Agnieszka Górnicz-Mulcahy
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0003-1767-4709

DOI: 10.34616/145141

Obowiązek lojalności osób zatrudnionych w sferze publicznej

1. Pojęcie lojalności

Artykuł ten można rozpocząć stwierdzeniem, że lojalność jest istotną wartością dla pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w sferze publicznej, choćby dlatego, że rota ich ślubowania odwołuje się *implicite* do lojalności wobec państwa, interesu publicznego, konstytucji itp.[1], a ich postawa powinna *a priori* promować zachowania etyczne, zgodne z zasadami wykonywania misji służby publicznej. Wydaje się, że lojalność jest również jedną ze składowych motywacji w służbie publicznej[2]. Wartości takie jak lojalność są więc ważne, ponieważ są to pozytywne lub negatywne stwierdzenia jakościowe, które nadają kierunek ludzkim myślom i działaniom, a te zaś wpływają na sposób realizacji obowiązków wynikających z zatrudnienia w sferze publicznej. Dlatego warto rozważyć, czy lojalność jako samoistna wartość i wywodzony z niej obowiązek nakładany pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w sferze publicznej mają charakter stały, czy jednak mogą zaistnieć okoliczności, w których muszą ustąpić innym, chronionym wartościom. Szczególnego znaczenia obowiązek lojalności nabiera w zestawieniu z prawem do

[1] Przykładowo, „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu polskiemu i wspólnocie samorządowej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania" – art. 18 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530; „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej" – art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882.

[2] Koncepcja motywacji służby publicznej podkreśla, że pracownicy organizacji publicznych cechują się odmiennym rodzajem motywacji od pracowników organizacji prywatnych. Zakłada, że pracownicy organizacji publicznych są w dużym stopniu motywowani przez chęć służenia *pro publico bono* – pragną działać na rzecz sprawiedliwości społecznej. Mają oni wtedy możliwość uczestnictwa w procesie tworzenia polityk i często się z nimi identyfikują. W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2010, nr 6, s. 25-34.

wolności wypowiedzi[3], w tym z prawem do dozwolonej (dopuszczalnej) krytyki pracodawcy. Na gruncie prawa pracy sankcji bowiem podlega właśnie krytyka niedopuszczalna[4], a przekroczenie granic dozwolonej krytyki stanowi jednocześnie naruszenie zasad współżycia społecznego w zakładzie pracy[5].

Potoczne rozumienie lojalności zmienia się dość znacznie, kiedy poddawane jest analizie w kontekście wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Powszechnie przez lojalność rozumie się postawę moralną polegającą na zachowaniu się wobec kogoś tak samo w jego obecności, jak i podczas jego nieobecności[6]. Lojalny to uczciwy i rzetelny w kontaktach międzyludzkich[7]. W tę płaszczyznę wpisuje się również Piotr Sztompka, który wskazuje, że lojalność to powinność nienaruszania zaufania, jakim obdarzają nas inni, i wywiązywania się z podjętych zobowiązań, a zaufanie to oczekiwanie uczciwego postępowania innych osób wobec nas[8]. Nabiera to szczególnego znaczenia w relacjach kadry kierowniczej, gdzie zaufaniu należy przypisać duże znaczenie ekonomiczne, determinujące między innymi wykładnię przepisów dotyczących rozwiązania stosunków pracy. Zaufanie opiera się na przekonaniu, że na pracy danej osoby można polegać, gdyż wykonuje ona swoje obowiązki starannie i sumiennie, swoją przyszłość zawodową wiąże z aktualnym pracodawcą oraz jest lojalna wobec niego[9]. Innymi słowy zaufanie stwarza szczególną więź między pracodawcą i pracownikiem, a jego znaczenie podlega indywidualizacji stosownie do konkretnych sytuacji w zakładzie pracy. Nielojalność pracownika i utrata do niego zaufania są często zwrotami używanymi zamiennie i choć nie są tożsame, istnieje między nimi ścisły związek. Jeżeli pracownik jest w ocenie pracodawcy nielojalny, to konsekwencją takiej oceny jest utrata do niego zaufania[10]. Z drugiej strony powinnością pracodawcy jest lojalność wobec swoich pracowników, a jej wyrazem w najbardziej elementarnym zakresie jest np. przestrzeganie przepisów prawa pracy[11], ponieważ od lojalnego pracodawcy należy oczekiwać czegoś więcej niż tylko przestrzegania przepisów prawa.

---

[3] Zgodnie z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe – Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

[4] W artykule nie została poruszona problematyka dotycząca Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Na jej podstawie podmioty zatrudniające powyżej 250 pracowników były zobowiązane do wdrożenia odpowiednich mechanizmów raportowania nieprawidłowości już od 17 grudnia 2021 r. Natomiast dla podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników okres ten został wydłużony do 17 grudnia 2023 r.

[5] Wyrok SN z 9 marca 2022 r., III PSKP 62/21, LEX nr 3350079.

[6] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/lojalnosc;4009038.html [dostęp 05.07 2022].

[7] https://sjp.pwn.pl/sjp/lojalny;2566305.html [dostęp 05.07. 2022].

[8] P. Sztompka, *Zaufanie*, Kraków 2007, s. 36 i 70.

[9] Wyrok SN z 6 marca 2018 r., II PK 75/17, LEX nr 2484681.

[10] Wyrok SN z 2 marca 2011 r., II PK 204/10, LEX nr 817517.

[11] Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zakaz konkurencji a obowiązek lojalności pracownika*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, nr 2, s. 119.

Powstaje oczywiście pytanie, co może być przedmiotem lojalności? Czy lojalność jest ściśle interpersonalna i odnosi się tylko do innego człowieka? Odpowiedź jest o tyle istotna, że lojalność w powszechnym użyciu to również oddanie i wierność narodowi, sprawie, filozofii, krajowi lub grupie. Lojalność to także postępowanie zgodne z przyjętymi zobowiązaniami (choćby względem pracodawcy) lub istniejącym prawem (prawość, wierność, rzetelność w stosunkach z ludźmi)[12]. Z kolei na gruncie administracji publicznej wskazuje się, że lojalność oznacza przestrzeganie porządku prawnego i poszanowanie konstytucyjnych organów państwa przez urzędnika administracji publicznej. W doktrynie zaś akcentowane jest, że podmiotem, na który może zostać nałożony obowiązek lojalności lub wobec którego może się on aktualizować, może być nie tylko człowiek, ale i osoba prawna. Obowiązek lojalności może być rozważany także wobec pewnej struktury publicznoprawnej, niemającej przymiotu podmiotowości prawnej (tzw. formacja mundurowa)[13].

2. Obowiązek lojalności

Patrząc na zakres obowiązków pracowniczych, normatywnie do podstawowych obowiązków pracownika zaliczony został *expressis verbis* jedynie obowiązek przestrzegania przepisów i zasad bhp (art. 211 k.p.). Tym samym zakres podstawowych obowiązków jest kategorialnie zróżnicowany wedle kryterium branżowego (resortowego, zawodowego) i zakładowego, a ponadto (a może przede wszystkim) zindywidualizowany przez rodzaj świadczonej pracy. Przyjęta w powszechnym prawie pracy regulacja obowiązków pracowników jest jednak niewystarczająca w odniesieniu do osób zatrudnionych w sferze publicznej, ponieważ nie uwzględnia publicznoprawnego wymiaru ich sytuacji prawnej. Podział obowiązków osób zatrudnionych w sferze publicznej, zaproponowany przez Tadeusza Kuczyńskiego, 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 zobowiązania[14]. 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 stosunek pracownika do zatrudniającej go jednostki organizacyjnej i do służby (obowiązek zachowania tajemnicy, zakazy przejawiania aktywności politycznej, obowiązek powstrzymywania się od podejmowania dodatkowego

[12] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/lojalnosc;4009038.html [dostęp 07.07.2022].

[13] M. Wieczorek, *Obowiązek lojalności stron stosunku pracy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, nr 2, s. 301-314.

[14] T. Kuczyński, *Obowiązki funkcjonariusza i pracownika*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 410.

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)[15].

Obowiązek lojalności pracownika wobec pracodawcy wywodzony jest przez doktrynę oraz judykaturę z art. 100 § 2 pkt 4 k.p., który literalnie stanowi o obowiązku pracownika dbałości o dobro zakładu pracy. Tadeusz Kuczyński wskazuje, że obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy jest zatem powinnością wyartykułowaną wprost w normie typu podstawowego, nakazującej wskazanym adresatom postępowanie odwołujące się do różnych desygnatów konkretyzujących o charakterze branżowym, zawodowym lub zakładowym. Odniesienie zakresu rozważanego obowiązku do dobra „zakładu pracy", a nie „pracodawcy" ma swoją wartość interpretacyjną i oznacza, że przedmiotem ochrony jest tu zakład pracy w znaczeniu określonego bytu prawnego, składającego się z partnerów społecznych i więzi istniejących między nimi oraz dodatkowo mienia, jeżeli jest potrzebne do wykonywania pracy[16]. Elementami tych więzi są niewątpliwie lojalność i zaufanie.

Również w orzecznictwie podkreśla się, że ustawodawca nieprzypadkowo sformułował obowiązek pracownika dbałości o „dobro zakładu pracy" rozumianego przedmiotowo jako jednostka organizacyjna będąca miejscem pracy, który tym samym jest wspólną wartością, „dobrem" nie tylko pracodawcy, ale również zatrudnionych pracowników. Działania pracownika godzące w tę wspólną wartość stanowią naruszenie obowiązku przewidzianego w art. 100 § pkt 4 k.p.[17]

Innymi słowy powinności określone w art. 100 § 2 pkt 4 k.p. są ustanowieniem szczególnej zasady lojalności pracownika względem pracodawcy, z której przede wszystkim wynika obowiązek powstrzymania się pracownika od działań zmierzających do wyrządzenia pracodawcy szkody czy działań ocenianych jako niekorzystne względem pracodawcy. W takich sytuacjach zachowanie pracownika powinno być oceniane w ten sposób, że nacisk należy położyć nie tyle na zawiniony/niezawiniony bądź też legalny/bezprawny charakter jego zachowania, ile na zachowanie przez niego lojalności względem pracodawcy[18]. Przy czym zakres tego obowiązku nie jest zawsze identyczny i nie może być traktowany w sposób schematyczny, pozwalający na udzielenie w każdym wypadku jednakowej odpowiedzi na wątpliwości dotyczące jakiejś kwestii szczegółowo związanej z danym stosunkiem prawnym[19]. O lojalności mowa jest również w niektórych rozporządzeniach regulujących

[15] *Ibidem*, s. 411.

[16] T. Kuczyński, *O właściwościach pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 7, s. 2.

[17] Wyroki SN: z 9 lutego 2006 r., II PK 160/06, OSNP 2007, nr 1-2, poz. 4, z glosami: J. Czerniak-Swędzioł w OSP 2007, nr 7-8, poz. 96 i A. Musiały w PiP 2007, nr 12, s. 135; z 4 lutego 2011 r., II PK 199/10, OSNP 2012, nr 7-8, poz. 90; z 2 marca 2011 r., II PK 204/10, LEX nr 817517; z 2 października 2012 r., II PK 56/12, LEX nr 1243024.

[18] Wyrok SN z 2 marca 2011 r., II PK 204/10, LEX nr 817517.

[19] J. Pokrzywniak, *Obowiązek lojalności jako element stosunku obligacyjnego*, „Monitor Prawniczy" 2013, nr 19, Legalis.

stosunki służbowe w tzw. formacjach mundurowych[20]. Jednocześnie brak odpowiednika w postaci analogicznego obowiązku pracodawcy wobec pracownika nie oznacza, że pracodawca nie jest zobligowany do lojalnego zachowania się wobec pracownika. W stosunkach pracy obowiązują normy moralno-obyczajowe, które wiążą obie strony, a nie są jedynie zobowiązaniem pracownika wobec pracodawcy. Szczególne znaczenie ma tu zasada wzajemnego zaufania, która nakazuje obustronną lojalność pracownika i pracodawcy. Więź, która występuje pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, ma bowiem charakter ściśle osobisty, co zaś powoduje, że fundamentem stosunku pracy jest wzajemne zaufanie[21]. Dodatkowo należy wskazać, że jeden z podstawowych obowiązków pracodawcy polega właśnie na wpływaniu na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego (art. 94 pkt 10 k.p.). Suma tych argumentów pozwala stwierdzić, że pracodawcę także wiąże zasada lojalności wobec pracownika[22].

Nie można jednak odkodować obowiązku lojalności osób zatrudnionych w sferze publicznej bez zdefiniowania (scharakteryzowania) służby publicznej i wskazania jej misji, która akcentuje służebny charakter pracy osób zatrudnionych w administracji publicznej i która oparta jest na takich standardach, jak: wierność konstytucji, apolityczność/neutralność polityczna, bezstronność, a także lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, kryterium równości szans, równości dostępu i konkurencyjności przy rekrutacji do służby, zarządzanie z udziałem samych zainteresowanych i w interesie obywateli[23]. Przy czym służba publiczna pełniona jest na rzecz dwóch podmiotów – obywateli oraz państwa, w sposób równorzędny. W tym kontekście pojawia się również zagadnienie tzw. podwójnej lojalności osób zatrudnionych w sferze publicznej. Oczekuje się od nich lojalności wobec społeczeństwa, pojmowanej na minimalnym poziomie jako respektowanie wymogów prawa, zarówno w procesie jego tworzenia, jak i stosowania, a z drugiej strony lojalności wobec przełożonych służbowych, wyrażającej się przede wszystkim w posłusznym wykonywaniu ich poleceń i innych aktów zwierzchnictwa służbowego[24]. Jest to jednak sprzeczność pozorna, ponieważ w doktrynie przyjmuje się wielowymiarowość

[20] Dla przykładu można wskazać rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 kwietnia 2017 r. w sprawie przeprowadzania badania psychofizjologicznego, testu sprawności fizycznej oraz badania psychologicznego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, gdzie § 6 ust. 2 pkt 1a, określający zakres badań psychofizjologicznych funkcjonariuszy, przewiduje, że badanie obejmuje ustalenie w zakresie lojalności funkcjonariusza wobec Służby Celno-Skarbowej. Podobnie w § 11 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego w Straży Granicznej przewidziano, że zakres badania psychofizjologicznego obejmuje dokonanie ustaleń co do lojalności funkcjonariusza wobec Straży Granicznej.

[21] Wyrok SN z 15 listopada 2017 r., III PK 161/16, LEX nr 2427123.

[22] Wyrok SN z 1 czerwca 2012 r., II PK 250/11, LEX nr 1226630.

[23] J. Itrich-Drabarek, *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*, Frankfurt am Main 2015; *eadem*, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016; hasło *Lojalność*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Lojalność [dostęp 08.07.2022].

[24] M. Kasiński, *Lojalność urzędnika w świetle prawa i etyki* „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2010, t. 13, nr 1, s. 139-146.

obowiązku lojalności w służbie publicznej. Wymienia się lojalność wobec rządu, która oznacza, że pracownik, funkcjonariusz administracji publicznej lojalnie i rzetelnie realizuje jego program, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i wolą, bez zachowań obstrukcyjnych. Jest również lojalność wobec macierzystej instytucji, która oznacza zakaz wypowiadania się krytycznie wobec instytucji w mediach publicznych, a także wspomniana już lojalność wobec przełożonych – będącą gotowością do wykonywania poleceń służbowych, przy jednoczesnej dbałości o przestrzeganie prawa i niepopełnianie pomyłek[25]. Czy zatem istnieje tu przestrzeń do formułowania własnych opinii, w tym w dziedzinach objętych zakresem działalności danej instytucji[26], formacji, zakładu pracy?

3. Prawo do wolności wypowiedzi

Prawo do wolności wypowiedzi w stosunkach pracy i stosunkach służbowych, w tym prawo do krytyki pracodawcy, może być wywodzone przede wszystkim z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów. Także art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Podobnie przyjęto w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.[27] Zasada wolności słowa ma więc także zastosowanie do stosunków pracy, w tym do krytyki pracodawcy. Prawo do krytyki pracodawcy nie jest jednak prawem niczym nieograniczonym. Dozwolona krytyka pracodawcy musi pozostawać w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym, zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami[28]. Ponadto na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczalne jest ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi, co znajduje swój wyraz w konkretnych pragmatykach. Przykładowo członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, zgodnie z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[29]. W odniesieniu do sędziów ograniczenie wolności wypowiedzi ma swoje źródło w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje ich apolityczność. Oznacza to, że prawo do wolności wypowiedzi jako prawo konstytucyjne może zostać ograniczone w stosunkach pracy, a w stosunkach służbowych istotnie doznaje takiego

[25] J. Itrich-Drabarek, *The Civil Service...*; *eadem*, *Etyka zawodowa...*; hasło *Lojalność*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Lojalność [dostęp 08.07.2022].

[26] Na tym tle szczególnego znaczenia nabierają protesty sędziów, manifestowane publicznie od 2017 r., na temat zmian prawa w zakresie dokonywanej reformy sądownictwa.

[27] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

[28] Wyrok SN z 9 marca 2022 r., III PSKP 62/21, LEX nr 3350079; S.W. Ciupa, *Niedozwolona krytyka pracodawcy ze strony pracownika jako przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę*, „Monitor Prawniczy" 2002 nr 20, s. 925.

[29] T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1233. Podobnie art. 45^1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537, art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

ograniczenia nie tylko w odniesieniu do zakazu przejawiania aktywności politycznej, ale także manifestowania poglądów politycznych.

W ocenie ETPC[30] pracownicy w stosunku do pracodawcy winni wywiązywać się z obowiązku lojalności, powściągliwości i dyskrecji. Dzieje się tak w szczególności w przypadku pracowników i funkcjonariuszy służby publicznej, jako że sama natura tej służby wymaga, by pracownika wiązał obowiązek lojalności i dyskrecji. Misją funkcjonariuszy służby publicznej w demokratycznym społeczeństwie jest pomaganie rządowi w realizacji jego funkcji oraz zważywszy, że społeczeństwo ma prawo oczekiwać, iż służba publiczna będzie pomagać, a nie przeszkadzać demokratycznie wybranemu rządowi, to obowiązek lojalności i powściągliwości ma w przypadku funkcjonariuszy publicznych szczególne znaczenie. Ponadto wobec samego charakteru ich położenia mają oni często dostęp do informacji, w odniesieniu do których rząd, z wielu uzasadnionych powodów, może mieć interes w zachowaniu ich poufności lub tajności. Zasadniczo więc obowiązek dyskrecji, którą winni zachowywać, będzie także doniosłym obowiązkiem. Jednakże Trybunał podkreśla, że funkcjonariusz służby publicznej, w trakcie swej pracy, może wejść w posiadanie informacji wewnętrznych, włącznie z informacjami tajnymi, których ujawnienie lub publikacja wiążą się z poważnym interesem publicznym. Należy zatem uznać, że zasygnalizowanie przez funkcjonariusza służby publicznej lub osobę zatrudnioną w sektorze publicznym sprzecznego z prawem lub nagannego postępowania powinno, w pewnych okolicznościach, korzystać z ochrony. Może to być konieczne wówczas, gdy tenże pracownik lub funkcjonariusz służby publicznej jest jedyną osobą lub należy do niewielkiej grupy osób świadomych tego, co się dzieje w miejscu jego pracy, a tym samym znajduje się w najlepszym położeniu, by działać w interesie publicznym przez powiadomienie pracodawcy lub całego społeczeństwa. Wydaje się, że w takich okolicznościach uzasadnione jest – przez pryzmat ochrony innej wartości – działanie pracownika lub funkcjonariusza publicznego wbrew podstawowemu obowiązkowi lojalności.

Podobnie rozstrzygał też TSUE[31], uznając, że urzędnicy i inni pracownicy Wspólnot Europejskich korzystają z prawa do wolności wyrażania opinii nawet w dziedzinach objętych zakresem działalności instytucji Wspólnoty. Wolność ta obejmuje wyrażanie, ustnie bądź na piśmie, opinii, które są odmienne lub sprzeczne z prezentowanymi przez instytucję zatrudniającą. Również ETPC wskazuje, że stosunki pracy muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu, jeżeli mają przynosić korzyści. Trybunał podkreślił, że wymóg działania w dobrej wierze w kontekście umowy o pracę nie oznacza bezwzględnego obowiązku lojalności względem pracodawcy. Z drugiej strony jednak określone sposoby manifestowania prawa do wolności wypowiedzi, które mogą być uprawnione w innych kontekstach, nie są uprawnione w kontekście stosunków pracy[32], a tym bardziej w stosunkach służbowych, gdzie

[30] Wyrok ETPC Wielka Izba z 12 lutego 2008 r., *Guja p. Mołdawii*, skarga nr 14277/04.

[31] Wyrok TSUE z 6 marca 2001 r., *Bernard Connolly p. Komisji Wspólnot Europejskich*, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127.

[32] Wyroki ETPC z 12 września 2011 r., *Palomo Sanchez i inni p. Hiszpanii*, skargi nr 28955/06, 28957/06, 28959/06 i 28964/06.

ograniczenie swobody wypowiedzi (w tym krytyki) znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze tego stosunku oraz obowiązków, jakie zostały nałożone na funkcjonariusza przez ustawodawcę.

Dokonując zatem oceny, czy ograniczenie swobody wyrażania opinii było proporcjonalne, należy – z jednej strony – wziąć pod uwagę okoliczność, czy pracownikowi lub funkcjonariuszowi dostępne były jakiekolwiek inne skuteczne środki naprawienia nagannego postępowania, które miał on zamiar ujawnić, a z drugiej interes publiczny, którego ujawnione informacje dotyczą[33]. Charakter i zakres lojalności pracownika w konkretnym przypadku ma wpływ na ważenie praw pracownika i sprzecznych interesów pracodawcy[34]. Jest to szczególnie istotne, gdy obowiązek lojalności oceniany jest przez pryzmat wykonywania poleceń służbowych. Przy założeniu, że granicą wywiązywania się z obowiązku lojalności w służbie państwu jest zachowanie zgodne z prawem, to w przypadku, gdy polecenie lub rozkaz przełożonego nosi znamiona przestępstwa, a jego skutkiem byłoby złamanie prawa – pracownik lub funkcjonariusz zobowiązany jest to zgłosić, z pominięciem drogi służbowej[35]. Dodatkowo przedstawione rozważania na temat konieczności analizowania różnych racji oraz wartości należy odnieść także do problematyki przestrzegania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego, które jest powinnością obydwu stron stosunku pracy[36].

Nie ma podstaw do przyjęcia, że każda publiczna negatywna ocena, np. zmian w prawie, działalności pracodawcy czy innych aspektów związanych z wykonywaniem i organizacją pracy (służby) osoby zatrudnionej w sferze publicznej, na której ciąży ustawowe ograniczenie swobody wypowiedzi (choćby w postaci zasady neutralności politycznej), stanowi naruszenie obowiązku lojalności. Ocena dopuszczalności krytyki pracodawcy, w ramach realizacji konstytucyjnego prawa swobody wypowiedzi, powinna być dokonywana z uwzględnieniem charakteru określonego stosunku zatrudnienia (stosunku służbowego), wykonywanych obowiązków służbowych oraz zakresu obowiązku lojalności pracownika w konkretnym przypadku. Ma on bowiem wpływ na ważenie praw pracownika z jednej strony i sprzecznych interesów pracodawcy z drugiej. Jest to uzasadnione również tym, że obowiązek lojalności jest bardziej wyraźny w przypadku pracowników (funkcjonariuszy) sektora publicznego niż pracowników, którzy pozostają w stosunku pracy poza sferą publiczną.

[33] Wyrok ETPC Wielka Izba z 12 lutego 2008 r., *Guja p. Mołdawii*, skarga nr 14277/04.

[34] Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2011 r., *Heinisch p. Niemcom*, skarga nr 28274/08

[35] Wyrok SN z 16 czerwca 2005 r., I PK 257/04, LEX nr 149982; J. Itrich-Drabarek, *The Civil Service...*; *eadem*, *Etyka zawodowa...*; *eadem*, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010; hasło: *polecenie służbowe*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl [dostęp 08.07.2022].

[36] T. Zieliński uznaje lojalność za kategorię etyczną opartą właśnie na normach moralnych – zasadach współżycia społecznego, T. Zieliński, *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988, s. 193-194.

Bibliografia

Ciupa S.W., *Niedozwolona krytyka pracodawcy ze strony pracownika jako przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę*, „Monitor Prawniczy" 2002, nr 20.

Itrich-Drabarek J., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016.

Itrich-Drabarek J., *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*, Frankfurt am Main 2015.

Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

Kasiński M., *Lojalność urzędnika w świetle prawa i etyki* „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2010, t. 13, nr 1.

Kuczyński T., *O właściwościach pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 7.

Kuczyński T., *Obowiązki funkcjonariusza i pracownika*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.

Lewandowicz-Machnikowska M., *Zakaz konkurencji a obowiązek lojalności pracownika*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, nr 2.

Pokrzywniak J., *Obowiązek lojalności jako element stosunku obligacyjnego*, „Monitor Prawniczy" 2013, nr 19.

Sztompka P., *Zaufanie*, Kraków 2007.

Wieczorek M., *Obowiązek lojalności stron stosunku pracy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, nr 2.

Zieliński T., *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988.

Zieliński W., *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2010, nr 6.