

Państwo sprawne inaczej

Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

"Nie będzie pobłażliwości! Rząd i inne organy władzy muszą zwalczać wszystko, co zatruwa życie publiczne: korupcję, prywatę, arogancję, przestępczość i znieczulicę. W tych sprawach nikt nie będzie mógł liczyć na pobłażliwość" - zapowiedział premier. Według niego „wrogiem publicznym powinno być wszystko, co zniechęca Polaków do własnego państwa”. [1]

Przy konstruowaniu jakiegokolwiek systemu należy pamiętać o podstawowej zasadzie. Jakość tego systemu będzie taka, jaka będzie jakość jego najsłabszego elementu. W przygotowywanym na zlecenie Fundacji Batorego opracowaniu dotyczącym konstruowania komórek organizacyjnych w korpusie służby cywilnej, ograniczono się do zbadania tylko jednego obszaru funkcjonowania administracji publicznej. Spośród wielu przypadków opisane zostały najbardziej charakterystyczne oraz takie, na przykładach których ujawniały się nowe elementy. Nie było sensu przywoływać wszystkich przykładów, gdzie np. stwierdzane było nagminne — jak się okazuje — lekceważenie m.in. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ten element występował w każdym przypadku. Tak, jak i w każdym przypadku dają się zauważyć wspólne wszystkim cechy: brak poszanowania dla prawa, nieznanostwo zasad prawnych, niekompetencja urzędnicza na wszystkich szczeblach. Swoiście pojmowana solidarność środowiskowa, przejawiająca się choćby w braku reakcji przełożonych na ewidentnie naganne zachowania urzędników niższego szczebla. Tolerancja, a nawet wspieranie bezspornie złych zachowań prowadzące do równie ewidentnych negatywnych zachowań przełożonych, do najwyższego szczebla urzędu. Powoływanie się na przepisy prawa w celu łamania prawa, to też powszechny, jak się wydaje, zwyczaj urzędników. Traktowanie norm prawnych w sposób instrumentalny, w całkowitym oderwaniu od zasad generalnych, często wbrew nim. Zupełnie tak, jakby urzędnik zaprzątnięty był wyłącznie jedną myślą - wynaleźć taki przepis, który pozwoli ukryć prawdziwe oblicze i rzeczywiste motywacje. Czasem urzędnik tak dalece zabrnę w swoich niejasnych poczynaniach, że aby je kryć, posuwa się nawet do mijania z prawdą w oficjalnej wypowiedzi, będącej, bądź co bądź, stanowiskiem organu władzy publicznej. Czyli wygłaszana jest ona w imieniu i na rachunek państwa, które mu pełnienie tej funkcji powierzyło. Jeżeli urzędnik na wyższym stanowisku w administracji rządowej, członek korpusu służby cywilnej, daje dowody braku elementarnej wiedzy zarówno w zakresie swojego działania, jak i w ogóle w postawie urzędniczej kompetencji, to jest to wyraźny sygnał, że struktury państwa są słabe. Jeżeli jeszcze na dodatek w oficjalnych wypowiedziach świadomie pomija istotne fakty, mogące postawić go w świetle co najmniej dwuznacznym, to już jest sygnał, jak bardzo państwo jest chore. Zwłaszcza, gdy kolejne szczeble nie tylko nie reagują w sposób nakazany prawem, ale nawet idą w sukurs wspomagając i tłumacząc takie zachowania. Tym samym przełożeni stają się współodpowiedzialnymi, tyle że w jeszcze większym stopniu. Im wyższe stanowisko, to nie tylko zwiększone apanaże, to także zwiększony zakres odpowiedzialności za poczynania podwładnych, nad którymi sprawuje się nadzór. Niezwykle silny opór przed ujawnianiem informacji o kwalifikacjach zatrudnionego kandydata, rzekomo w imię prawa, przy bezceremonialnym jego łamaniu, może być sygnałem już nie tylko niekompetencji.

Opisana procedura rekrutacji w GUGiK, wraz z enigmatycznym opisem kwalifikacji kandydata wybranego, o czym zdecydował spełniony jeden i konkretny warunek w wymaganiach pożądanym, tempo rozstrzygnięcia i wielomiesięczny spór o ujawnienie szczegółów już samo w sobie nasuwa podejrzenie o możliwości zaistnienia przypadku kumoterstwa.

Komisyjne niszczenie nadesłanych aplikacji może mieć również na celu np. ukrycie rzeczywistych kwalifikacji kontrkandydatów. Pominięcie w procedurze rekrutacyjnej, prowadzonej w trybie konkurencyjnym, dokumentów kandydata o wyższych kwalifikacjach niż zaproszeni, nabiera już znamion przestępstwa urzędniczego, którego różne formy przewidziane są w przepisach kodeksu karnego. Dochodzi do tego, że trzeba angażować aż NSA, by urząd przymusił do prawnych form działania. Jedyną zaś konsekwencją wobec urzędników winnych zaniedbań jest postanowienie [3] o zwrocie kosztów sądowych stronie skarżącej organ o bezczynność. W kwocie złotych polskich pięciu. Zapłaconych zresztą z kieszeni podatnika.

Przypadek Kuratorium Oświaty w Warszawie, rekordzisty pod względem sprawności

przeprowadzenia konkursu, jest jeszcze bardziej wyrazisty. Konkurs był ewidentną fikcją, co zresztą pośrednio przyznała dyrektor Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli. W jednym krótkim piśmie zawarta została cała kwintesencja rozumienia celów i misji służby cywilnej, rozumienie przepisów ustaw, rozumienie roli urzędnika państwowego [4]. Ogłoszenie zostało opublikowane, bo to nakazuje ustawa i na tym właściwie koniec. Chyba że potraktować poważnie opis wykonanych działań, tzn. w ciągu jednego dnia otworzono oferty (40 aplikacji), dokonano selekcji grupy o najlepszych kwalifikacjach (jak liczebnej, nie wiadomo), powiadomiono te osoby o terminie rozmów kwalifikacyjnych (!), przesłuchano, rozstrzygnięto i przed zakończeniem dnia konkurs się zakończył. Próby wyświetlenia tajemnicy tak niezwykle sprawnie przeprowadzonego konkursu, na stanowisko kierownicze zresztą, napotykać na poważne trudności. Mazowiecki Kurator Oświaty w decyzji odmawiającej prawa poznania kwalifikacji zwycięzcy, akceptuje jednocześnie prawdziwość dwóch wzajemnie wykluczających się wyjaśnień, swojego i podwładnego. Opatrując tę oczywistą nieprawdę pieczęcią z godłem państwowym. Odwołanie zaś każe słać do Wojewody i dopiero tenże przesyła je do organu właściwego, tzn. do Ministra Edukacji. Tak się składa, że nad Ministrem już ciąży wyrok NSA zobowiązujący do udzielenia informacji w związku z podobnymi czarami konkursowego naboru do służby cywilnej i podobnej blokady informacji na ten temat. I w tym wypadku opór znalazł finał w NSA, który nakazał zwrot kosztów sądowych, co oznacza zasadność wniesionej skargi na bezczynność organu. [5]

Trudno oczekiwać sprawnego funkcjonowania organizmu, który składa się w jakiejś części z wybrakowanych elementów. Trzeba też pamiętać, że większość urzędników, związanych z poszczególnymi przykładami procedur rekrutacyjnych, bierze udział w ocenie kwalifikacji osób przystępujących do konkurencyjnego naboru. Jeżeli członkowie komisji rekrutacyjnych, poza prezentowanym poziomem kwalifikacji i wiedzy, posiadają jeszcze instynkt samozachowawczy, to kandydat o rzeczywiście wysokich kwalifikacjach nie ma żadnych szans, by wygrać jakikolwiek konkurs. Nawet wówczas, gdy zbiegiem okoliczności na jakieś stanowisko nie ma ustalonego już kandydata.

To tylko kilka przykładów niezrozumiałego ale za to niezwykle silnego oporu przed ujawnianiem kwalifikacji wybranych i zatrudnionych kandydatów w procedurze naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

Prezentowany przez Szefa Służby Cywilnej pogląd, iż to dyrektor generalny jest wyłącznie władny decydować o tym kogo zatrudni, biorąc pod uwagę interes urzędu, jest oczywiście słuszny. Pod warunkiem wszakże, iż dobro urzędu jest rozumiane jako dobro całego aparatu administracyjnego. Tymczasem w większości przypadków daje się zauważyć postawę „szlachcica na zagrodzie” — dobre jest to, co jest dobre dla kierującego urzędem. To, co za płotem nie ma znaczenia. Mamy takich zagród w kraju ładnych parę tysięcy. Ze swoimi „szlachcicami na zagrodzie”, nierzadko o mentalności watażki z Dzikich Pól.

Pięć lat funkcjonowania ustawy o służbie cywilnej nie tylko nie zapoczątkowało procesu naprawy państwa, ale przeciwnie, pogorszyło jeszcze jego stan. Uchwalając tę ustawę i pozostawiając ją bez żadnych mechanizmów kontroli społecznej ośmiesza się samą ideę służby cywilnej, Konstytucję RP, ośmiesza się Państwo. Posmak drwiny mają kosmetyczne zabiegi w kolejnych projektach nowelizacji ustawy w zakresie naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej. Nie ma nadal nawet cienia intencji uregulowania dotyczącego jawności na zewnątrz administracji.

W połowie czerwca 2003 roku ukazał się „Raport o służbie cywilnej III RP — punkty krytyczne”, napisany na zlecenie Fundacji Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji. Pokazuje on katastrofalny stan korpusu służby cywilnej, choć głównie w odniesieniu do obsadzania wyższych stanowisk. W kilkanaście dni później, na tej samej stronie ukazał się tekst pewnego rodzaju recenzji Raportu, wytykający brak analizy procedur naboru do służby cywilnej w trybie, o którym mowa w art. 21 usc. Zresztą w ogóle potraktowania tego obszaru po macoszemu. [6] Jednocześnie zaś, w tym samym okresie pojawił się kolejny projekt nowelizacji ustawy — z 9 lipca 2003 roku — gdzie w zakresie ujawniania informacji o przebiegu procedur w praktyce nic się nie zmieniło, mimo wprowadzenia nowych elementów: w tym i nakaz ogłaszania w Biuletynie SC wyników rozstrzygnięć. Niewątpliwie ów nakaz upowszechniania informacji był krokiem we właściwym kierunku. Jednakże zakres ujawnianych informacji w praktyce żadnemu z biorących udział w rekrutacji nic nie mówi, z kim konkurs przegrał. Imię i nazwisko osoby zatrudnionej nie odpowiada na pytanie, co ta osoba sobą reprezentuje. A ta wiedza jest podstawą oceny wyników.

Przez blisko pięć lat ten obszar zatrudniania do korpusu służby cywilnej konsekwentnie

pomijano nie tylko w publikacjach, ale też w pracach Rady Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej nie pokusił się przez ten okres o przeprowadzenie badań, jak w rzeczywistości realizowane są zasady Konstytucji i samej ustawy w tym zakresie. Przeprowadzony test, o bardzo zawężonym zasięgu, tym bardziej może przerazić, że gdziekolwiek się tknąć, objawia się powódź niekompetencji, dowolności, mylenia pojęć roli urzędnika państwowego z rolą feudała na folwarku lub właściciela manufaktury. Z tą różnicą, że właściciel przedsiębiorstwa skutki swoich błędnych decyzji personalnych odczuje na własnej skórze, natomiast w urzędzie administracji publicznej nikt za nic nie odpowiada, a stała i pewna pensja z budżetu państwa skutecznie usypia chęć wszelkiej inicjatywy.

Skutki tak budowanego aparatu państwa odczuwamy wszyscy i to w coraz boleśniejszy sposób. Urodzaj na lawinowo ujawniane afery korupcyjne — głównie z udziałem polityków i urzędników wyższych i najwyższych szczebli — nie są plonem wiosennego zasiewu. Dobrze jest sobie uświadomić, że za każdą z takich ujawnionych afer przewijają się dziesiątki różnych osób. Jeżeli nagle organa ścigania okazują zainteresowanie kimś wysoko postawionym w hierarchii politycznej lub urzędniczej, to warto pamiętać, że jest to skutek niejasnych działań sprzed miesiący czy nawet lat. Za tym zaś kryją się dziesiątki, setki rozmaitych dokumentów, tworzonych przez całe sztaby ludzi. Dopiero jakiś artykuł — na ogół nie czynniki właściwe, niestety — uderzając w czubek góry lodowej odkrywa coś, o czym wiele osób wiedziało znacznie wcześniej. Takie zdarzenia, których praktycznie poznajemy dopiero finał, możliwe są m.in. dlatego, że rozgrywają się w otoczeniu w najlepszym razie obojętnym. Milczenie, współdziałanie, przemykanie oczu pozwalają na takie zachowania. A wynika to z różnych przyczyn i motywów. Poczynając od zwykłej głupoty, poprzez swoiście pojmowaną lojalność, poczucie wdzięczności, związki rodzinne i towarzyskie, po świadomy udział.

Nietrudno sobie wyobrazić postawę urzędnika wobec przełożonego, który przeforsował kandydaturę wbrew poziomowi wiedzy i kwalifikacji. Choć może ten czynnik był właśnie decydujący, bo wygodny. Przy takiej dowolności zachowań również nietrudno sobie wyobrazić swobodną budowę struktur jakiegokolwiek urzędu według własnego uznania i zgodnie z własnymi celami. Szczególnie niepokojące staje się takie zjawisko w przypadku obsad personalnych zespołów, komórek organizacyjnych związanych z dysponowaniem finansami publicznymi lub decydującymi o wydawaniu koncesji, pozwoleń, czy wreszcie zespołów mających te wcześniej wymienione kontrolować. Ukazane w opracowaniu praktyczne przykłady z obszaru zamówień publicznych powinny uzmysławiać, do czego może doprowadzić brak mechanizmów kontroli w powiązaniu z całkowitą dowolnością zachowań i poczuciem bezkarności urzędnika. Taki system sobiepaństwa prowadzi w efekcie do rzeczywistego kryzysu państwa. Nie tylko umożliwia zatrudnianie posłusznych, ale też i, co do zasady, gorszych urzędników, bo lepszy nie potrzebowałby kumoterskiego poparcia przy przejrzystych regułach gry. Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia pozbawiania społeczeństwa środków kontroli sposobów zatrudniania i obsadzania stanowisk w administracji publicznej. Całej administracji, a nie tylko w korpusie służby cywilnej. Afery korupcyjne nie są wyłączną domeną administracji rządowej czy wyłącznie samorządowej. Cała administracja przeżarta jest tą gangreną, a ludzie odpowiedzialni za korupcjogenne sposoby budowania struktur, występujący przy łada okazji z płomiennymi przemówieniami o demokracji, państwie prawa i społeczeństwie obywatelskim, w tej tematyce doznają jakiegoś amoku niewiedzy. Jeżeli istotnie wynika to z nieświadomości stanu faktycznego, to tym samym dowodzą swojej niekompetencji. Jeżeli są świadomi i milczą, tym gorzej dla nich. Tym gorzej dla wszystkich.

Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów Szef Służby Cywilnej ma i tak wystarczające instrumenty kontroli i nie jest prawdą, że z powodu ich braku pozostaje bezczynny wobec sygnałów o nieprawidłowościach. Trudno sobie wyobrazić odmowę współdziałania, choćby w świetle przepisu art. 11 usc, nie mówiąc już o znacznie szerszym pojęciu obowiązku współdziałania organów administracji państwowej w interesie państwa. Stosowanie uników, z uzasadnieniem braku kompetencji, jest nie tylko niepoważne, ale też potwierdza wspomniany wcześniej pogląd o pomyleniu ról urzędnika państwowego z „panem na zagrodzie”, a części struktury aparatu państwa z tą właśnie zagrodą.

Nasuwa się pytanie, jak dalece może sięgać nieświadomość stanu faktycznego w procedurach naboru do służby cywilnej. Przy tym i wyłaniających się na światło dzienne zagadnień rzeczywistych kwalifikacji urzędników wysokiego i najwyższego szczebla w administracji rządowej. Okazuje się, że ta nieświadomość może sięgać bardzo daleko. Wbrew negatywnej opinii o administracji ponad dziewięćdziesięciu procent społeczeństwa. Opinie te w

znakomitej części opierają się na osobistych kontaktach z urzędnikami niższych szczebli. Zatem są wynikiem zetknięcia się ze skutkami wcześniejszych decyzji personalnych. Jak te decyzje powstają, pokazane będzie, w szerszym zakresie, na przykładach we wspomnianym opracowaniu. Tym bardziej niepokoi fakt, że jest to tylko ułamek procenta całości. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw wysuwania tezy o wyjątkowości prezentowanych zdarzeń, pośród kilku tysięcy rocznie podobnych postępowań. W żadnym z kontaktów z urzędem nie zdarzyło się nie mieć zastrzeżeń, nierzadko poważnych, co do zachowania urzędnika. Co gorsza tam, gdzie wielość przesłanek niejasnego działania prowadzi wręcz do podejrzeń korupcyjnego charakteru zdarzenia, instytucje oraz urzędnicy, zobowiązani do odpowiedniego reagowania, albo z zastanawiającą determinacją bronią dostępu do informacji, albo umywają ręce. Tymczasem szef Służby Cywilnej wynosi naszą administrację na wyżyny sprawności i kompetencji:

Pyt.: "Jak pan ocenia poziom kompetencji polskich urzędników? Czy jesteśmy daleko od Europy?"

Odp.: „Uważam, że poziom naszych urzędników wcale nie jest gorszy od przeciętnej europejskiej. Sporo już osiągnęliśmy i z pewnością wiele jeszcze dobrego przed nami. Zawsze wzorem były dla nas kraje o wysokim poziomie kultury administracyjnej, jak Wielka Brytania, Skandynawia czy Niemcy. Twierdzę, że stanowimy konkurencję dla naszych sąsiadów i nie powinniśmy mieć żadnych kompleksów. Przygotowanie i sposób zachowania się naszych urzędników (...) tylko to potwierdza.” [7]

Konkurencję to my stanowimy, póki co, najwyżej dla sąsiedniej Białorusi, a porównywanie się do wymienionych państw brzmiałoby jak anegdota, gdyby nie powaga sytuacji. Porównanie sposobów funkcjonowania administracji państw rozwiniętej demokracji, zwłaszcza w świetle integracji europejskiej, wymagałoby osobnego opracowania, a polski korpus służby cywilnej nabrałby jeszcze bardziej ponurego wyrazu, jak zresztą cały aparat administracyjny państwa.

Sposób rozumienia celów i misji służby cywilnej można też odnaleźć w wypowiedziach innych wysokich urzędników administracji rządowej, np. w kwestii obsadzania wyższych stanowisk w drodze konkursu:

"(...)Pyt.: "Niezależnie od przyjętych teorii zarządzania jest pan urzędnikiem i powinien pan realizować obowiązki wynikające z ustawy o służbie cywilnej.

Odp.: "I realizuję, działając całkowicie w granicach prawa. Przecież nie ma przepisu, który nakazuje obsadzanie wyższych stanowisk w drodze konkursu w określonym terminie. To byłby nonsens. Chodzi przecież o dobro instytucji, w której ma normalnie toczyć się praca. Te powody mogą uzasadnić sytuację, w której w ogóle rezygnuje się z konkursu. Przykładem mogą być dyrektorzy biur pełnomocników rządu, powołanych do określonych zadań realizowanych w określonym czasie. Organizowanie trwających rok procedur konkursowych miałoby sens przy założeniu, że biuro będzie funkcjonować przez 5 lat. Tyle że na przykład, reformę trzeba przeprowadzić w ciągu dwóch lat. Ogłaszanie konkursu, żeby wyłonić osobę, która będzie pracować na tym stanowisku przez pół roku wydaje się wątpliwe.(...)" [8]

Logika wyводу wydaje się być zrozumiała, gdyby np. nie taki fakt, że również i w tym właśnie urzędzie obsadzone są z pomijaniem konkursów wyższe stanowiska w departamentach, które trwają i trwać będą niezależnie od wszelkich reform. Zadaniem ich bowiem jest zapewnienie funkcjonowania urzędu, bez znaczenia, pod jaką nazwą ów departament będzie występował. Jeżeli zniknie, to tylko razem z całym urzędem, co nie wydaje się prawdopodobne. Zatem w takich sytuacjach widać podwójną logikę w działaniu i wypowiedziach. Takie konstrukcje quasi-racjonalne stają się później argumentami usprawiedliwiającymi omijanie nakazu konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej i są powszechną praktyką. Najwyraźniej akceptowaną, skoro nikt nie próbuje nawet polemizować z podobnymi półprawdami. Nie jest też prawdą, że procedury konkursowe trwają, a przynajmniej muszą trwać rok. Czas ich przeprowadzenie w ogromnej części zależy od sprawności działania zainteresowanych. W GITD w ciągu tego samego roku 2003 zorganizowano już drugi konkurs na to samo wyższe stanowisko, które widać zostało zwolnione przez uprzednio wybranego kandydata. Chodzi więc raczej o to, że tego zainteresowania w organizowaniu konkursów trudno się doszukać. Przeciwnie, używa się podobnych temu wyżej wybiegów, by temat odsuwać w nieskończoność. W tym przypadku trwa to już ponad dwa i pół

roku. A komórka organizacyjna trwa od dziesięcioleci i trwać będzie nadal. Sposób myślenia i mentalność dają też znać o sobie i w innej wypowiedzi w tym samym wywiadzie: **„(...) Konkursy to jest tylko jeden z elementów stabilizacji sytuacji, a nie dobro samo w sobie. Jest to pewien proces. Dlatego np. brakuje mi takiego zapisu w ustawie, który pozwalałby na awans wewnętrzny. Gdyby konkursom podlegali tylko dyrektorzy, a zastępcy fakultatywnie, to już istniałoby pole manewru.(...)”**.

Otóż i odnajdujemy w wypowiedzi specjalisty od półprawd sedno pragnień i snów o budowaniu własnego księstwka. Można sobie wyobrazić swobodę działania i organizacji pracy dyrektora departamentu, który z zewnątrz i nieznany objął stanowisko. Objął w wyniku konkursu przeprowadzonego według czystych reguł i znalazł się w otoczeniu zastępców z nadania dyrektora generalnego. Nie trzeba zbytnej przenikliwości, by się zorientować, do czego takie swobodne wewnętrzne awansowanie mogłoby doprowadzić. Próby przeprowadzania racjonalnych zamierzeń, które nie przypadną do gustu innym, a nawet mogą stanowić dla wielu zagrożenie utraty swobody postępowania, z góry skazane są na niepowodzenie. Nagłaśniane nieprawidłowości w zatrudnianiu na wyższe stanowiska pracy w służbie cywilnej, jak w całej zresztą administracji, to tylko jedna strona medalu. Dyrektorzy z konkursów, choćby i wybitni specjaliści, niewiele zdziałają, mając wokół współpracowników dobieranych na zasadzie nieformalnych powiązań, a nie według kompetencji. W przykładach opracowania udział biorą w niejasnych działaniach zresztą nie tylko p. o., jak można skonstatować. Tak więc i rzetelne konkursy na wyższe stanowiska nie rozwiązują problemu. [9] We wskazanym wyżej przypadku nawet i nie trzeba było uciekać się do wewnętrznych awansowań z omijaniem procedur konkursowych, znaleziono bowiem „pole manewru”. Dyrektor został obsadzony z zewnątrz, a jeden z zastępców, bez żadnych konkursów, również przybył z zewnątrz. W ten prosty sposób w jednym departamencie, któremu z całą pewnością nie grozi likwidacja, od kilku lat działają p. o. dyrektor z zewnątrz, trzech p. o. zastępców, w tym jeden ściągnięty z zewnątrz oraz jeszcze jeden zastępca, o którym w ogóle niewiele wiadomo. Twierdzenie w tej sytuacji o całkowitym działaniu w granicach prawa wydaje się już mniej przekonujące. Zwłaszcza gdyby postawić jeszcze inne pytanie: czy tak liczna obsada stanowisk kierowniczych w tej jednej komórce organizacyjnej rzeczywiście jest działaniem racjonalnym.

Brak mechanizmów kontrolnych w systemie naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej wydaje się być poważnym niedopatrzeniem. Czy jest to tylko niedopatrzenie, nie dostrzeganie pola, bardzo szerokiego, do rozwoju patologicznych sytuacji, czy też rozmyślne zaniechania? Pośrednio tylko można snuć rozważania na temat motywów wielu osób zaangażowanych w konstruowanie kolejnych projektów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

Przedstawione w opracowaniu udokumentowane fakty dowodzą, iż pozostawianie tego obszaru poza rzeczywistością, realną kontrolą sprzyjać będzie dalszej degeneracji struktur administracyjnych państwa. Przy świadomości skutków tych zaniechań osób odpowiedzialnych za podejmowanie inicjatyw zwalczania potencjalnych źródeł patologii.

„(...)Nieprawidłowości przy naborze do pracy, mało mianowanych urzędników, bałagan w systemie wynagrodzeń - to problemy, z jakimi boryka się służba cywilna.

Dyskutowano o nich na ostatnim posiedzeniu Rady Służby Cywilnej, przy okazji przedstawienia sprawozdania szefa służby cywilnej o stanie tej służby w 2002 r. Najbardziej jaskrawym przykładem łamania zasady otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej jest zatrudnianie w niej bez wcześniejszego ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej o wolnym stanowisku pracy, mimo że taki wymóg jest zawarty w ustawie o służbie cywilnej. Trudno powiedzieć, ile takich przypadków ma miejsce. Szef służby cywilnej nie ma praktycznie możliwości kontrolowania wszystkich decyzji kadrowych w urzędach administracji rządowej, gdyż pracuje w nich ponad 100 tys. ludzi. W ocenie RSC, szef służby cywilnej powinien jednak zabiegać o wyeliminowanie tego zjawiska, np. zwracając na problem uwagę ministrom nadzorującym poszczególne urzędy. Przewodniczący Rady Mirosław Stec przyznał, że szef służby cywilnej nie ma możliwości zwolnienia z pracy zatrudnionego niezgodnie z prawem urzędnika. Jednak ujawnianie takich przypadków umożliwia np. wszczęcie postępowań dyscyplinarnych wobec osób, które podejmowały decyzję o zatrudnieniu ze złamaniem ustawowych procedur.

Innym „łagodniejszym” sposobem na obchodzenie zasad naboru do służby cywilnej jest formułowanie ogłoszeń o pracę pod konkretną osobę. Na przykład kandydatom stawia się wymóg posiadania stażu pracy na określonym, rzadko

spotykanym stanowisku.(...)". [10]

Operowanie półprawdami wydaje się być kolejnym przykładem upowszechniania się nowych standardów postępowania urzędników państwowych, coraz częściej przyjmujących zwyczaje zakorzenione w polityce. Mówi się tylko to, co uzasadnia przyjmowanie określonego stanowiska, niekoniecznie zbieżnego z szeroko pojmowanym interesem państwa. W przytoczonej wypowiedzi Przewodniczącego RSC wskazany jest, m.in. przykład „jaskrawego łamania zasad otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej, bez wcześniejszego ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej o wolnym stanowisku pracy”. Z kolei w cytowanych wyżej wypowiedziach jednego z wysokich urzędników administracji rządowej znajduje się i takie stwierdzenie, że: **„(...) I realizuję, działając całkowicie w granicach prawa(...)”**. Tymczasem w przypadku wskazanego departamentu na tylko jedno z wyższych stanowisk ukazało się ogłoszenie, choć też raczej wyłącznie dla wypełnienia zasady ustawowej, bez dalszych jego konsekwencji. Pozostałe wyższe stanowiska obsadzone zostały z pominięciem nakazu zamieszczenia ogłoszenia. Co gorsza, stanowisko p. o. dyrektora w połowie roku 2001 zostało obsadzone przez osobę spoza urzędu. Nie dość więc, że pominięty został nakaz zamieszczenia ogłoszenia, to na dodatek obsada stanowiska nie była nawet „fakultatywnym aktem awansu wewnętrznego”. Co ciekawsze, w przypadku ogłoszenia konkursu, komisja kwalifikacyjna w USC tego akurat kandydata mogłaby w ogóle nie dopuścić do udziału w konkursie z powodu braku kierunkowego wykształcenia. O ile nie zastosowano by znanej już metody wymogu wykształcenia po prostu wyższego, bez określenia kierunku, choć na tego typu stanowisku nie jest to raczej obojętne. Podobna sytuacja obsady stanowiska w tym samym departamencie nastąpiła jesienią 2003 roku w przypadku stanowiska p. o. zastępcy p. o. dyrektora. Przeniesiony on został z jednostki organizacyjnej o charakterze pomocniczym w stosunku do urzędu, a więc — pod rządami wówczas obowiązujących przepisów ustawy o służbie cywilnej — spoza korpusu służby cywilnej. Nie był więc to „awans wewnętrzny”, lecz nabór na wolne stanowisko z pominięciem zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie SC. Wchodząc głębiej w szczegóły tego zdarzenia daje się zauważyć kolejny niebezpieczny trend. Otóż to właśnie stanowisko w istocie nie było wolne, gdyż funkcję p. o. zastępcy p. o. dyrektora pełniła osoba z „awansu wewnętrznego” tegoż urzędu. Trzeba trafiać, że akurat przy obsadzie tego stanowiska przynajmniej jeszcze zachowana została zasada zamieszczenia ogłoszenia, ale działało się to przed zmianami personalnymi latem roku 2001, tuż przed wyborami parlamentarnymi. Teraz, po blisko trzech latach, nastąpiła po prostu wymiana osób na tym samym stanowisku, przy czym członek korpusu służby cywilnej został przeniesiony poza korpus służby cywilnej — do gospodarstwa pomocniczego, natomiast osoba spoza korpusu — z gospodarstwa pomocniczego, bez żadnych procedur objęła wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Osoba odwołana i przeniesiona do pracy poza korpus służby cywilnej mogła, oczywiście, spróbować zaprotestować. Pytanie, dlaczego tego nie uczyniła, wydaje się być pytaniem retorycznym. To jeszcze jeden przyczynek do opisu wewnętrznych procedur funkcjonowania służby cywilnej i sposobów konstruowania komórek organizacyjnych poszczególnych urzędów administracji publicznej.

Mało prawdopodobne, by tego typu sytuacje były czymś wyjątkowym, jak również mało prawdopodobne, by ani Szef Służby Cywilnej, ani członkowie Rady Służby Cywilnej nie stykali się z podobnymi sygnałami konkretnych działań „całkowicie w granicach prawa”, skoro sami o tym wspominają. Brak praktycznej możliwości kontrolowania przez Szefa Służby Cywilnej wszystkich decyzji kadrowych nie jest argumentem zbyt przekonującym zwłaszcza, jeśli otrzymując wyraźne sygnały, nie robi się nic.

Jeszcze jedną półprawdą jest stwierdzenie, że Szef Służby Cywilnej nie ma możliwości zwolnienia z pracy zatrudnionego niezgodnie z prawem urzędnika. Istotnie, nie ma takich możliwości, bo nie jest powołany do zatrudniania czy zwalniania. Natomiast ma obowiązek podejmowania takich działań, które powinny zmierzać do usunięcia naruszenia prawa. Jak zresztą każda instytucja państwowa, otrzymująca sygnał tego rodzaju? Podstawą zaś zwolnienia pracownika jest jego świadomość uczestniczenia w łamaniu prawa. Zatrudniona bowiem w ten sposób osoba musi znać przepisy obowiązujące w tym zakresie, więc ma świadomość ich łamania. Dalsze konsekwencje stąd się wywodzące, to już szerszy temat. Świadomy udział w działaniach niezgodnych z prawem powinien w konsekwencji skutkować nie tylko wydaleniem ze służby cywilnej, ale też i z zakazem pracy w służbie publicznej w ogóle. Przynajmniej w określonym czasie, nie mówiąc już o zakazie zajmowania jakichkolwiek stanowisk kierowniczych w aparacie administracyjnym państwa. Dotyczy to obydwu stron: zatrudnionego, jak i zatrudniającego. Tymczasem brak jakichkolwiek reakcji czynników

zobowiązanych do podejmowania działań nakazanych prawem ugruntowuje przekonanie, że bezprawie jest normą. W ten sposób konstruowany aparat administracyjny w coraz szerszym zakresie będzie tę zasadę poczucia bezkarności stosował w codziennym postępowaniu. To daje o sobie znać coraz wyraźniej; w zamówieniach publicznych, przygotowaniach do wykorzystania środków unijnych, marnotrawieniu tych środków lub wręcz ich znikaniu. W tworzeniu kolejnych projektów aktów prawnych i ich wykonywaniu w sposób przynoszący straty, wręcz chaos, za który nikt nie ponosi odpowiedzialności, ale skutki ponosi całe społeczeństwo. Tak konstruowane zespoły będą wdrażać w życie perspektywiczne plany, choćby projektowane obecnie reformowanie wydatków publicznych zwane „planem Hausnera”, lub reformę służby zdrowia. Perspektywy widzenia w wielu przypadkach sięgają nie dalej niż brzeg własnego biurka, a w czasie co najwyżej na miesiąc, dwa naprzód.

Prywata i sobiepaństwo wynikające z poczucia bezkarności, dają też o sobie znać wewnątrz korpusu służby cywilnej w stosunkach służbowych i powiązaniach nieformalnych. Obsadzanie wyższych stanowisk na zasadzie wspomnianej „fakultatywności” niesie za sobą dalsze konsekwencje „fakultatywnego” zatrudniania na stanowiskach pozostałych. Przy wykorzystaniu metod dalekich od zasad wyrażonych w art. 1 usc. Łącznie z bezceremonialnym pozbywaniem się osób niepożądanych lub po prostu zajmujących stanowiska przewidziane dla osób „fakultatywnych”. Poczawszy od metody najprostszej, a zarazem najtrudniejszej do weryfikacji — rozsiewania korytarzowych pogłosek. Natura ludzka jest tak skonstruowana, że łatwiej dajemy posłuch wszelkim złym wieściom na temat bliźnich, niż wieściom dobrym. A przed plotką nikt się nie obroni, bo i nie ma na to sposobu, za to atmosfera powstaje taka, że „obiekt” o słabszej konstrukcji psychicznej sam w końcu rezygnuje i odchodzi. Jeżeli jednak trafia na osobę nazbyt odporną, to pozostaje wyszukiwanie ciągu błędów, najczęściej wymyślonych, by wykazać brak kwalifikacji na danym stanowisku i tym samym mieć powód do odwołania. Bywają też bardziej wyrafinowane metody, mające wykazać niekompetencje niechcianego pracownika. Gdy nie ma możliwości postawienia zarzutu niekompetencji, można postarać się o stworzenie sytuacji, która w konsekwencji takie podstawy dać może. Paradoksalnie, przy użyciu instrumentu pod nazwą ustawa o służbie cywilnej. W jednym z postępowań rekrutacyjnych poszukiwano kandydata o określonych, niezbędnych dla komórki organizacyjnej umiejętnościach. Brak osoby z takimi właśnie umiejętnościami mógłby spowodować poważne zakłócenia funkcjonowania komórki, do braku możliwości wykonywania zadań włącznie. Wszyscy o tym doskonale wiedzieli i te właśnie umiejętności były podstawowym warunkiem zatrudnienia. Tymczasem dyrektor generalny z uporem forsował innego kandydata, bez takich właśnie umiejętności, uzasadniając to z kolei wysokimi kwalifikacjami w innej dziedzinie, też bardzo ważnymi w zakresie działania komórki, lecz w tej konkretnej sytuacji całkowicie zbędnymi. Cały zespół miał wystarczająco wysoką wiedzę i doświadczenie, by jakieś wsparcie w tym zakresie było potrzebne. Niezbędne za to były inne umiejętności, których forsowanemu kandydatowi brakło. I tu właśnie objawiał się brak mechanizmów kontrolnych sposobu naboru. Mimo sprzeciwu szefa komórki, mimo sprzeciwu przedstawiciela kadr, który kwestionował forsowaną kandydaturę, jako niespełniającą podstawowego warunku koniecznego, dyrektor generalny i tak bez trudu nakazałby wykonanie swojego polecenia. Z pełną świadomością, iż ta decyzja doprowadzi do dezorganizowania pracy komórki organizacyjnej, a jej szef okaże się naraz niekompetentny, czyli kwalifikujący się do odwołania. Zamierzenie zostałoby przeprowadzone, gdyby forsowany kandydat sam nie zrezygnował, niezupełnie zresztą z własnej woli. Ale i na tym sprawa nie dobiegła końca, ponieważ wybrany inny kandydat, z wymaganymi kwalifikacjami, w krótkim czasie po podjęciu pracy został oddelegowany na kilka miesięcy do pracy na innym stanowisku. Pośród ponad tysiąca pracowników ten właśnie okazał się jedyny, któremu można było powierzyć zastępstwo na stanowisku w zupełnie innej komórce organizacyjnej urzędu. Jednocześnie szef komórki występującej o tego pracownika został jego opiekunem w procesie przygotowawczym do służby cywilnej — tyle, że na odległość. W rezultacie atmosfera stała się taka, że szef komórki z przełożonymi mógł porozumiewać się wyłącznie pisemnie, a podlegli pracownicy bezpośrednio otrzymywali polecenia „z góry”, z pominięciem swojego przełożonego, dezorganizując plany wykonywania zadań. Tego rodzaju działania zdają się mieć posmak już nie tylko skandalu, lecz w szerszym kontekście mają wymowę niemal sabotażu wobec państwa. Wprowadzone właśnie do przepisów prawa pracy nowe określenie mobbing nie jest opisem jakiegoś nowego zjawiska. Do tej pory nazywało się ono po prostu szykanowaniem w jasno określonym celu. Umożliwia powstawanie takich sytuacji całkowity brak kontroli nad

zachowaniami urzędniczymi wewnątrz aparatu administracyjnego, bo nikt z obserwujących podobne zdarzenia nie zareaguje z przyczyn oczywistych. Swoista piramida strachu skutecznie hamuje jakiegokolwiek odruchy, choćby zwykłej przyzwoitości. Obraz korpusu służby cywilnej widziany poprzez pryzmat podobnych zdarzeń maluje się nad wyraz ponuro.

Sposób konstruowania ogłoszeń pod konkretną osobę, określony przez Przewodniczącą RSC jako „łagodny sposób obchodzenia zasad naboru do służby cywilnej”, jest niczym innym, jak znany proceder tzw. „ustawiania przetargów” w zamówieniach publicznych i ma dokładnie ten sam cel. Tylko że w przypadku zamówień publicznych proceder ten nazwany jest jednoznacznie — korupcją. Sposób rozstrzygania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wbrew obowiązującym regułom i wskazywanie zwycięzcy, mimo zaproponowania znacznie gorszych warunków wykonania zamówienia, też określane jest w sposób jednoznaczny — korupcja. Mechanizmy działań oraz rozstrzygnięć, a także zamierzone cele pod rządami obydwu ustaw są praktycznie jednakowe. Tymczasem w przypadku ustawy o służbie cywilnej stosuje się jakieś ekwilibrystyki pojęciowe byle nie nazwać rzeczy po imieniu.

W tej sytuacji zastanawia, dlaczego wielokrotnie poruszane kwestie dążeń do rozszerzenia obszarów jawności i przejrzystości życia publicznego budzi w wielu kręgach niezrozumiały, acz silny opór. W tym i poprzez konsekwentne pomijanie milczeniem wielu sygnałów dotyczących opisywanego obszaru naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

O hipokryzję ocierają się te wypowiedzi, w których owa jawność w oficjalnie głoszonych deklaracjach zajmuje poczesne miejsce, a jednocześnie w działaniach, ściślej mówiąc zaniechaniach, pozostawia wiele obszarów z dala od światła.

Z ustawy o służbie cywilnej, mającej zapewnić transparentność w imię rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności i apolityczności, przynajmniej w tej części administracji, pozostał jedynie transparent. Upiększany ozdobnikami kolejnych projektów nowelizacji.

Na stronach internetowych MSWiA opublikowany został tekst Strategii Antykorupcyjnej, a w nim m.in. i takie sformułowanie: „(...) **W szerokim dzisiaj pojęciu korupcji mieszczą się więc następujące zjawiska występujące na styku sektora prywatnego i publicznego: przekupstwo, sprzedajność, protekcja (nepotyzm, kumoterstwo), kupczenie wpływami oraz przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków (nadużycie stanowiska służbowego) gdy jest to związane z jakąkolwiek korzyścią majątkową lub osobistą.** (...)” [11] Jak należy przypuszczać, Strategia Antykorupcyjna ma spełniać funkcję gwaranta rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności i przejrzystości życia publicznego. W tym i funkcjonowania korpusu służby cywilnej według zasad, o jakich mowa w sformułowanych celach Strategii. Ogłoszenie o naborze do zespołów koordynujących działania antykorupcyjne, zamieszczone jeszcze przed zmianą kierownictwa urzędu, miało zapewne stanowić sygnał podejmowania prób rzeczywistego naprawiania państwa. Późniejszy rozwój wypadków starachowickich spowodował zgrzyt z głoszonymi hasłami Strategii aż skóra cierpła. Jakoś nikt nie skojarzył osób skazanych we wspomnianej sprawie z prowadzoną Strategią Antykorupcyjną, choć była ona i jest pilotowana przez kierownictwo MSWiA.

Właśnie trwa finalizacja II części owej Strategii, która wystartowała pod auspicjami poprzedniego szefa resortu, trzeba trafia, bohatera znów ciekawej historii, tym razem lubelskiej.

Pech, fatum czy może zagadkowa prawidłowość?

Przypisy:

[1] PAP, Przemówienie Premiera w TVP1 - 10 stycznia 2004 r.

[3] Sygn. akt II SAB 192/03.

[4] Pismo KO.KN.EM.1100/199/03 z dnia 5 listopada 2003 r.

[5] Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r. sygn. akt II SAB 208/03.

[6] Teksty dostępne na stronach internetowych Fundacji Batorego.

[7] Wywiad "GP" - nr 183 z 19-20 września 2003 r.

[8] *Wieloletnie czekanie na konkursy*, Gazeta Prawna nr 168 z dn. 29-31 sierpnia 2003 r.

[9] [*Szeryf w mieście bezprawia.*](#)

[10] Gazeta Prawna Nr 91, 12 maja 2003 r.

Witold Filipowicz

Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, magister administracji, studium podyplomowe integracji europejskiej. Wieloletni pracownik administracji rządowej szczebla centralnego, w tym na stanowiskach kierowniczych, specjalista z zakresu zamówień publicznych i funkcjonowania administracji. Autor szeregu publikacji, m.in. w "Dziś", "Komentarze", "Forum Akademickie", "Obywatel" oraz na wielu serwisach internetowych publicystyki niezależnej, autor raportu "Służba cywilna III RP: zapomniany obszar", prezentowanego i opublikowanego na stronach Fundacji Batorego w Programie Przeciw Korupcji.



[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 08-03-2002 Ostatnia zmiana: 31-03-2005)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3270) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3270>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl