicznych sytuacjach – co oznacza, że nie można Obwinionej przypisać naruszenia drogi służbowej w analizowanej sprawie.

W zakresie drugiego ze stawianych zarzutów – braku zasadności zarzutu naruszenia przepisów prawa – należy wskazać, że ani Komisja Dyscyplinarna urzędu w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia, ani Rzecznik Dyscyplinarny w trakcie rozprawy, nie wskazali, który konkretnie przepis prawa został naruszony w konsekwencji działania Obwinionej. Wielokrotnie przytaczano natomiast argumenty świadczące o tym, że w ocenie ww. podmiotów zachowanie Obwinionej naruszało zasady lojalności wobec urzędu i przełożonych określone w § 13 pkt 3 i 16 pkt 3 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie etyki korpusu służby cywilnej (M.P. poz. 953) oraz stanowiło złamanie procedur wewnętrznych, zasad etyki służby cywilnej oraz nie uwzględniało specyfiki środowiska służbowego – które Obwiniona, jako wieloletni pracownik, powinna znać.

W ocenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej przytoczone argumenty nie mogą mieć zastosowania w sytuacji, gdy podstawą ukarania Obwinionej przez komisję dyscyplinarną I instancji był przepis art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Okoliczności te mogłyby być przedmiotem rozważań w sytuacji, gdyby Obwinionej zarzucono przykładowo naruszenie art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią) i w konsekwencji ukarano Obwinioną za naruszenie tego przepisu. Tym niemniej w omawianej sprawie wyłączną podstawą ukarania był przepis art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej który, w ocenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, nie został naruszony.

W zakresie trzeciego ze stawianych zarzutów – naruszenia przepisów i zasad dotyczących postępowania dyscyplinarnego – należy wskazać, że postępowanie Rzecznika Dyscyplinarnego może budzić uzasadnione wątpliwości w świetle konieczności zapewnienia prawa Obwinionej do obrony. Jak wynika z akt sprawy, Obwiniona została w dniu 26 czerwca 2018 r. poinformowana o zakończeniu postępowania wyjaśniającego, natomiast wniosek o ukaranie złożony przez Rzecznika do komisji dyscyplinarnej I instancji nosi datę 25 czerwca 2018 r. (data wpływu 26 czerwca 2018 r.) Biorąc pod uwagę fakt, że w okresie od dnia 26 do dnia 29 czerwca 2018 r. Obwiniona przebywała na zwolnieniu lekarskim, stanowi to, w ocenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, naruszenie § 10 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania

dyscyplinarnego w służbie cywilnej, zgodnie z którym po zakończeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscyplinarny niezwłocznie powiadamia osobę, której dotyczyło postępowanie wyjaśniające, o zakończeniu postępowania, udostępnia jej zebrane dowody oraz umożliwia złożenie dodatkowych wyjaśnień. Kwestia ta powinna być wzięta pod uwagę w prowadzonych w przyszłości postępowaniach. Ponadto wskazać należy, że Rzecznik Dyscyplinarny Służby Cywilnej dokumentował wyjaśnienia składane przez Obwinioną w formie notatek, nie zaś protokołów opatrzonych podpisem Obwinionej.

W zakresie czwartego ze stawianych zarzutów – naruszenia zasady proporcjonalności, pogłębiania zaufania oraz wyjaśniania przesłanek – należy wskazać, że postępowanie dyscyplinarne, wbrew stwierdzeniom zawartym w odwołaniu, nie jest prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z czym odwołanie się do rzekomego naruszenia przez Rzecznika Dyscyplinarnego wskazanych powyżej zasad ogólnych prowadzenia postępowania administracyjnego, należy uznać za pozbawione podstaw.

Reasumując, w ocenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwolił na uznanie, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia przepisu art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (czyli naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub innych przepisów prawa), a taki wyłącznie zarzut stanowił podstawę ukarania M.W. przez Komisję Dyscyplinarną urzędu. Ukazanie członka korpusu służby cywilnej z tytułu naruszenia przez niego przepisu art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej musi być poprzedzone wskazaniem i udowodnieniem, który konkretnie przepis prawa został, działaniem osoby Obwinionej, naruszony. Należy podkreślić, że to na oskarżycielu ciąży obowiązek udowodnienia zawinionego działania osoby Obwinionej. Jakkolwiek Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej krytycznie ocenia zachowanie Obwinionej, jako dokonane z niezachowaniem należytej, wymaganej od członka korpusu służby cywilnej, powściągliwości – to jednakowoż biorąc pod uwagę, że w omawianej sprawie nie doszło do potwierdzenia, że M.W. kierując korespondencję mailową bezpośrednio do kierownictwa urzędu, jak również osób spoza urzędu, naruszyła konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego, Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej orzekła jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania Obwinionego, składane za pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

Michał Frączkiewicz

Rafał Haczekiewicz

Urszula Kulisiewicz

Radosław Plucisz

Jacek Woźniak