

Obowiązek dbałości o interes publiczny w pragmatykach urzędniczych jako obowiązek pracowniczy

I. Na strukturę każdego stosunku prawnego składają się takie elementy, jak podmioty, podstawa prawna tego stosunku oraz treść, czyli prawa i obowiązki stron. Unormowania powszechnego prawa pracy odnoszące się do obowiązków pracownika jako strony, wobec której aktualizuje się ochronna funkcja prawa pracy powinny harmonizować z naturą stosunku pracy, a ta jest niezwykle złożona. Z jednej strony stosunek pracy ma charakter zobowiązaniowy, oparty na zasadzie równorzędności stron, z drugiej zaś właściwością stosunku pracy przesądzającą o jego istocie jest podporządkowanie pracownika pracodawcy w procesie pracy i uprawnienia kierownicze pracodawcy. Ta właśnie cecha stosunku pracy pozwala na odróżnienie go od stosunków wynikających z umów prawa cywilnego, których przedmiotem jest świadczenie pracy przez osobę fizyczną, a z drugiej strony od stosunków zatrudnienia w formacjach mundurowych normowanych przez prawo administracyjne¹.

Szczególna pozycja pracodawcy, który w stosunku pracy korzysta z uprawnień kierowniczych wyraża się przede wszystkim w obowiązku pracownika wykonywania pracy sumiennie i starannie oraz stosowaniu się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeśli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (art. 100 § 1 KP). O charakterze relacji pomię-

* *Anna Dubowik* – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; ORCID: 0000-0002-3466-8960.

¹ *T. Zieliński*, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 181. Funkcjonariusze formacji mundurowych pozostają w stosunkach służbowych, nasyconych pierwiastkami władczymi. Stosunki te cechują się dyspozycyjnością funkcjonariusza w stopniu niewystępującym w stosunkach o charakterze zobowiązaniowym.

dzy pracodawcą a pracownikiem świadczy m.in. sformułowany w art. 100 § 2 pkt 4 KP obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy, który nie ma odpowiednika w postaci analogicznego obowiązku pracodawcy wobec pracownika. Szczególna pozycja pracodawcy w stosunku pracy regulowanym przez powszechne prawo pracy wyraża się także w zastrzeżonych dla niego instytucjach prawnych, które umożliwiają dokonywanie w sposób jednostronny przejściowych zmian treści stosunku pracy (art. 42 § 4, art. 81 § 3 KP)². Instytucja czasowego powierzenia innej pracy niż określona w umowie o pracę (art. 42 § 4 KP) jest w doktrynie traktowana jako przejaw obowiązku pracownika szczególnej dbałości o dobro pracodawcy i charakterystyczna cecha umowy o pracę³. Powyższe unormowania wskazują na pewną nierównorzędność pozycji prawnej stron stosunku pracy – z przewagą pracodawcy. To zachwianie równowagi w relacji pomiędzy stronami stosunku pracy nie przekreśla jego zobowiązaniowego charakteru.

II. Zarówno ogólnie sformułowany obowiązek dbałości o dobro pracodawcy, jak i instytucja czasowego powierzenia innej pracy niż umówiona, stanowią mechanizmy prawne obce zobowiązaniowej naturze stosunku pracy. Genetycznie nie wywodzą się one z prawa cywilnego, z którego prawo pracy czerpie swój rodowód, ale z klasycznego prawa urzędniczego, które pierwotnie systemowo przynależało do prawa administracyjnego. Instytucje prawa urzędniczego wywarły wpływ na powszechne prawo pracy, co jest szczególnie widoczne w aspekcie regulacji dotyczących obowiązków pracownika oraz czasowych zmian treści stosunku pracy dokonywanych w ramach uprawnień kierowniczych pracodawcy. O procesie oddziaływania instytucji prawa urzędniczego na powszechne prawo pracy można mówić już od momentu uchwalenia Kodeksu pracy. Wprawdzie czas ten zbiegł się z likwidacją prawa urzędniczego (wraz z wejściem w życie Kodeksu pracy została uchylona ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.), czemu towarzyszyło objęcie osób zatrudnionych w administracji państwowej przepisami Kodeksu pracy, ale nie oznaczało to zniesienia odrębności sytuacji prawnej tej kategorii pracowników także w zakresie regulacji odnoszących się do obowiązków. Już w momencie uchwalenia Kodeksu pracy wiadomym było, że przyjęta w tym akcie standardowa i uniwersalna regulacja obowiązków pracownika, nieuwzględniają-

² Szerzej na ten temat zob. *A. Dubowik*, Pozycja prawna pracodawcy jako strony stosunku pracy a zmiany treści stosunku pracy, [w:] *M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska* (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza. Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy*, Toruń 2017, s. 291–304.

³ Tak *W. Muszalski*, [w:] *W. Muszalski* (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 153–154.

ca specyfiki zatrudnienia w sferze publicznej nie w pełni przystaje do zadań realizowanych przez urzędników. Z tego względu materia ta została uregulowana w akcie wykonawczym – w rozporządzeniu z 20.12.1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych⁴. Akt ten wyraźnie nawiązywał do instytucji wypracowanych w klasycznym prawie urzędniczym, typowych dla stosunku służbowego nawiązanego w drodze nominacji, choć rozporządzenie nie przewidywało mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Rozporządzenie z 1974 r. przewidywało m.in. obowiązek złożenia ślubowania, nakładało na urzędników ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia i poszerzało zakres obowiązków w stosunku do KP⁵. Nie doszło zatem do zupełnego zniesienia różnic pomiędzy pracownikami zatrudnionymi w urzędach oraz u innych pracodawców, choć pracownicy administracji zostali objęci przepisami powszechnego prawa pracy⁶. Pomimo zatem zarzucenia idei prawa urzędniczego, w tym służby cywilnej oraz mianowania jako wiodącej podstawy zatrudnienia urzędników, miała jednak miejsce recepcja zasad i założeń służby cywilnej na grunt powszechnego prawa pracy, choć oczywiście w ograniczonym zakresie. Jak trafnie scharakteryzował ten proces Profesor *W. Muszalski*, „kodyfikacja nie oznaczała bowiem tylko ekspansji prawa pracy na odrębną domenę służby cywilnej opartej na odmiennej koncepcji rozwoju i regulacji, ale także na przyswojeniu określonych elementów tej służby, przez co nastąpiło wzajemne zbliżenie obu tych, kiedyś niezależnych od siebie, systemów”⁷. Doszło zatem do dwustronnego zbliżenia przeciwstawnych w przeszłości koncepcji, jednak skutki tego procesu są dalej idące niż tylko poszerzenie zakresu podmiotowego Ko-

⁴ Dz.U. Nr 49, poz. 300.

⁵ Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia z 1974 r. pracownik państwowy niezależnie od przestrzegania obowiązków określonych w art. 100 KP w szczególności powinien: 1) postępować zgodnie z zasadami praworządności ludowej, kierując się interesem społecznym i zadaniami budownictwa socjalistycznego, 2) strzec autorytetu władzy ludowej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do władzy ludowej i jej organów, 3) działać wnikliwie, szybko i bezstronnie, posługując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do osiągnięcia wyznaczonego celu i należytego załatwienia sprawy, 4) udzielać niezbędnych informacji, czuwać, aby obywatel nie poniósł szkody wskutek niezajomości prawa, i wyjaśniać przepisy prawa, 5) stale podnosić swoje kwalifikacje zawodowe i doskonalić się w wykonywaniu powierzonych zadań. Rozporządzenie formułowało ogólną zasadę, zgodnie z którą pracownik państwowy powinien pełnić swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań urzędu, w którym jest zatrudniony.

⁶ Por. *J. Stelina*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2012, s. 79.

⁷ *W. Muszalski*, *Recepcja zasad rozwiązań służby cywilnej przez kodeks pracy*, [w:] *A. Sobczyk* (red.), *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Warszawa 2010, s. 405.

deksu pracy poprzez objęcie jego przepisami urzędników, którzy w przeszłości podlegali prawu publicznemu. Doszło bowiem do zasadniczych przemian w ramach treści powszechnie obowiązującego prawa pracy⁸. Owe przemiany manifestowały się m.in. poprzez wprowadzenie do powszechnego prawa pracy instytucji czasowego powierzenia pracownikowi innej pracy niż umówiona oraz nałożeniu na pracowników ogólnie sformułowanego obowiązku dbałości o dobro pracodawcy. Ten wpływ klasycznego prawa urzędniczego na powszechne prawo pracy da się wytłumaczyć odmiennym rozłożeniem akcentów jeśli chodzi o funkcje realizowane przez obie gałęzie prawa. Prawo urzędnicze zarówno w tradycyjnym rozumieniu, jak i współczesnym, oznaczającym ustawodawstwo regulujące zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych (systemowo należące do prawa pracy) w znacznie większym stopniu niż powszechne prawo pracy uwzględnia funkcję organizacyjną. Jak zauważa Profesor *W. Muszalski* recepcja zasad i instytucji stosowanych w służbie cywilnej w założeniu miała służyć wzmocnieniu funkcji organizacyjnej⁹. Pod tym względem unormowania dotyczące służby państwowej wyprzedzały bowiem regulacje prawa pracy, służąc w pierwszej kolejności organizacji aparatu państwowego. Ochrona urzędników miała charakter wtórny, a jej przedmiotem był w pierwszej kolejności raczej byt urzędnika, niż jego warunki pracy¹⁰.

Powyższe uwagi w pełni zachowują aktualność na gruncie współcześnie pojmowanego prawa urzędniczego z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego. Do prawa urzędniczego (w jego wąskim rozumieniu¹¹) zalicza się w obecnym stanie prawnym pięć ustaw:

- 1) ustawę z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej¹²;
- 2) ustawę z 2.12.1994 r. o pracownikach urzędów państwowych¹³;
- 3) ustawę z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁴;

⁸ *W. Muszalski*, Recepcja zasad rozwiązań, s. 414–415.

⁹ Zob. *W. Muszalski*, Przemiany funkcji ochronnej i organizacyjnej w prawie pracy, PiZS 1995, Nr 3, s. 15.

¹⁰ *W. Muszalski*, Recepcja zasad i rozwiązań służby cywilnej przez kodeks pracy, Administracja 1988, Nr 4, s. 24 i nast.

¹¹ Warto jednak wspomnieć, że w doktrynie prezentowane jest także inne rozumienie prawa urzędniczego, zgodne z którym obejmuje ono wszystkie osoby pełniące służbę publiczną w konstytucyjnie wyróżnionych władzach, a zatem nie tylko urzędników, ale także osoby pełniące funkcje organów władzy państwowej, sędziów, prokuratorów oraz funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych, z wyłączeniem osób realizujących publiczne zadania w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, nauki itp. Tak *J. Stelina*, Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 5.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.

- 4) ustawę z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej¹⁵;
- 5) ustawę z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury¹⁶.

III. Podstawowym aktem polskiego prawa urzędniczego w okresie międzywojennym była ustawa z 17.2.1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁷. Obowiązki funkcjonariuszy mianowanych ujęte były w tej ustawie bardzo szeroko. Pragmatyka z 1922 r. nakładała na urzędników cały szereg obowiązków i ograniczeń, np. w zakresie doboru miejsca zamieszkania czy podejmowania zajęć dodatkowych. I tak np. urzędnikowi nie wolno było przyjąć żadnej posady ani stanowiska, ani też oddawać się poza urzędem takim zajęciom, których wykonywanie stałoby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, przeszkadzało w ścisłym wykonywaniu czynności urzędowych lub mogło wywołać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Urzędnik nie mógł występować w charakterze rzeczoznawcy w sprawach pozostających w bezpośrednim związku z jego zadaniami służbowymi, wyjąwszy wypadek, gdy opinii zażądał sąd. Na urzędnikach ciążył także zakaz wykonywania zajęć ubocznych, przynoszących jakąkolwiek korzyść materialną, bez zezwolenia władzy naczelnej lub władzy przez nią upoważnionej. Ustawa formułowała szereg zasad odnoszących się do zachowania się urzędnika w służbie, jak i poza nią.

Na szczególną uwagę zasługuje zasada, zgodnie z którą urzędnik w służbie i poza służbą powinien być strzec powagi swego stanowiska, zachować się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko jego wymaga. Również po przeniesieniu w stan nieczynny urzędnik winien zachowywać się w sposób, który by powadze jego stanowiska nie ubliżał. Istotne znaczenie miał także zakaz wchodzenia w związki lub zmywy, które mogły zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania. Zakaz ten był równoznaczny z pozbawieniem urzędników prawa zrzeszania się w związki zawodowe. Urzędnicy mogli organizować się wyłącznie na podstawie przepisów prawa o stowarzyszeniach. W świetle ustawy z 1922 r. obowiązki urzędników miały zróżnicowany charakter prawny. Składały się na nie elementy prawne oraz pozaprawne o charakterze moralno-politycznym, dotyczące interesów politycznych państwa¹⁸.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2040 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 577.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 ze zm.

¹⁸ *W. Jaśkiewicz*, Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych. Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP,

IV. Swoistym zwieńczeniem obowiązków urzędników na gruncie przepisów ustawy z 1922 r. była konstrukcja prawna określana jako „wszechobowiązek służbowy”. Zgodnie z art. 21 ustawy urzędnik obowiązany był „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”. Aksjologicznie uzasadniano „wszechobowiązek służbowy” m.in. w taki sposób: „Kto wchodzi w publiczny stosunek służby, ten składa ofiarę z siebie na ołtarzu dobra powszechnego, decyduje się na szereg ograniczeń w swej sytuacji prawnej i materialnej, staje się w pewnej mierze niewolnikiem interesu publicznego”¹⁹. W obowiązujących pragmatykach prawa pracy nie występuje tak sformułowany obowiązek, ale konstrukcja wszechobowiązku służbowego nadal wywiera wpływ na regulacje ustawowe odnoszące się do obowiązków urzędników. Jej refleksy można dostrzec także w ustanowionym w art. 100 § 2 pkt 4 KP obowiązku pracownika dbałości o dobro pracodawcy.

Przewidziany w powszechnym prawie pracy obowiązek dbałości o dobro pracodawcy nie ma własnej treści – ma on jedynie potencjalny i abstrakcyjny charakter. Wymaga zatem aktualizacji i konkretyzacji z uwzględnieniem stanowiska pracownika, jego usytuowania w strukturze firmy itp. Obowiązek ten nie może służyć realizacji celów oderwanych od podstawowego obowiązku pracownika, jakim jest wykonywanie pracy określonego rodzaju. Obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy zasadniczo spełnia trzy funkcje:

- 1) konkretyzuje sposób wykonywania innych obowiązków przez pracownika;
- 2) określa sposób korzystania przez pracownika z uprawnień;
- 3) nakazuje podejmowanie pewnych działań w interesie pracodawcy, nawet bez jego polecenia²⁰.

Zbyt szeroka interpretacja tego obowiązku rodzi niebezpieczeństwo, iż przekształci się on w swoisty wszechobowiązek czynienia wszystkiego, czego wymaga bliżej niesprecyzowane dobro/interes pracodawcy²¹ oraz powstrzymywania się od wszystkiego, co temu dobru zagraża.

W orzecznictwie z obowiązku dbałości o dobro pracodawcy wywodzone są rozmaite powinności i ograniczenia ciężące na pracownikach, które nie

t. I, Poznań 1961, s. 118. Zob. też *J. Kościółek*, Państwowa służba cywilna. Pragmatyka służbowa urzędników państwowych, Łódź 1947, s. 69.

¹⁹ *M. Jaroszyński*, Problemy personalne w administracji publicznej, Warszawa 1933, s. 58.

²⁰ Por. *T. Kuczyński*, O właściwościach pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, PiZS 2004, Nr 7, s. 4.

²¹ Szerzej na ten temat zob. *T. Kuczyński*, O właściwościach pracowniczego obowiązku, s. 3–4.

mają wyraźnych podstaw prawnych. Niekiedy są to rozstrzygnięcia wzbudzające daleko idące kontrowersje. Tytułem przykładu można wskazać orzeczenia, w których SN z obowiązku dbałości o dobro pracodawcy wywodzi możliwość umownego ograniczenia podejmowania przez pracownika dodatkowego zatrudnienia w postaci wprowadzenia odpowiedniego zakazu lub konieczności uzyskania zgody pracodawcy na podjęcie takiego zatrudnienia²², czy też prawo pracodawcy do pozyskiwania od pracownika informacji o pozostawaniu przez niego w stosunku pracy z innym pracodawcą²³. Podkreślić należy, że w powszechnym prawie pracy, inaczej niż ma to miejsce na gruncie pragmatyk prawa urzędniczego nie obowiązują przepisy, które w sposób wyraźny ograniczają podejmowanie przez pracowników dodatkowego zatrudnienia.

V. Przyjęta w powszechnym prawie pracy regulacja obowiązków pracowników jest niewystarczająca w odniesieniu do urzędników administracji publicznej. Nie uwzględnia ona publicznoprawnego wymiaru sytuacji prawnej tej kategorii pracowników, który to aspekt w przypadku urzędników ma szczególne znaczenie z uwagi na realizowane przez nich zadania. Uregulowania dotyczące obowiązków pracowników sfery publicznej stanowią istotny czynnik wpływający na jakość działania administracji²⁴. Obowiązki te ustawodawca kształtuje, nasycając je elementami służby i zadań realizowanych przez poszczególne ogniwa aparatu państwowego. W przypadku pracowników sfery publicznej zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych chodzi o zadania realizowane przez administrację rządową i pozarządową, samorząd terytorialny oraz administrację funkcjonującą w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury.

Praca urzędników wiąże się z udziałem w podejmowaniu decyzji oraz innych aktów administracyjnych w imieniu państwa lub uczestnictwem w procesie ich przygotowania. Ta specyfika zatrudnienia wymaga nałożenia na tę grupę pracowników dodatkowych obowiązków oraz objęcia ich nakazami i ograniczeniami, które mogą ingerować w konstytucyjnie chronioną sferę praw i wolności obywateli.

²² Wyr. SN z 14.4.2009 r., III PK 60/08, OSP 2011, Nr 7–8, poz. 86 z aprobującą glosą *J. Czerniak-Swędzioł*.

²³ Wyr. SN z 19.1.2017 r., I PK 33/16, OSNAPiUS 2018, Nr 3, poz. 30. Podstawą tego obowiązku zdaniem SN może być niebędący źródłem prawa regulamin obowiązujący w spółce, będącej pracodawcą. Krytycznie na temat tego orzeczenia zob. *J. Wratny*, Obowiązek informowania pracodawcy o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia w świetle orzecznictwa SN, *MoPr* 2017, Nr 11, s. 568.

²⁴ Szerzej na ten temat zob. *A. Dubowik, Ł. Pisarczyk*, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 139–143.

Z uwagi na udział urzędników w realizacji zadań o charakterze publicznym część obowiązków wykracza poza ścisłą relację pracodawca–pracownik²⁵, co w istotny sposób różni treść stosunków pracy w prawie urzędniczym od zatrudnienia w sektorze prywatnym. Z obligacyjnej istoty stosunku pracy nie da się wywieść ograniczeń i zakazów ciążących na urzędnikach – muszą one mieć wyraźną podstawę ustawową. Artykuł 100 KP wylicza obowiązki pracowników w sposób przykładowy, ale ta otwarta formuła nie uzasadnia nałożenia na pracownika obowiązków np. w zakresie składania oświadczeń majątkowych czy też ograniczeń w sferze wolności związkowych i politycznych, jakie ciążą na niektórych kategoriach urzędników. Dlatego też pragmatyki prawa urzędniczego (oraz inne pragmatyki prawa pracy normujące stosunki pracy w sferze publicznej) normują obowiązki pracowników w sposób odbiegający od Kodeksu pracy.

VI. Podstawy prawne obowiązków urzędników są bardzo rozbudowane. Obowiązki te mają źródło w wielu aktach prawnych. Mogą one wynikać nie tylko z pragmatyk prawa urzędniczego, ale także z Konstytucji RP (np. z art. 153 określającego cele utworzenia służby cywilnej), ustaw określających cele i organów zadania administracji czy sądów oraz wielu innych ustaw. I tak np. obowiązki urzędników biorących udział w procesie wydawania decyzji określa Kodeks postępowania administracyjnego – np. obowiązek urzędnika niezwłocznego przekazania przełożonemu skargi dotyczącej działalności tego pracownika – art. 256 KPA. W przypadku niektórych stanowisk urzędniczych obowiązki urzędników określa ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁶ oraz ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych²⁷. Ustawy te ustalają zakres i granice ciążącego na urzędnikach obowiązku racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Na urzędnikach spoczywają także obowiązki określone w ustawie z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁸. Na urzędnikach – w zależności od zajmowanych przez nich stanowisk – spoczywa także obowiązek ochrony innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym np. tajemnicy skarbowej, bankowej czy ubezpieczeniowej.

Istotne znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki ma Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z 6.9.2001 r. przyjęty przez

²⁵ K. Rączka, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Komentarz do ustawy o służbie cywilnej, Warszawa 2001, s. 224.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.

Parlament Europejski²⁹. Akt ten nie ma wprawdzie charakteru wiążącego (zawiera jedynie zalecenia postępowania w sprawach załatwianych przez organy unijne), to jednak stanowi on pewien punkt odniesienia, jeśli chodzi o standardy funkcjonowania administracji publicznej i wzorzec realizacji obowiązków spoczywających na urzędnikach³⁰. W różnych systemach prawa urzędniczego wykształciła się praktyka katalogowania w systemach norm etycznych zasad zachowania i obowiązków urzędników w celu przeciwdziałania niskiemu poziomowi moralnemu oraz przekraczaniu podstawowych norm moralnych³¹. Normy te mają charakter norm deontologicznych (nie są to normy prawa powszechnie obowiązującego), czyli norm moralnych określających zasady wykonywania zawodu przez jego przedstawicieli. Zbiory takich zasad przybierają niekiedy postać sformalizowanego zbioru norm o charakterze deontologicznym, określanego jako „zbiór zasad”, „wytyczne” czy „kodeks etyki”. Na gruncie polskiego prawa urzędniczego zbiór takich zasad został ustanowiony dla członków korpusu służby cywilnej na mocy zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej³².

VII. W doktrynie dokonywane są rozmaite podziały obowiązków ciążących na urzędnikach, przy zastosowaniu różnorodnych kryteriów oraz z uwzględnieniem stosunku tych powinności do kodeksowych unormowań dotyczących obowiązków pracowników. Na gruncie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. dokonano podziału obowiązków urzędników na trzy kategorie. Podstawą tej klasyfikacji były interesy i wartości chronione przez te obowiązki. Do grupy pierwszej zaliczano obowiązki chroniące bezpieczeństwo, autorytet i praworządność państwa, do drugiej obowiązki chroniące dobro służby (pewność, ciągłość zarządu państwowego), a do trzeciej obowiązki chroniące interesy osób trzecich (obywateli, petentów)³³.

Pierwsza kategoria to ogólne obowiązki urzędników państwowych wspólne dla wszystkich urzędników bądź występujące w różnych pragmatykach, druga to obowiązki szczególne dla poszczególnych działów służby publicznej.

²⁹ Dz.Urz. UE C Nr 285, s. 3.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. *M. Kulesza, M. Niziołek*, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 165–168.

³¹ Szerzej na ten temat zob. *H. Izdebski*, *Problem wyodrębnienia etyki urzędniczej i etyki służby publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016, s. 15.

³² M.P. Nr 93, poz. 953.

³³ *W. Jaśkiewicz*, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, s. 117–118.

Należące do grupy trzeciej obowiązki przypisane do konkretnych stanowisk są określone w regulaminach i instrukcjach³⁴.

Bardziej współczesny podział obowiązków ciążyących na urzędnikach odwołuje się do źródła tych obowiązków, co pozwala na wyodrębnienie czterech kategorii powinności:

- 1) obowiązków ogólnych wynikających z Kodeksu pracy;
- 2) obowiązków mających źródło w pragmatykach;
- 3) obowiązków indywidualnych związanych ze stanowiskiem;
- 4) obowiązków wynikających z przepisów o postępowaniu przed organami administracji³⁵.

Stosowany jest także nieco odmienny podział tych obowiązków wykorzystujący kryterium rodzaju aktów normatywnych. Przy zastosowaniu tego kryterium obowiązki urzędników można podzielić na:

- 1) obowiązki ogólne zawarte w Kodeksie pracy;
- 2) obowiązki szczególne zawarte w pragmatykach i innych ustawach;
- 3) obowiązki indywidualne zawarte w aktach wewnętrznych.

Przewidziane w pragmatykach obowiązki szczególne można podzielić na dwie kategorie: obowiązki kwalifikowane – znane Kodeksowi pracy, ale zmodyfikowane w pragmatykach (np. obowiązek wykonywania poleceń) oraz obowiązki dodatkowe, niewystępujące w KP³⁶.

Zaproponowany w nowszej literaturze podział ma charakter dychotomiczny i opiera się na odróżnieniu obowiązku wykonywania pracy (pełnienia służby), akcentującego element świadczenia, od innych konkretnych obowiązków pozostających w różnym stosunku do świadczenia pracy i których niewypełnienie w różnym stopniu wpływa na ocenę sposobu wykonania całego zobowiązania³⁷. W ramach tego podziału wyodrębnia się obowiązki określające jakościową stronę wykonywania pracy (obowiązek sumiennego i starannego wykonywania zadań zawierający także wymóg bezstronności, obowiązek przestrzegania prawa, obowiązek stosowania się do poleceń, obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych) oraz obowiązki określające

³⁴ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*. Socjalistyczna służba państwowa PRL-ZSRR, t. II, Poznań 1966, s. 111.

³⁵ Tak E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 171.

³⁶ Szerzej na ten temat zob. H. Szewczyk, *Regulacja prawna szczególnych obowiązków członków korpusu służby cywilnej a ograniczenie zasady równego dostępu do służby publicznej*, Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, t. 15, Katowice 2002, s. 86 i nast. oraz *też*, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 207.

³⁷ T. Kuczyński, *Obowiązki funkcjonariusza i pracownika*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011, s. 410. Podobnie E. Pisarczyk, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, s. 306.

stosunek pracownika do zatrudniającej go jednostki organizacyjnej i do służby (obowiązek zachowania tajemnicy, zakazy przejawiania aktywności politycznej, obowiązek powstrzymywania się od podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub zajęć, obowiązek poddania się ocenom okresowym, obowiązek zachowania tajemnicy, obowiązek składania oświadczeń majątkowych, obowiązek godnego zachowania się, zakazy działalności związkowej oraz uczestniczenia w strajku oraz obowiązki określające stosunek urzędnika do innych urzędników)³⁸. W ramach innego dychotomicznego podziału wyodrębniono obowiązki dotyczące relacji pomiędzy urzędnikiem a podmiotem zatrudniającym oraz obowiązki dotyczące relacji urzędnika z podmiotami trzecimi³⁹.

VIII. Wymienione wyżej obowiązki powszechnie występują w pragmatykach prawa urzędniczego i, co do zasady, mają one charakter uniwersalny. Nie oznacza to jednak, że na wszystkich urzędnikach spoczywają takie same obowiązki. Pomiędzy pragmatykami zachodzą pewne różnice, jeśli chodzi o konfiguracje obowiązków, zwłaszcza w zakresie powinności określających stosunek urzędnika do zatrudniającego go urzędu i do służby. I tak np. pragmatyka pracowników sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury nie przewiduje ograniczeń w sferze wolności politycznych, wymaga natomiast od urzędników bezstronności w wykonywaniu powierzonych zadań (art. 6 pkt 2 PracSądProkU). Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do urzędników samorządowych, gdyż zakaz tworzenia partii politycznych oraz przynależności do nich dotyczy jedynie sekretarza (art. 5 ust. 5 PracSamU). Urzędnicy podlegający pragmatyce urzędniczej z 1982 r. korzystają z wolności politycznych, z wyjątkiem urzędników zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, którym nie wolno publicznie manifestować swoich przekonań politycznych (art. 45 ust. 1 PracUrzPańU).

Na członkach służby zagranicznej ciąży obowiązek wykonywania poleceń niezwiązanych z pełnioną funkcją, jeżeli wymagają tego szczególne potrzeby służby zagranicznej (art. 33 SłZagrU), inne pragmatyki nie formułują takiego obowiązku. Na marginesie tych rozważań można wskazać, że obowiązek wykonywania poleceń niezwiązanych z pełnioną funkcją znacząco rozszerza zakres podporządkowania pracownika wynikający z art. 22 § 1 KP oraz modyfikuje określony w art. 100 § 1 KP obowiązek wykonywania poleceń dotyczących pracy.

³⁸ T. Kuczyński, *Obowiązki funkcjonariusza*, s. 411 i nast.

³⁹ K. Rączka, *Ustawa o służbie*, s. 310.

Wszyscy urzędnicy objęci są zakazem uczestniczenia w strajku (który ma źródło nie tylko w pragmatykach, ale również w ustawie z 23.5.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych)⁴⁰. Ograniczenie polegające na zakazie pełnienia funkcji w związkach zawodowych dotyczy wyłącznie członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 78 ust. 6 SłCywU).

IX. Sposób, w jaki ustawodawca kształtuje w pragmatykach prawa urzędniczego obowiązki urzędników jest pochodną specyfiki zatrudnienia w administracji. Szczególny charakter tego zatrudnienia wymusza podporządkowanie interesu jednostki interesowi publicznemu. W prawie urzędniczym urząd jako pracodawca dysponuje znacznie szerszymi możliwościami oddziaływania na zachowania pracowników niż ma to miejsce w powszechnym prawie pracy⁴¹. Nie chodzi tylko o regulacje dotyczące obowiązków pracowników, ale także o przepisy dotyczące rozwiązania stosunku pracy. Niekiedy pragmatyki wręcz obligują urząd do rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem w razie naruszenia obowiązku bądź złamania zakazu. Taka sytuacja ma miejsce np. w razie naruszenia przez urzędnika samorządowego zakazu wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ust. 2 PracSamU). W omawianym kontekście istotne są także regulacje dotyczące zawieszenia urzędnika w pełnieniu obowiązków oraz o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie urzędniczym nie ma jednak powszechnego charakteru i poza służbą cywilną obejmuje tylko pracowników mianowanych. W mniejszym zakresie z problematyką obowiązków urzędnika wiąże się instytucja przeniesienia na inne stanowisko/do innego urzędu, gdyż przeniesienie, co do zasady, uwarunkowane jest potrzebami urzędu czy interesem służby, a nie okolicznościami leżącymi po stronie urzędnika, jak np. niewłaściwy sposób wywiązywania się z obowiązków. W pewnych przypadkach kwestie te mogą się ze sobą splatać.

Szczególne obowiązki ciążące na urzędnikach w bardzo niewielkim stopniu wiążą się z mianowaniem jako podstawą stosunku pracy. Mianowanie

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 174.

⁴¹ *E. Pisarczyk*, Umowa o pracę jako podstawa zatrudnienia w administracji publicznej, [w:] *M. Seweryński, J. Stelina* (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu*. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu, Gdańsk 2012, s. 218, 226.

jako podstawa nawiązania stosunku pracy z urzędnikami zanika i jest wypierane przez umowę o pracę. Na podstawie mianowania stosunki pracy z urzędnikami nawiązuje się tylko w służbie cywilnej. W urzędach administracji pozarządowej mianowania nie stosuje się od połowy lat dziewięćdziesiątych, a pragmatyki obejmujące urzędników samorządowych oraz sądów i prokuratury w ogóle nie przewidują tej podstawy stosunku pracy. Umowy o pracę w prawie urzędniczym w coraz większym stopniu nawiązują do modelu zatrudnienia opartego na mianowaniu. Przejawia się to w regulacjach dotyczących naboru, rygorów selekcyjnych, obowiązków pracowników, jednostronnych zmian treści (delegowanie urzędników sądów i prokuratury bez ich zgody) czy odpowiedzialności dyscyplinarnej, której podlegają pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych⁴². W świetle pragmatyk umowy o pracę zawierane z urzędnikami pod wieloma względami odbiegają od umowy o pracę regulowanej wyłącznie przez powszechne prawo pracy. Kodeksowa konstrukcja umowy o pracę nie stwarza dostatecznych gwarancji realizacji ustawowych zadań, do których dany urząd został powołany.

X. Bez względu na to, jak liczne i zróżnicowane są obowiązki urzędników i jak różnym podziałom obowiązki te mogą podlegać, *ratio legis* tych regulacji sprowadza się do ochrony interesu publicznego. Pragmatyki nie formułują odrębnego obowiązku dbałości o interes publiczny jako podstawowego obowiązku urzędników, na wzór dawnego wszechobowiązku służbowego, czy wyrażonego w Kodeksie pracy obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy. Jednakże to właśnie ten obowiązek stanowi fundament dla wszystkich innych obowiązków bezpośrednio wyrażonych w ustawie. W przepisach określających obowiązki urzędników formuła interesu publicznego, czy dbałości o dobro publiczne jest jednak obecna. I tak jednym z podstawowych obowiązków pracownika samorządowego jest dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1 PracSamU). Członkowie korpusu służby cywilnej mają obowiązek chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela/prawa i słuszne interesy obywateli (art. 76 ust. 1 pkt 2 SłCywU, art. 17 ust. 1 PracUrzPańU). Obowiązki te zostały wymienione przed innymi obowiązkami, takimi jak: obowiązek przestrzegania prawa czy racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W literaturze

⁴² Szerzej na ten temat *A. Dubowik*, Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej, [w:] *L. Florek* (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 128–151.

uznano obowiązek ochrony interesu państwa (oraz obywateli) za meta-obowiązek, który determinuje całość sytuacji prawnej urzędników⁴³. Obowiązku dbałości o interes państwa/interes publiczny nie formułują w sposób wyraźny pragmatyki obejmujące urzędników zatrudnionych w sądach i prokuraturze oraz w służbie zagranicznej. Do członków służby zagranicznej będących jednocześnie członkami korpusu służby cywilnej w omawianej kwestii mają zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej. W przypadku urzędników sądowych i prokuratury brak ogólnie sformułowanego obowiązku dbałości o interes publiczny czy interes państwa zdaje się wynikać ze szczególnego usytuowania tych urzędników, co nie zmienia faktu, że również i ta kategoria urzędników wykonując swoje obowiązki winna mieć na uwadze interes publiczny. Obowiązek taki da się wywieść z uwarunkowań ustrojowych odnoszących się do sądów i prokuratury. W przypadku sądów kwestia ta ma walor konstytucyjny. Status urzędników sądowych, w tym w kontekście regulacji odnoszących się do obowiązków pracowników winien być ukształtowany z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia odrębności i niezależności sądów, nie tylko w aspekcie orzecznictwym, ale i organizacyjnym⁴⁴.

⁴³ E. Pisarczyk, [w:] K.W. Baran (red.), Prawo urzędnicze, s. 745.

⁴⁴ W. Sanetra, Ogólne założenia ukształtowania statusu prawnego pracowników sądowych, [w:] A. Rycak (red.), Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania, Warszawa 2014, s. 21.