



Radosław Giętkowski*

Uniwersytet Gdański

O ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

W dniu 27 maja 1990 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹, na podstawie której zaczął funkcjonować przywrócony po okresie PRL samorząd gminny, jednocześnie weszła też w życie ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych² [dalej: u.p.s.]³. Regulowała ona m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną tych pracowników. Instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej była więc związana z samorządem terytorialnym od początku jego historii w III RP.

Jak wynikało z tytułacji rozdziału 4 u.p.s. oraz treści jej art. 25, nakazującego odpowiednie stosowanie przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴, odpowiedzialność dyscyplinarną ponosili jedynie mianowani pracownicy samorządowi. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 2 pkt 2 u.p.s., na postawie mianowania były zatrudniane osoby zajmujące kierownicze i inne stanowiska określane w statucie gminy bądź związku międzygminnego lub regulaminie sejmiku samorządowego⁵.

Przy przeprowadzaniu reformy terytorialnej przywołany art. 2 u.p.s. został znowelizowany⁶. Ograniczono zakres podmiotów, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie mianowania, jedynie do osób zatrudnianych na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Skutkowało to z jednej strony tym, że – mimo utworzenia dwóch nowych szczebli

* prarg@ug.edu.pl

¹ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 95.

² Dz.U. Nr 21, poz. 124.

³ Art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

⁴ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 31, poz. 214.

⁵ Sejmiki samorządowe przewidywała ustawa o samorządzie terytorialnym do końca 1998 r. Wedle jej art 76 ust. 1 sejmik był wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa.

⁶ Art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.).

samorządu terytorialnego: powiatu i województwa – odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników samorządowych nadal funkcjonowała tylko na poziomie gminy, albowiem brak było podstaw prawnych do stosowania instytucji mianowania w odniesieniu do pracowników powiatowych i wojewódzkich, co słusznie zostało uznane za istotny błąd ustawodawcy⁷. Z drugiej strony, mając swobodę w decydowaniu o tym, na jakich stanowiskach zatrudniać pracowników na podstawie mianowania, i biorąc pod uwagę pod uwagę to, że mianowanie łączy się ze względnie daleko idącymi ograniczeniami co do rozwiązywania stosunku pracy przez pracodawcę, gminy unikały wskazywania w statutach stanowisk powiązanych z mianowaniem albo wskazywały je w znikomej liczbie, niejednokrotnie przy tym ustanawiając tylko możliwość, a nie obowiązek zastosowania formy mianowania⁸. Doprowadziło to do tego, że samorządowe stosunki pracy na podstawie mianowania, a w konsekwencji i odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników samorządowych stały się konstrukcjami o znikomym znaczeniu w praktyce. Całkowite pozostawienie w gestii gminy kwestii określania stanowisk, na których zatrudnienie następuje na podstawie mianowania, skutkowało także niczym nieuzasadnionym zróżnicowaniem zakresu podmiotowego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Osoby zatrudnione na analogicznych stanowiskach w różnych gminach, w zależności od tego, czy były mianowane, czy nie, podlegały albo nie podlegały wspomnianej odpowiedzialności⁹.

Jeśli chodzi o podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej i katalog kar dyscyplinarnych, u.p.s. nie określa ich wprost, ale odsyła w art. 25 do odpowiednio stosowanych przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych traktujących o tych zagadnieniach. Rozwiązanie to budziło zasadnicze wątpliwości. Najważniejsze kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną członków danej grupy pracowników powinny być w sposób czytelny przesądzone w ustawie normującej status prawny tych pracowników, tym bardziej że pracownicy samorządowi byli i są grupą niezależną od pracowników urzędów państwowych. Przywołane odesłanie było zresztą jednym z wielu zawartych w u.p.s., krytykowanej z tego powodu za niski poziom legislacyjny¹⁰. W każdym razie mianowani pracownicy samorządowi ponosili odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika, a karami dyscyplinarnymi grożącymi im za tego typu naruszenie były: nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagro-

⁷ Zob. T. Szewc, *Ocena istniejącego kształtu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 58.

⁸ Zob. J. Stelina, *Charakter prawny aktu mianowania pracownika samorządowego*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 49.

⁹ Por. E. Ura, *Pracownicy samorządowi – zmiana w regulaminach prawnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 305.

¹⁰ Zob. np. B.M. Cwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1992, t. IX, s. 22–24.

dzenia lub na wyższe stanowisko, przeniesienie na niższe stanowisko oraz wydalenie z pracy w urzędzie.

W sprawach dyscyplinarnych mianowanych pracowników samorządowych orzekały niezależne komisje dyscyplinarne I i II instancji (art. 27 u.p.s.). Komisja I instancji składała się z członków wybranych przez radę gminy (zgromadzenie związku międzygminnego lub do 1999 r. sejmiku samorządowego) spośród pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania lub powołania. Zauważono, że rozwiązanie, iż członkami komisji mogą być osoby, które same nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (pracownicy zatrudniani na podstawie powołania), odbiega od zasad powszechnie przyjmowanych w prawie dyscyplinarnym¹¹. Podnoszono również, że niezawisłość tak ukształtowanej komisji może być iluzoryczna, bo członkami jej są osoby pozostające na co dzień w stosunkach hierarchicznego podporządkowania w urzędzie i zobowiązane do wykonywania poleceń służbowych swoich przełożonych, zwłaszcza że nie stworzono żadnych normatywnych gwarancji tej niezawisłości¹². W skład komisji II instancji wchodziły natomiast osoby wybrane przez radę gminy (zgromadzenie związku lub sejmiku samorządowego) spośród radnych. W odniesieniu do tych komisji nie zachodziły już wątpliwości co do ich faktycznej niezawisłości¹³, ale można im było zarzucić (tak jak względem komisji I instancji) odstępstwo od zasady, że w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają osoby same ponoszące tę odpowiedzialność, oraz niefachowość (radni, wykonujący swe funkcje społecznie, nie mają dostatecznych kompetencji merytorycznych do rozstrzygnięcia o nierzadko złożonych sprawach zawodowych w samorządzie terytorialnym)¹⁴.

Postępowanie dyscyplinarne w sprawach mianowanych pracowników samorządowych, uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie powoływania komisji dyscyplinarnych orzekających za naruszenie obowiązków przez mianowanych pracowników samorządowych i postępowania przed tymi komisjami¹⁵, zostało ukształtowane na wzór postępowania karnego, aczkolwiek bez typowego dla regulacji dyscyplinarnych odesłania do odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych. Dopuszczano jednak stosowanie tych przepisów, choć bez podstawy prawnej ku temu¹⁶. Opowiedziano się również za stosowaniem na gruncie

¹¹ Zob. Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy z dn. 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Późna 1994, s. 81.

¹² Zob. T. Szewc, *Ocena...*, s. 60.

¹³ Zob. T. Szewc, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych* (Dz.U. 01.142.1593), LEX/el. 2003, uwaga 8 do art. 25.

¹⁴ Zob. Z. Sypniewski, *Komentarz...*, s. 81–82.

¹⁵ Dz.U. Nr 57, poz. 336.

¹⁶ Zob. T. Szewc, *Komentarz...*, uwaga 4 do art. 30.

odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych przepisów części ogólnej kodeksu karnego¹⁷.

W u.p.s. długo brakowało przepisu, który by *explicite* poddawał orzeczenia dyscyplinarne kontroli sądowej. Po wejściu w życie Konstytucji RP, gwarantującej prawo do sądu, uznano jednak, że strony postępowania dyscyplinarnego, niezadowolone z orzeczenia, mogą wnieść do sądu pracy pozew o uchylenie kary dyscyplinarnej¹⁸. Ostatecznie ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty¹⁹ dodano w u.p.s. art. 27a, przyznający stronom prawo do składania odwołania od orzeczeń komisji II instancji do właściwego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale 4 u.p.s. razem z odpowiedzialnością dyscyplinarną mianowanych pracowników samorządowych uregulowana została też ich tzw. odpowiedzialność porządkowa, którą należy traktować jako szczególną odmianę odpowiedzialności dyscyplinarnej, wyróżnioną ze względu na jej łagodne skutki i realizację w uproszczonej procedurze²⁰. Odpowiedzialność ta ponoszona była za przewinienia mniejszej wagi, a jedynym jej środkiem była kara upomnienia wymierzana przez bezpośredniego przełożonego pracownika (art. 26 ust. 1). Od zawiadomienia o ukaraniu pracownik samorządowy mógł się odwołać do osoby upoważnionej do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego (art. 26 ust. 2, który w pierwotnej wersji, przed wejściem w życie reformy terytorialnej, mówił o wójcie, burmistrzu czy prezydencie miasta lub kierowniku jednostki administracyjnej, w której zatrudniony był pracownik). Regulacja odpowiedzialności porządkowej, generalnie bardzo lakoniczna, powodowała wszakże wiele problemów w praktyce, zwłaszcza w kwestii dopuszczalności pomocniczego stosowania w odniesieniu do niej przepisów kodeksu pracy o odpowiedzialności porządkowej pracowników²¹.

Przedstawione regulacje obowiązywały do końca 2008 r. W dniu 1 stycznia 2009 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²². Pod wpływem lobby samorządowego zrezygnowano w niej z mianowania jako podstawy nawiązywania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, a przy okazji i z odpowiedzialności dyscyplinarnej tych pracowników. Błędne byłoby jednak rozumowanie, że zniesienie mianowania musiało

¹⁷ Zob. T. Szewc, *Ocena...*, s. 62.

¹⁸ Zob. T. Szewc, *Komentarz...*, uwaga 23 do art. 30.

¹⁹ Dz.U. Nr 122, poz. 1020.

²⁰ Bliżej na temat charakteru prawnego odpowiedzialności porządkowej unormowanej w pragmatykach służbowych zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 45–47 z przywołaną tam literaturą.

²¹ Zob. B.M. Ćwiertniak, *O dylematach odpowiedzialności porządkowej mianowanych pracowników samorządowych raz jeszcze*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, s. 247 i n. z przywołanym tam orzecnictwem i literaturą.

²² Tekst pierwotny Dz.U. Nr 223, poz. 1458. Obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

jednocześnie skutkować zniesieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych. Co prawda, odpowiedzialność tego typu jest tradycyjnie łączona ze stosunkami pracy na podstawie mianowania, niemniej nie zawsze muszą jej podlegać wyłącznie pracownicy mianowani, o czym przekonuje chociażby unormowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej²³. Poza tym w nowej ustawie o pracownikach samorządowych zachowano wiele rozwiązań typowych dla stosunków pracy z mianowania (np. szczególne wymogi selekcyjne, procedury naboru, oceny kwalifikacyjne czy przeniesienia służbowe). Można było więc zachować też typową dla tych stosunków odpowiedzialność dyscyplinarną²⁴.

Odstąpienie od mianowania należy poddać krytyce. Powinno się rozważyć przywrócenie go, by zapewnić urzędnikom samorządowym charakterystyczną dla stosunku pracy z mianowania wzmoczoną stabilizację zatrudnienia, co ma niebagatelne znaczenie w warunkach zmieniających się ekip rządzących w samorządzie terytorialnym²⁵. Jak słusznie zauważa H. Szewczyk, „stałość zatrudnienia fachowej kadry urzędniczej jest bowiem niezbędną przesłanką racjonalizacji organizacji wszelkich służb publicznych”²⁶. Trzeba byłoby tylko stworzyć szersze, obligatoryjne podstawy prawne zatrudnienia urzędników samorządowych w oparciu o mianowanie, i to na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego. Wyrażono również obawy, że likwidacja stosunku pracy z mianowania może negatywnie wpływać na bezstronność urzędników samorządowych. Prestiż zawodowy pracowników mianowanych oraz związane z tym ich wysokie poczucie godności osobistej i niezależności są bowiem czynnikami silnie motywującymi do bezstronności działania²⁷. Dokonując ewentualnych zmian ustawowych w zaproponowanym kierunku, warto byłoby przy okazji pochylić się nad zgłaszanymi w literaturze postulatami utworzenia samorządowej służby cywilnej²⁸.

²³ Por. B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 130.

²⁴ Por. B.M. Ćwiertniak, *O odpowiedzialności porządkowej w nowej ustawie o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, [w:] „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2009 (*Liber Amicorum prof. dr habil. Andrzej Marian Świątkowski*, red. L. Mitrus), s. 148.

²⁵ Por. B. Jaworska-Dębska, *Służba publiczna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Plażek, Warszawa 2013, s. 89. Bliżej na ten temat wzmoczonej stabilizacji zatrudnienia pracowników mianowanych zob. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 181 i n.

²⁶ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 160.

²⁷ Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, „*Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu*” 2009, nr 1, s. 37.

²⁸ W sprawie tych postulatów zob. w szczególności: G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „*Samorząd Terytorialny*” 2000, nr 7–8, s. 61 i n.; T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści w samorządzie terytorialnym*, „*Samorząd Terytorialny*” 2001, nr 12, s. 3 i n.; T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „*Samorząd Terytorialny*” 2002, nr 7–8, s. 19 i n.; H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 141 i n.; J. Arcimowicz, *Samorządna służba cywilna?*, [w:] *Zależność czy wspólnota?*

Przede wszystkim trzeba jednak podnieść potrzebę przywrócenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w samorządzie terytorialnym²⁹ i takiego jej ukształtowania, by w znaczący sposób mogła wpływać na należyte wykonywanie obowiązków przez urzędników samorządowych. Obecnie brakuje bowiem skutecznych środków sankcjonowania naruszeń wielu obowiązków pracowników samorządowych, istotnych z perspektywy właściwej realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Po zniesieniu odpowiedzialności dyscyplinarnej omawianych pracowników, w razie naruszenia swoich obowiązków wszyscy oni podlegają, tak jak pozostali pracownicy w Polsce, odpowiedzialności porządkowej uregulowanej w kodeksie pracy. Odpowiedzialność ta nie jest jednak dostosowana do wymogów prawa urzędniczego. Ma charakter prywatno-, a nie publicznoprawny, swoim zakresem przedmiotowym nie obejmuje naruszeń obowiązków typowych dla prawa urzędniczego, chroniących interes publiczny, tzw. obowiązków zwiększonych i szczególnych (tzn. odpowiednio obowiązków będących dalej idącymi odpowiednikami obowiązków w powszechnym prawie pracy i obowiązków w ogóle w tym prawie niewystępujących), jej stosowanie jest fakultatywne, a kary porządkowe są nieodpowiednie do reagowania na poważniejsze przewinienia³⁰. Tymczasem w samorządzie terytorialnym, który w szerokim i istotnym zakresie uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji), szczególnie mocno potrzebna jest dobrze zorganizowana odpowiedzialność urzędników, służąca zgodnemu z prawem i jak najpełniej zaspokajającemu potrzeby obywateli sprawowaniu tej władzy³¹. Taką odpowiedzialnością powinna być przede wszystkim często występująca w administracji publicznej odpowiedzialność dyscyplinarna.

Wobec powyższego celowe jest zostawienie się nad tym, na jakich zasadach mogłaby się opierać regulacja odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych w przyszłym prawie urzędniczym. Mając na uwadze to, że niekoniecznie musiałoby się udać równoczesne przywrócenie odpowiedzialności dyscyplinarnej i mianowania tychże pracowników oraz uwzględniając przytoczone wcześniej zarzuty formułowane pod adresem przyjętych w u.p.s. rozwiązań w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej, można przedstawić kilka następujących propozycji.

Dialektyka praktyk urzędowych. Dependence or cooperation. Dialectics of official practices, red. J. Arcimowicz, J. Kurczewski, Warszawa 2011, s. 61 i n.

²⁹ Por. R. Giętkowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników samorządowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII (*Studia prawnoadministracyjne. Księga jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski), s. 127.

³⁰ Por. T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 61; B.M. Ćwiertniak, *O odpowiedzialności porządkowej...*, s. 145–148; R. Giętkowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność...*, s. 126–127.

³¹ Por. W. Sanetra, *Odpowiedzialność pracowników samorządowych jako istotny czynnik zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (o potrzebie badań)*, red. B. Cudowski, Białystok 2006, s. 136–137.

Wydaje się, że odpowiedzialności dyscyplinarnej mogliby podlegać pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych³², i to we wszystkich podmiotach, w których zatrudniani są pracownicy samorządowi, a nie tylko gminnych, jak było dotychczas. Dobrze byłoby nie wyłączać z zakresu podmiotowego omawianej odpowiedzialności osób zatrudnianych na podstawie powołania oraz wyboru, mimo że wcześniej nie podlegały one tej odpowiedzialności, pełnią one bowiem bardzo istotne funkcje w samorządzie terytorialnym³³, a nawet warto byłoby poszerzyć ten zakres o osoby pełniące funkcje członków organów wykonawczych w formie nieetatowej³⁴. Niecelowe byłoby tylko obejmowanie odpowiedzialnością dyscyplinarną wójtów oraz przewodniczących zarządów, gdyż to oni powinni być właściwi do powoływania rzeczników dyscyplinarnych oraz inicjowania postępowania dyscyplinarnego w jednostkach, w których pełnią funkcję. Podlegają oni zresztą odpowiedzialności przed organami stanowiącymi i organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawy odpowiedzialności i kary dyscyplinarne, inaczej niż u.p.s., powinny być uregulowane wprost w ustawie o pracownikach samorządowych, choć mogłyby być podobne do tych przewidzianych wcześniej. Można byłoby tylko poszerzyć katalog kar np. o karę czasowego obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, występującą w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁵, czy karę usunięcia z zajmowanej funkcji, przydatną w stosunku do osób zatrudnianych na podstawie powołania i wyboru.

Członkowie komisji dyscyplinarnych, tak jak na gruncie u.p.s., mogliby być wybierani przez organy stanowiące, ale spośród osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, by dochować zgodności z zasadą, że w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają osoby z tej samej grupy zawodowej co obwiniony. W I instancji mogłaby to być komisja złożona z urzędników danej jednostki samorządu terytorialnego (związku jednostek samorządu terytorialnego), by najpierw dać możliwość rozliczenia przewinienia dyscyplinarnego w jednostce, w której do niego doszło. Co prawda, można zarzucać takiemu rozwiązaniu, że urzędnikom w danej jednostce, hierarchicznie podporządkowanym swoim przełożonym, trudno zachować faktyczną niezawisłość, ale rozwiązania tego typu są powszechne w prawie urzędniczym. Komisje II instancji powinny

³² Por. B.M. Ćwiertniak, *O odpowiedzialności porządkowej...*, s. 148, R. Giętkowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność...*, s. 127; E. Ura, *Odpowiedzialność prawna służby publicznej w administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 307–308.

³³ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, na podstawie powołania zatrudniani są zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz skarbnicy jednostek samorządu terytorialnego, a na podstawie wyboru – co do zasady osoby wybierane do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

³⁴ Por. H. Szewczyk, *Propozycja...*, s. 156–157.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 z późn. zm., art. 114 ust. 1 i 2.

natomiast już być uniezależnione od więzi służbowych w poszczególnych jednostkach. Mogłyby np. działać przy wojewodzie (a w stosunku do komisji w samorządach województwa – przy Prezesie Rady Ministrów) jako organie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, z tym że bez jakichkolwiek kompetencji do ingerencji w działalność tych komisji (chodziłoby raczej tylko o zapewnienie ich obsługi biurowej). W ich skład wchodziłoby wtedy urzędnicy ze wszystkich gmin lub powiatów położonych na obszarze województwa, w zależności od tego, czy byłaby to komisja rozstrzygająca sprawy urzędników gminnych, czy powiatowych (w przypadku komisji dla wojewódzkich urzędników samorządowych byłiby to urzędnicy wybierani przez sejmiki wszystkich województw w Polsce).

Jeśli chodzi o sprawy bardziej szczegółowe, należałoby postulować wyraźne zapisanie w ustawie odesłania w sprawach nieuregulowanych do przepisów kodeksu postępowania karnego oraz – zgodnie z najnowszymi tendencjami w prawie dyscyplinarnym³⁶ – do przepisów rozdziałów I–III Kodeksu karnego. Warto byłoby ponadto – w celu uniknięcia wątpliwości co do treści tzw. odpowiedzialności porządkowej – uproszczoną odpowiedzialność za przewinienia mniejszej wagi uregulować w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej, bez jej nazewniczego wyodrębnienia, tak jak jest to rozwiązanie np. w ustawie o służbie cywilnej (zob. art. 115).

Zgłoszone propozycje zapewne wymagałyby szerszej dyskusji nad reformą statusu pracowników samorządowych. 25-lecie samorządu terytorialnego w III RP i jednocześnie ćwierćwiecze korpusu pracowników samorządowych jest dobrą ku temu okazją, choć tak naprawdę debata nad tym, co można zmienić, by samorząd terytorialny, zaspokajający najistotniejsze dla zwykłego człowieka potrzeby społeczne, jak najlepiej wykonywał swoje zadania, powinna być toczona niezależnie od tego rodzaju jubileuszy.

³⁶ Zob. art. 112 pkt 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 651; art. 88 pkt 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych Dz.U. Nr 174, poz. 1038 z późn. zm.); art. 2 pkt 6, art. 3 pkt 6 i art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 779); art. 1 pkt 35 i art. 2 pkt 34 ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1778). Na temat potrzeby analogicznego stosowania do odpowiedzialności karnej przepisów kodeksu karnego bliżej zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 111–116 z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

Radosław Giętkowski

**DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES**

Disciplinary responsibility of local government employees began to coexist with the restoration of the local government in the Third Republic. However, the legal regulation of this issue had many shortcomings. What is more, its importance was steadily decreasing and it was finally abolished at the end of 2008. According to the Author it should be perceived as a mistake. Disciplinary responsibility is necessary in order to impose appropriate sanctions for the breaches of obligations by local government officials. The Author points out that there is a demand for its restoration in the local self-government and presents some proposals how to shape it in the future law.