

Zdzisław Grelowski

O jednolitość pojęcia odpowiedzialności służbowej : (artykuł dyskusyjny)

Palestra 9/12(96), 21-29

1965

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jeżeli jednak te spostrzeżenia, nie pozbawione tu i ówdzie własnej subiektywnej oceny, pobudzą kolegów-członków zespołów oraz organy adwokatury do zadumy i rozmyślań, to włożonego wysiłku nie będą uważały za zbędny i stracony.

ZDZISŁAW GRELOWSKI

O jednolitość pojęcia odpowiedzialności służbowej (artykuł dyskusyjny)

Przybierająca coraz bardziej konkretne formy dyskusja na temat podmiotowego zakresu przyszłego kodeksu pracy¹ pozwala już obecnie na częściowe choćby omówienie niektórych instytucji prawnych, które bez wątplenia znajdują się w kodeksie pracy. Dotyczy to m. i. zagadnienia dyscypliny pracy, z którą integralnie związany jest problem pracowniczej odpowiedzialności wszelkiego rodzaju. Uregulowanie zasad tej odpowiedzialności powinno być poprzedzone choćby krótką analizą istniejącego stanu prawnego w tym zakresie.

W nauce polskiego prawa administracyjnego i prawa pracy brak jest jednolitego pojęcia odpowiedzialności służbowej. Niekiedy synonimem tej odpowiedzialności staje się odpowiedzialność dyscyplinarna² lub porządkowa³. Dość często również odpowiedzialność służbowa występuje jako łączne określenie odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej⁴, a niekiedy zastępuje ona odpowiedzialność regulaminową i wszelkiego innego rodzaju odpowiedzialność w trybie służbowego podporządkowania. Należy przy tym podkreślić, że *de lege lata* jest to ten rodzaj odpowiedzialności pracownika, co do którego najczęściej nie obowiązuje zasada *ne bis in idem*, a sama odpowiedzialność wypływa z przepisów o obowiązkach służbowych, czyli tzw. pragmatyk lub regulaminów pracy.

Dotychczasowe pojęcie odpowiedzialności służbowej w polskiej literaturze prawniczej związane jest najczęściej z przepisami ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. (Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72). Odpowiedzialność ta obowiązuje pracowników państwowych mianowanych. Zgodnie z dość niejasną treścią zawartych w niej przepisów odpowiedzialność służbowa rozumiana jest jako określenie wspólne dla odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej — obok odpowiedzialności karnej i cywilnej. Pojęcie tej odpowiedzialności zostało przez większość autorów w polskiej literaturze ograniczone w każdym wypadku najwyżej do odpowiedzialności w trybie służbowego podporządkowania, a niekiedy w ogóle

¹ Sprawozdanie z dyskusji z dn. 7.X.1964 r. (PiP nr 12164, s. 980).

² M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 313.

³ J. Starościak i E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 204.

⁴ *Prawo administracyjne* pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 84.

pominięte i skonsumowane przez odpowiedzialność dyscyplinarną.⁵ Tego rodzaju rozumowanie jest wynikiem wpływu literatury obcej na charakter prawny stosunku służbowego pracowników państwowych, gdyż literatura francuska, niemiecka lub anglosaska wymienia jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną urzędników. Tylko niekiedy sankcje ponoszone z tytułu odpowiedzialności dyscyplinarnej dzielą się na kary porządkowe i dyscyplinarne⁶. Podobnie przepisy krajów socjalistycznych wymieniają tylko odpowiedzialność dyscyplinarną, nie wymieniając pojęcia odpowiedzialności służbowej.

Jest rzeczą charakterystyczną, że tylko przepisy starsze przewidują *expressis verbis* pojęcie odpowiedzialności porządkowej lub służbowej. Nowsze przepisy polskie używają pojęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej, mimo że z charakteru służbowego podporządkowania wynika wyraźnie możliwość pociągania do odpowiedzialności porządkowej.

Same jednak różnice w nomenklaturze w różnych aktach prawnych mogłyby stanowić mniejsze zło, gdyby pojęcia prawne właściwego rodzaju odpowiedzialności pracownika w poszczególnych aktach były jasno określone. Tak jednak nie jest, albowiem nawet obowiązujące (w zasadzie) nadal przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej nie są w nowszym ustawodawstwie właściwie respektowane. Wystarczy tu wymienić z najnowszych przepisów rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28.VII.1960 r. w sprawie kar porządkowych za naruszenie dyscypliny budżetowej (Dz. U. Nr 41, poz. 247 wraz ze zmianą ogłoszoną w Dz. U. z 1964 r. Nr 5, poz. 22), które stwierdza najwyraźniej, że pracownicy — niezależnie od odpowiedzialności cywilnej, dyscyplinarnej lub służbowej, przewidzianej innymi przepisami — ponoszą również z tytułu naruszenia dyscypliny budżetowej odpowiedzialność porządkową. A przecież przepisy tego rozporządzenia dotyczą w przeważającej mierze pracowników, którzy z mocy przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej podlegają odpowiedzialności porządkowej, a ta, obok odpowiedzialności dyscyplinarnej, stanowi niejasno sformułowaną w tej starej ustawie z 1922 r. odpowiedzialność służbową. Widocznie ustawodawca, przewidując za naruszenie dyscypliny budżetowej odpowiedzialność porządkową i odpowiedzialność innego rodzaju, w tym również i służbową, nie zsynchronizował treści nowego przepisu z odpowiednimi artykułami ustawy z 1922 r., zmienionej w 1949 r. i dotychczas obowiązującej.

Innym przykładem niejasnego sformułowania jest przepis art. 35 i in. kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten przewiduje sankcje z tytułu odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej, tak jakby pomijał treść ustawy o państwowej służbie cywilnej, w myśl której odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi obok odpowiedzialności porządkowej pojęcie odpowiedzialności służbowej.

Warto przy sposobności zaznaczyć, że w obecnym stanie ustawodawstwa można by, stosując wykładnię doktrynalną rozszerzającą, dopatrzeć się w treści rozdziału V ustawy o państwowej służbie cywilnej tego, że pojęcie odpowiedzialności służbowej obejmuje wszystkie wymienione w tym rozdziale rodzaje odpowiedzialności, przy jednoczesnym uregulowaniu w sposób bardziej szczegółowy tylko zasad odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej. Ustalenie bowiem zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej nie było w ustawie — ze zrozumiałych i bezspornych względów — pożądane. Przesłanką tego rodzaju rozumowania może być sam ty-

⁵ Z. Leoński: Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie PRL, Poznań 1959, s. 213.

⁶ V. Hackl: Die Dienstpragmatik, Wien 1961, s. 100—102.

tuł rozdziału, w którym użyte słowa „odpowiedzialność służbowa” nie powtarzają się ani razu w treści całego rozdziału, czy nawet całej ustawy, pozostałe zaś sformułowania ustawy mówią o konkretnym rodzaju odpowiedzialności.

Malejące znaczenie przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej można tłumaczyć przede wszystkim zanikającym w praktyce stosunkiem służbowym, gdyż tylko pracownicy o charakterze administracyjnoprawnym (czyli — jak ustawa ta precyzuje — o charakterze publicznoprawnym), stanowiący zresztą mniejszość, podlegają przepisom o odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Natomiast pozostali pracownicy w aparacie administracji państwowej podlegają przepisom regulaminów pracy (niekoniecznie wydanych zgodnie z prawem pracy), różnych okólników lub zarządzeń resortowych, a w każdym razie przepisom pisma okólnego nr 85 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3.VI.1960 r. (Mon. Pol. Nr 48, poz. 231), wydanego bez powołania się na jakikolwiek przepis prawny.

Można więc do trudności nomenklatury dołączyć ważniejsze jeszcze różnice, wypływające z poważnej różnicy samego pojęcia i odmiennej treści tych samych słów użytych w poszczególnych aktach prawnych. Najwięcej przy tym wątpliwości budzą rodzaje odpowiedzialności pracowniczej w trybie służbowego podporządkowania. Odpowiedzialność służbowa w rozumieniu przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej konkuruje najczęściej z odpowiedzialnością porządkową, a odpowiedzialność dyscyplinarna zaczyna — za wzorem literatury obcej — wypierać oba poprzednie rodzaje odpowiedzialności bez specjalnej ku temu przyczyny. Biorąc zaś jeszcze pod uwagę stosunek pracy znakomitej większości ludzi pracujących, powinny ich obowiązywać przepisy uchwały nr 327 Rady Ministrów, przewidujące odpowiedzialność regulaminową. Ta różnorodność nie sprzyja właściwemu stosowaniu przepisów jakiejkolwiek odpowiedzialności i w praktyce wpływa na całkowitą bezkarność uchybień służbowych lub kierowanie spraw na drogę postępowania sądowego.

Należy przy tym podkreślić, iż o ile w krajach burżuazyjnych dyferencjacja stosunku pracy i stosunku służbowego wyraża się przede wszystkim w oddzielnych gałęziach prawa, które regulują te stosunki, o tyle w krajach socjalistycznych — z wyjątkiem Czechosłowacji i Polski — wszyscy pracownicy podlegają kodeksom pracy. Prawo administracyjne wkracza tutaj ze swym aktem administracyjnym jako wyznaczającym daną osobę na odpowiednie stanowisko przy jednoczesnym poddaniu jej przepisom prawa pracy, a często również specjalnym statutom lub regulaminom właściwym dla danej służby. Wówczas jednak zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej nie odbiegają od ramowych w tej materii przepisów kodeksu pracy. Kodeksy pracy regulują ponadto zasady innego rodzaju odpowiedzialności pracownika, przede wszystkim zaś odpowiedzialności materialnej, która w sposób zasadniczy odbiega od odpowiedzialności cywilnej, uregulowanej w przepisach kodeksu cywilnego.

W polskim prawie administracyjnym, obok wspomnianej wyżej ustawy o państwowej służbie cywilnej, obowiązują inne jeszcze ustawy, które regulują służbę w poszczególnych działach administracji państwowej (np. ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym, o prawach i obowiązkach nauczycieli, o służbie wojskowej oficerów, podoficerów i szeregowców, ustawa o stosunku służbowym funkcjonariuszy MO, Służby Więziennej, kolejarzy, pracowników pocztowych i inne).⁷ Ilość-

⁷ W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego*, tom I, Warszawa 1965, s. 188.

ciowo jednak biorąc, wszyscy pracownicy państwowi, którzy podlegają pragmatykom służbowym, stanowią zdecydowaną mniejszość w stosunku do pozostałej, kilkumilionowej rzeszy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, których przeważnie obowiązują układy zbiorowe i regulaminy pracy. W regulaminach zaś tych odpowiedzialność pracownika uregulowana jest zgodnie z wytycznymi do uchwały Rady Ministrów nr 327 z dn. 18.VIII.1957 r. w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy (Mon. Pol. Nr 70, poz. 432 z późn. zm.). Podjęta w 1957 r. uchwała ustaliła wytyczne do opracowania regulaminów pracy w uspołecznionych przedsiębiorstwach, przewidując równocześnie stosowanie do pracowników, naruszających porządek i dyscyplinę pracy, środków regulaminowych karania.

W ten sposób powstała odpowiedzialność regulaminowa pracowników pozostających w stosunku pracy podobna do odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub służbowej pracowników o charakterze administracyjnoprawnym. Podobieństwo to wynika przede wszystkim z charakteru sankcji, a częściowo ze sposobu ich wymierzania w trybie służbowego podporządkowania oraz z powstających skutków dla pracownika, który w konsekwencji wymierzenia kary najsurowszej może być zwolniony z pracy. Na specjalne podkreślenie zasługuje przy tym stanowisko zwierzchnika służbowego przy wymierzaniu sankcji o charakterze porządkowym lub regulaminowym w trybie odpowiedzialności służbowej.

Sankcje przewidziane w regulaminie pracy zgodnie z zasadami uchwały nr 327 nazywane są również środkami dyscyplinującymi albo upominawczymi, a kary wymierzane — karami regulaminowymi.⁸

Jak wynika z powyższego, obok dyferencjacji stosunków pracy daje się poważnie odczuwać różnorodność nomenklatury rodzaju odpowiedzialności pracownika, jaką ponosi w trybie służbowego podporządkowania. Brak precyzyjnego sformułowania *de lege lata* odpowiedzialności tego rodzaju dostrzega się nie tylko w uchwale nr 327, ale również w innych aktach prawnych. Przykładem może tu być zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego nr 162 z dn. 13.IV.1953 r. (Dz. Urz. MHW Nr 9, poz. 23), które wyraźnie stwierdza, że pracownicy jednostek handlu uspołecznionego podlegają — obok odpowiedzialności karnej, karno-administracyjnej i materialnej — jedynie odpowiedzialności służbowej. Pociągnięcie do odpowiedzialności służbowej w rozumieniu zarządzenia oznacza zastosowanie w przepisany trybie postanowień umowy o pracę i wydanych na jej podstawie regulaminów, przewidujących zmniejszenie wynagrodzenia (premi) w razie naruszenia przez pracownika jego obowiązku albo niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę z winy pracownika.

Brak jednołitości pojęcia odpowiedzialności służbowej i związanej z nią odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub regulaminowej można dostrzec również w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dn. 10.III.1961 r. 3 CR 276/60, które wywołało bogatą polemikę i do chwili obecnej jest nadal aktualne, mimo że nie jest przekonywujące.⁹ Tu należy tylko podkreślić, że mówiąc o karze regulaminowej wymierzanej na podstawie uchwały nr 327, Sąd Najwyższy nazywa ją karą

⁸ M. Święcicki: Odpowiedzialność porządkowa pracownika a dopuszczalność drogi sądowej, „Państwo i Prawo” nr 5—6/1962, s. 858.

⁹ Z. Grelowski: Odpowiedzialność porządkowa pracownika administracji państwowej, Toruń 1965, s. 107 (egz. powielony). Orzeczenie to uznało niedopuszczalność drogi sądowej od nałożonych kar regulaminowych (OSPIKA z 1962 r., poz. 195).

dyscyplinarną, czego zresztą nie można merytorycznie kwestionować, ale mamy tu zarazem typowy przykład tego, że ujednoczenie pojęcia odpowiedzialności pracowniczej (zwłaszcza w trybie służbowego podporządkowania) jest konieczne, aby uzyskać jednolitość nomenklatury i uniknąć dalszej wieloznaczności w wydawanych przepisach.

Należy jednak podkreślić, że tylko w nielicznych wypadkach, jak np. z mocy dekretu o niektórych prawach i obowiązkach pracowników kolejowych (Dz. U. z 1954 r. Nr 16, poz. 59 z późn. zmianami w 1956 r. i 1958 r.), rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosunku służbowego członków Korpusu Technicznego Pożarnictwa (Dz. U. z 1952 r. Nr 42, poz. 291) itp., ponoszenie odpowiedzialności służbowej z mocy tych samych przepisów dotyczy wszystkich zatrudnionych pracowników bez względu na ich charakter prawny. Sprawa nie budzi — oczywiście — zastrzeżeń, jeśli chodzi o osoby, które łączy z pracodawcą stosunek służbowy i obowiązująca pragmatyka służbowa. Natomiast osoby zatrudnione w tych jednostkach aparatu administracji państwowej na podstawie umowy o pracę poddają się niekiedy przepisom regulaminów pracy, wydawanym wbrew treści art. 51 rozporządzenia Prezydenta RP z dn. 16.III.1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 35, poz. 323 z późn. zm.) oraz art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z tej samej daty o umowie o pracę robotników (Dz. U. Nr 35, poz. 324 z późn. zm.), lub też przepisom ustawy o państwowej służbie cywilnej w trybie art. 385 k.c. (dawniejszy art. 71 k.z.). Także wydawanie regulaminów dla pracowników państwowych nie jest przewidziane przez obowiązujące przepisy; pracownicy ci są tylko poddani przepisom pragmatyki służbowej, zawierającej przeważnie zasady odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej (zwanych w niektórych pragmatykach łącznie odpowiedzialnością służbową) lub odpowiedzialności wyłącznie dyscyplinarnej, przewidującej w najniższych szczeblach kary odpowiedzialność porządkową w postaci kar porządkowych.

Niektórzy autorzy słusznie podkreślają, że wyłączenie pracowników kontraktowych, zatrudnionych w urzędach państwowych, spod działania regulaminów pracy dokonano w całkowicie innym okresie ustrojowym i że obecnie należy nie tylko tych pracowników, ale również i pracowników mianowanych poddać przepisom regulaminów pracy, jednolitych dla wszystkich bez wyjątku pracowników.¹⁰

Kary wymierzane przez przełożonego w trybie służbowego podporządkowania bez potrzeby prowadzenia specjalnego postępowania i za nieznaczne uchybienia obowiązkom służbowym — są niczym innym jak tylko karami porządkowymi. Dopiero tam, gdzie popełniono znacznie większe wykroczenie służbowe i kary wymierza inny zwierzchnik niż bezpośrednio przełożony (najczęściej organ kolegialny określony w pragmatyce), wchodzi w grę właściwa odpowiedzialność dyscyplinarna. Oczywiście w formacjach wojskowych i innych zwartych formacjach mundurowych również kary dyscyplinarne wymierzane są przez przełożonych, a nie np. przez komisje dyscyplinarne. Ale i tutaj najniższe kary dyscyplinarne należy uważać za kary porządkowe, przy czym i jedne, i drugie ponoszone są w trybie odpowiedzialności dyscyplinarnej — obok kar wymierzanych przez sądy honorowe

¹⁰ Z. Salwa: Charakter prawny i zakres regulaminu pracy PRL, Warszawa 1964, s. 82 i nast. oraz wypowiedź W. Masewicza za włączeniem statutu prawnego pracowników administracji państwowej do przyszłego kodeksu pracy („Pracownik państwowy i społeczny” z 1965 r. nr 3, s. 12), a także artykuł J. Starościaka o sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej („Gosp. i admin. terenowa” z 1965 r., nr 10).

i koleżeńskie, które można nazywać karami statutowymi, a nie dyscyplinarnymi.¹¹

Innym przykładem, bardziej przekonującym, jest odpowiedzialność służbowa prokuratorów na podstawie uchwały Rady Państwa z 1951 r. w sprawie regulaminu o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (Mon. Pol. Nr 82, poz. 1133), która to odpowiedzialność, jakkolwiek nie nazwana właściwie, wynika z przepisu § 5 i 6 całkiem wyraźnie. Zwrócenie bowiem uwagi ustnie lub na piśmie przez przełożonego podległym prokuratorom na niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się albo udzielenie im upomnienia może być tylko karą porządkową. Natomiast ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej należy już do wyższego rzędu odpowiedzialności służbowej, przy czym ten rodzaj odpowiedzialności z całą pewnością obejmuje zarówno sankcje wymierzone przez przełożonego, jak i przez specjalne organy dyscyplinarne.

Podane niektóre tylko przykłady świadczą o wielkiej obfitości sposobów rozwiązań zagadnienia odpowiedzialności służbowej i niemożności usystematyzowania tej ważnej instytucji prawnej, zwłaszcza wobec podjęcia uchwały Rady Ministrów nr 327 i wprowadzania jej przez niektóre organy administracji państwowej w życie.

Konieczność istnienia instytucji odpowiedzialności pracownika w trybie służbowego podporządkowania zarówno pracowników mianowanych, jak i pozostających w stosunku pracy nie ulega wątpliwości. Nie może też budzić wątpliwości celowość ujednoczenia obowiązujących przepisów, gdyż mnogość ich osłabia znaczenie i właściwą realizację zasad socjalistycznej dyscypliny pracy, bez potrzeby przy tym uciekania się do takich przepisów, jak uchylona ustawa o socjalistycznej dyscyplinie pracy z 1950 r. Ujednoczenie jednak *de lege ferenda* przepisów o odpowiedzialności pracowniczej możliwe będzie dopiero w odpowiednim akcie prawnym, który obejmie wszystkich pracowników i zawierać będzie przepisy prawa materialnego i procesowego, a więc w przyszłym kodeksie pracy lub zastępczo — w możliwie krótkim czasie — w specjalnej ustawie o odpowiedzialności pracowniczej.

Wypada tu dodać, że w nowym akcie ustawodawczym należałoby zagadnienie odpowiedzialności pracownika uregulować kompleksowo, tym więcej że wydany kodeks cywilny w zakresie odpowiedzialności materialnej pracownika może być uzupełniony przepisami specjalnymi.

Wszelkie dotychczasowe prace legislacyjne w tym zakresie miały na względzie dyferencjacje stosunków pracy i istniejące różnice w charakterze prawnym stosunku służbowego wraz z jego administracyjnoprawnymi przepisami o odpowiedzialności służbowej pracownika państwowego, które nie mogły skutecznie konkurować z cywilnoprawnymi warunkami pracy pracowników podlegających przepisom prawa pracy. Jest rzeczą możliwą, że uchwała nr 327 miała wypełnić lukę istniejącą w tym zakresie dla pracowników zatrudnionych w aparacie administracji państwowej. Jednakże uchwała ta nie mogła spełnić swego zadania w czasie, gdy zatrudnienie pracowników odbywa się na podstawie różnych przepisów prawnych, należących nawet do odrębnych dziedzin prawa.

Przyczynia się do tego również tradycyjny sposób myślenia na temat dwóch przeciwstawnych sobie niegdyś pojęć: pracy i służby. Ta ostatnia obejmowała

¹¹ Z. Grelowski: Odpowiedzialność porządkowa pracownika administracji państwowej, op. cit., s. 291.

zawsze dwa tak krańcowe pojęcia, jak zaszczytnej służby dla państwa i obniżającej wartość społeczną człowieka pracy w służbie kapitalisty-pana. Nie ukrywano faktu służby wojskowej, ministerialnej i innej urzędniczej, ale służbę domową, folwarczną lub gdziekolwiek w prywatnym zakładzie określano nie mianem służby, lecz pracy. Obecnie jednak tego rodzaju opory należą już do przeszłości i w ustroju socjalistycznym służba w zakładach przemysłu hutniczego, włókienniczego itp. jest tak samo zaszczytna jak i służba w jakimkolwiek resorcie. Oba rodzaje pracowników łączą wspólne przepisy (np. w sprawie zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin, świadczeń w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej, odpowiedzialności za wyrządzone szkody przez podwładnego z mocy art. 430 k.c., odpowiedzialności z tytułu naruszenia przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy i wiele innych), a w rozumieniu przepisów prawa karnego obie grupy pracowników zostały w zasadzie jeszcze w 1946 r. zrównane ze sobą całkowicie na podstawie art. 46 tzw. małego kodeksu karnego, który sankcje art. 292 k.k. rozciągnął na znakomitą większość osób zatrudnionych w gospodarce narodowej.¹²

Dlatego też pojęcie „służby” nabrało innego znaczenia i użyte w ustawie o państwowej służbie cywilnej pojęcie odpowiedzialności służbowej godne jest wykorzystania dla całego świata pracy, bez względu na charakter prawny zatrudnienia.

Bez względu na znane w doktrynie tendencje do uznawania stosunku pracy za zobowiązanie¹³ mimo przenikania do stosunków pracy terminologii pragmatyk służbowych lub bez względu na przeciwstawianie zobowiązaniowej teorii stosunku pracy koncepcji upodabniającej ten stosunek do służby¹⁴, ustawowe uregulowanie zasad odpowiedzialności pracowniczej, czyli służbowej *de lege ferenda* nie osłabi w niczym teorii umowy o pracę, na podstawie której powstaje stosunek zatrudnienia i obowiązek stosowania przepisów również w zakresie odpowiedzialności służbowej oraz nagradzania pracowników. Czy obecne przepisy prawa karnego, postępowania karno-administracyjnego lub inne przepisy, stosowane również w wykonywaniu umowy o pracę, zmieniają charakter prawny stosunku pracy? Czy pracownik, poddając się dobrowolnie przepisom ustawy o odpowiedzialności służbowej na mocy umowy o pracę, przyjmuje tym samym status funkcjonariusza o charakterze administracyjnoprawnym? Przecież nie musi on podpisać umowy, a jeżeli zgadza się na tego rodzaju warunki, to podobnie jak pracownik amerykański wyraża zgodę na reprezentowanie jego interesów przez związki zawodowe (na czym zresztą nie zawsze wychodzi dobrze), zawiera dwustronną umowę i trudno byłoby podawać w wątpliwość zobowiązaniowy charakter stosunku pracy pracowników amerykańskich przy rozwiniętych zasadach *common law* obok przepisów *labor law*.

Z drugiej jednak strony nie można pominąć zwiększającego się wpływu państwa na regulowanie stosunków pracy. Stąd też wydaje się coraz bardziej zro-

¹² Tradycyjne jeszcze ujęcie zaostrzonej odpowiedzialności karnej pracowników państwowych w stosunku do pracowników kontraktowych znajdujemy w pracy W. Jaśkiewicza: *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1961, s. 122.

¹³ W. Szubert: *O charakterze prawnym stosunku pracy*, PiP nr 7/1964, s. 82 i nast.

¹⁴ Wolberg: *O metodzie prawnego regulowania stosunków pracy*, PiZS nr 11/1961, s. 1-10, C. Przymusiński: *Pragmatyka pracowników zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej na stanowiskach kierowniczych lub związanych z odpowiedzialnością materialną*, PUG nr 5/1962, s. 147.

zumiałe przekształcanie się dotychczasowego stosunku pracy w stosunek zatrudnienia, obejmujący również obecny stosunek służbowy.¹⁵ Jest rzeczą niewątpliwą, że ewolucja stosunku pracy następuje nie tylko w państwach socjalistycznych, ale również w państwach burżuazyjnych i trudno byłoby dzisiaj dopatrywać się w nim czystej koncepcji zobowiązaniowego charakteru prawa cywilnego. Nie oznacza to jednak, że musi to być od razu administracyjnoprawny charakter obecnego stosunku służbowego; jest to stosunek zatrudnienia prawa pracy o mieszanej treści i charakterze tego stosunku prawnego, zaczerpniętych z instytucji prawa cywilnego i administracyjnego.

Należy jednak *de lege ferenda* objąć pojęciem odpowiedzialności służbowej wszystkie rodzaje odpowiedzialności pracownika, co oznacza, że odpowiedzialność służbowa powinna się stać synonimem odpowiedzialności pracowniczej. Byłaby to odpowiedzialność służbowa *sensu largo*, obejmująca wszystkie rodzaje odpowiedzialności, której podlega każdy pracownik: od najłagodniejszego stopnia reakcji na uchybienia do najsurowszego wymiaru sankcji za popełnione przestępstwo.

Wyraźne sprecyzowanie w przyszłym kodeksie pracy lub w specjalnej ustawie o odpowiedzialności służbowej zasad poszczególnych rodzajów tej odpowiedzialności wraz ze wskazaniem właściwego źródła prawa (np. kodeks karny, kodeks cywilny, przepisy o postępowaniu karno-administracyjnym, przepisy o odpowiedzialności zawodowej, administracyjnej lub innej) nie może mieć znaczenia dla czystości legislacyjnej lub uzasadniać jakiegokolwiek utrudnienia w realizacji tych zasad. Natomiast tego rodzaju uregulowanie mogłoby wpłynąć na ujednoczenie stosowania zasad odpowiedzialności pracowniczej i — co ważniejsze z punktu widzenia humanizmu socjalistycznego przepisy takie umożliwiłyby stosowanie zasady *ne bis in idem*. Oczywiście przepisy o odpowiedzialności w trybie służbowego porządkowania, nazywanej dotychczas odpowiedzialnością służbową, porządkową, dyscyplinarną, regulaminową itp., znalazłyby się w samym kodeksie pracy lub we wspomnianej wyżej odrębnej ustawie. Na podstawie tych aktów legislacyjnych można by wydawać regulaminy pracy dla poszczególnych kategorii pracowników, których odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna wymaga odmiennego uregulowania ze względu na charakter ich służby. Warto przy tym podkreślić, że stosowanie najniższego rodzaju sankcji zapobiega przeważnie poważniejszym uchybieniom służbowym lub nawet przestępstwom, jeżeli tylko przepisy o odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej dotyczą wszystkich bez wyjątku pracowników oraz jeżeli nienaganne zachowanie się pracowników jest odpowiednio nagradzane.

Dlatego też przepisy o odpowiedzialności służbowej powinny zawierać równocześnie przepisy o nagrodach i wyróżnieniach, które mają dotyczyć pracowników niekaranych, a ponadto przepisy o darowaniu kar, zatarciu skazania karą porządkową lub dyscyplinarną i o prowadzeniu dla każdego pracownika wykazu przebiegu służby. Nienaganne zachowanie się pracownika w służbie, a nawet poza służbą powinno być w sposób ustawowy nagradzane, aby tym samym stworzyć istotną różnicę między nie karanym pracownikiem a pracownikiem „zasługującym” na ukaranie.

¹⁵ Z. Grelowski: op. cit. s. 8. Autor uzasadnia potrzebę przyjęcia *de lege ferenda* nowego terminu, utrzymując pojęcie stosunku pracy tylko dla nie uspołecznionych zakładów pracy, spółdzielni produkcyjnych, pracy nakładczej itp.

Jest rzeczą oczywistą, że indeks kar porządkowych lub dyscyplinarnych zwanych także regulaminowymi (należałoby ustalić powszechną nazwę odpowiedzialności w trybie służbowego podporządkowania), określający w sposób jednolity ich rodzaj oraz procedurę nakładania kar (np. kary upomnienia lub nagany nakładane przez przełożonych, a kary wyższego rzędu np. nagany z ostrzeżeniem, przeniesienia na niższe stanowisko, rozwiązania stosunku zatrudnienia, natychmiastowego zwolnienia itp., nakładane przez ciało kolegialne) i ochrony prawnej (odwołanie do wyższego przełożonego lub ciała kolegialnego) — może być bardziej zróżnicowany w zależności od charakteru pracy. Natomiast instancja odwoławcza mogłaby być wspólna dla różnych, zbliżonych do siebie dziedzin (np. administracji państwowej, życia gospodarczego, organizacji społecznych itp.) przy czynnym współudziale związków zawodowych. Poważne jednak znaczenie ma tutaj również ranga normy prawnej, na podstawie której obowiązują wszystkich pracowników przepisy o odpowiedzialności służbowej, a to tym więcej, że miałyby one dotyczyć również pracowników organów administracji państwowej (z wyłączeniem ewentualnym tylko niektórych formacji specjalnych). Należy przy tym podkreślić zadania, jakie stoją w tym zakresie przed samorządem robotniczym i radami zakładowymi przy kontroli orzekanych kar, które to organy przedstawicielskie powinny otrzymać ustawowe uprawnienia kontrolne na wszystkich szczeblach instancji orzekających sankcje z tytułu odpowiedzialności w trybie służbowego podporządkowania.

Uwagi powyższe nie stanowią żadnej konkretnej propozycji rozwiązania *de lege ferenda* zagadnienia odpowiedzialności pracowniczej. Mają one tylko na celu zwrócenie uwagi na to, że nomenklatura w aktach ustawodawczych w dalszym ciągu uniemożliwia usystematyzowanie pojęcia odpowiedzialności, jaką ponosi pracownik w trybie służbowego podporządkowania.

Nie wyłącza to — rzecz jasna — innego rodzaju odpowiedzialności z tytułu naruszenia różnych przepisów w związku z wykonywaną pracą, przy czym w takich wypadkach sankcje z tego tytułu orzekają właściwe organy powołane w drodze ustawodawczej na podstawie przepisów, które obowiązują zarówno podmiot zatrudniający, jak i pracownika. W sprawach tych niejednokrotnie należałoby stosować zasadę *ne bis in idem* i często zamiast kary aresztu lub grzywny zastosować karę w trybie służbowego podporządkowania. Ukaranie pracownika we własnym środowisku ma już obecnie przeważnie większy walor wychowawczy, a przecież w ustroju socjalistycznym bardziej zależy na wychowawczym charakterze kary aniżeli na represyjnym jej działaniu. Badania Instytutu Pracy¹⁶ w tym zakresie wykazały dobitnie, że dotychczasowy system odpowiedzialności pracownika daleki jest od pełnego wykorzystania i w zasadzie najczęściej stosowaną karą jest sankcja karna lub karno-administracyjna z tytułu ponoszenia przez pracownika odpowiedzialności najwyższego rodzaju.

¹⁶ Por. prace M. Uklejskiej i J. Nowackiego, ogłoszone w „Studiach i Materiałach Instytutu Pracy”, zeszyt 1 z 1964 r., na temat odpowiedzialności regulaminowej i służbowej.