

Leczenie trądu nowotworem

Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

To, że jakość aparatu administracyjnego państwa jest fatalna, stanowi wiedzę tyleż powszechną, co opartą głównie na przekonaniu, które kształtuje się w codziennych kontaktach obywatela z urzędnikiem. Alarmujące są wyniki sondaży opinii publicznej, wielość ujawnianych afer, publikacje krytykujące zmurszałe struktury. Coraz wyraźniej świadczą o tym, że zbliżamy się niebezpiecznie do granicy, poza którą nie widać już dróg dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju demokratycznego państwa, praworządności systemu, nie mówiąc już o tak nieodzownym elemencie nowoczesnego państwa jakim jest społeczeństwo obywatelskie.

Promykami nadziei na zahamowanie tych destrukcyjnych tendencji mogą być powstające i rozwijające się programy, wyrażające ogólne odczucia społeczeństwa o złej kondycji państwa. Jednym z takich programów, działających pod auspicjami Fundacji Batorego, jest program „Przeciw korupcji”. W ramach tego programu powstał raport: [„Służba cywilna III RP: punkty krytyczne”](#) autorstwa redaktora Krzysztofa Burnetko.

Wraz z przeczytaniem ostatniego zdania pozostaje uczucie znacznego niedosytu, przede wszystkim zaś niepokoju, że tak złożona problematyka potraktowana została w sposób fragmentaryczny. Całość opracowania w praktyce skupia się niemal wyłącznie na konkursowym obsadzaniu wyższych stanowisk w administracji rządowej. Niewątpliwie opisywany obszar, ukazujący jawne i praktycznie bezkarne łamanie prawa jest nadzwyczaj ponurym obrazem traktowania wyższych stanowisk jako łupu politycznego. Bez wątpienia proces ten stanowi realne zagrożenie dla struktur państwa i prowadzi do ich degeneracji. Niepokój budzi jednak fakt rozdzielnego potraktowania dwóch ścieżek naboru do korpusu służby cywilnej, stanowiącego przecież jednolity organizm, konstruowany na tych samych zasadach i o tych samych celach. Żaden z aktów prawnych, regulujących tę materię - Konstytucja RP oraz ustawa o służbie cywilnej - nie daje podstawy do dokonywania jakichkolwiek rozróżnień. Tymczasem raport zdaje się traktować procedury naboru na niższe stanowiska jako coś marginalnego, nieistotnego niemalże. Można odnieść wrażenie, że dokonany został podział na urzędników gorszych i lepszych, gdzie wyższe stanowiska są pierwszoplanowe i jedyne warte uwagi, natomiast pozostałe nie mają żadnego znaczenia. Co gorsza, w samej ustawie konstrukcja przepisów zdaje się te odczucia potwierdzać.

Fragmenty raportu sugerowały kierunki dyskusji i ich kompleksowość: *„Wedle ostatnich dostępnych sondaży (z 2001 r.) o urzędnikach służby cywilnej słyszało kiedykolwiek ledwie 22,5 proc. dorosłych Polaków (...) Jednak nawet wśród nich ledwie 1/5 (czyli 5 proc. ogółu Polaków) ma elementarna wiedzę o strukturze i zadaniach korpusu służby cywilnej. Równocześnie w ostatnich latach (...) gwałtownie pogorszyła się opinia o urzędach i urzędnikach: wedle badań CBOS z lutego b.r. przeszło 90 proc. pytanym uważało za typową praktykę nepotyzmu i kumoterstwo, zaś jedynie 7 proc. deklarowało wiarę w uczciwość wyższych urzędników państwowych.”*

Całość dyskusji można było w zasadzie sprowadzić do dwóch postulatów: położenia kresu wpływom politycznym na obsadę wyższych stanowisk w służbie cywilnej oraz obsadzanie tych stanowisk wyłącznie w trybie konkursów kwalifikacji - konkursów obiektywnych, przejrzystych, poddanych ścisłej kontroli. Gdzie w tym wszystkim miejsce na krytykowane zachowania korupcyjne? Pomijanie nakazów konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w gruncie rzeczy już samo z siebie nasuwa podejrzenie o nepotyzm i kumoterstwo. Ale czy doprowadzenie do powszechności stosowania konkursów przy obsadzaniu wyższych stanowisk i położenie kresu politycznym wpływom miałyby być lekiem na całe zło? Czy z samego faktu, że ktoś wygra konkurs wiedzy i kwalifikacji wypływa gwarancja, że stanowisko dyrektora (zastępcy) departamentu czy dyrektora generalnego obejmuje osoba o wysokim poziomie etyki i zasad moralnych? Czy tak obsadzone półtora tysiąca wyższych stanowisk ma oznaczać automatycznie powiew mocy ozdrowieńczych dla całego korpusu służby cywilnej? Niewątpliwie jest to warunkiem niezbędnym w procesie naprawy struktur i mechanizmów. Jednakże nie sposób pominąć milczeniem słabych punktów takiego toru myślenia, który w sposób sztuczny i zupełnie niezrozumiały pozostawia gdzieś na marginesie kwestię nie mniej ważną, a można zaryzykować twierdzenie, że co najmniej równorzędną. Tą kwestią jest wspomniany już obszar naboru na niższe stanowiska. Z cytowanego fragmentu raportu wynika, że ponad 90 % opinii

publicznej ma zdanie o urzędnikach i urzędach zdecydowanie negatywne.

Należy pamiętać, iż te negatywne oceny dotyczą w głównej mierze tej stutysięcznej armii zajmującej niższe stanowiska. To na tych poziomach następuje bezpośredni kontakt obywatela z urzędem i to ten szeregowy urzędnik, z całym ładunkiem swojej wiedzy, kwalifikacji, umiejętności i mentalności tworzy obraz jakości administracji, stanowi o jej rzeczywistej sprawności oraz profesjonalizmie, a w konsekwencji o wizerunku państwa.

Luz decyzyjny, arbitralność rozstrzygnięć, szczególnie silny opór urzędów przed ujawnianiem kwalifikacji osób, wybieranych przez niby-komisje w niby-konkursach, na zasadach często zupełnie nieracjonalnych, prowadzi do konstruowania aparatu administracyjnego o takiej jakości i sprawności, jak to właśnie społeczeństwo ocenia. I nie zmieni tej jakości garstka w praktyce choćby i najwybitniejszych urzędników mianowanych, zajmujących wyższe stanowiska w wyniku wygrania doskonale zorganizowanych konkursów.

O ile rozmiary nieufności wobec wyższych urzędników spotykają się z określeniem mówiącym o trądzie toczącym wyższe struktury administracji, o tyle obszar niższych stanowisk określany jest mianem nowotworu rozrastającego się nieprzerwanie i praktycznie bez przeszkód.

Podczas ostatniej debaty sejmowej, poświęconej w całości problemowi korupcji w życiu publicznym, większość mówców wskazywała na katastrofalny stan państwa, a jako jedną z przyczyn powiązania nieformalne. Na wszystkich poziomach. Można się spierać co do intencji reprezentantów opozycji, kreślących wizje wręcz apokaliptyczne. Warto jednak zastanowić się nad często przewijającą się kwestią uwarunkowań prawnych. Zwłaszcza nadużywanie sformułowań dających urzędnikowi luz decyzyjny. Jako przykład wskazywano pozornie niewinne słowo „może”. Urzędnik, który zgodnie z przepisami coś „może”, staje się osobnikiem niebezpiecznym. Granica pomiędzy uznaniem administracyjnym - instytucją skądinąd pożyteczną — a dowolnością zachowań praktycznie nie istnieje. Urzędnik, któremu przepis prawa zezwala na dowolność postępowania, wykorzysta tę możliwość według swoiście pojmowanych reguł. Jeżeli na obywatela „może” nałożyć obowiązek, to robi to na pewno. Jeżeli „może” czegoś nie zrobić w interesie obywatela, zwłaszcza czegoś nie ujawnić, to na pewno tego nie robi i nie ujawni. Jeszcze gorzej, gdy przepisy czegoś w ogóle nie regulują. Pominięcie unormowań dotyczących terminów w procedurze postępowań przynosi czasem zaskakujące efekty. Przede wszystkim zaś brak konkretnych, precyzyjnych przepisów o możliwości kontroli całego postępowania, a zwłaszcza wyników konkursów, dopełnia obrazu całości. Obrazu wyjątkowo mglistego. Daje swobodę w gruncie rzeczy każdemu urzędnikowi, bo nietrudno sobie wyobrazić, jak wewnątrz wyglądają współzależności pozaformalne. Układy koleżeńskie, zasada „dzisiaj ja tobie, jutro ty mnie”, solidarność środowiskowa, długi wdzięczności i w końcu swoista piramida strachu, która skutecznie zapobiega ewentualnemu odruchowi przyzwoitości czy oporu.

W jednej z ostatnich publikacji prof. Wiktor Osiatyński diagnozuje obecne standardy zachowań, w tym i urzędniczych: „(...) *Niebezpiecznie zatarta została bowiem granica między przestępstwem a świństwem lub brakiem elementarnej przyzwoitości. Zaczęło być tolerowane wszystko, czego się nie da udowodnić w sądzie jako przestępstwa.(...)*” [1]

Sprzyjają tej tendencji rozmyte, niejasne często sprzeczne przepisy. Sprzyja jeszcze bardziej brak jakichkolwiek uregulowań. Trzeba pamiętać, że kilka tysięcy postępowań rocznie na wolne stanowiska w służbie cywilnej nie dotyczy wyłącznie prawników. Ale nawet i prawnik często nie jest w stanie zmierzyć się z urzędnikiem, występującym de facto z pozycji siły. Zwłaszcza gdy reakcje tego urzędnika, interpretacja przepisów i prezentowane stanowisko wprawiają w osłupienie. Z treści przeróżnych pism wyciera totalna ignorancja, niekompetencja, nie mówiąc już o arogancji i bucie. [2] We wspomnianej publikacji możemy również przeczytać: „(...) *należy przełamywać — gdy trzeba, to na drodze sądowej - naturalny odruch każdego urzędnika do ukrywania wszystkiego, co możliwe(...)*”. W praktyce nie wygląda to tak prosto. Między innymi dlatego, że brak jasnych uregulowań pozwala długo blokować każdą próbę ustalenia prawdy.

Na początku br. Główny Urząd Geodezji i Kartografii ogłosił nabór na stanowisko specjalisty ds. zamówień publicznych. Pomijając cały łańcuch faktów wzbudzających szereg wątpliwości, zdumiewał przede wszystkim jeden. Otóż cały konkurs rozegrał się w przeciągu czterech dni. Zdarzenie wręcz niespotykane. Kilka miesięcy trwała wymiana pism nim sprawa trafiła do NSA. Skarga, w gruncie rzeczy jasna w swej wymowie - żądanie ujawnienia kwalifikacji zwycięzcy konkursu, została napisana w sposób celowo niefachowy. Chodziło o zbadanie sytuacji, w jakiej znajdzie się osoba nie zajmująca się prawem. Efekt był taki, że sąd

przysłał skarżącemu całą stronę pytań i pouczeń, w których roiło się od prawniczych zwrotów, powoływanych przepisów, a także zawartych żądań sprecyzowania m.in. pojęć organu, trybu, itp. Sąd, podobnie jak wcześniej urząd, zupełnie nie pojmował o co chodzi. Wyjaśnienie wysłano, sprawa w toku.

Przykład z przeciwnego bieguny: Ministerstwo Zdrowia ogłosiło konkurs na obsadę stanowisk szefów dwóch, można rzec bliźniaczych wydziałów. W tym samym departamencie, w tym samym czasie. Jeden konkurs zakończony został w ciągu około miesiąca, natomiast drugi, z tajemniczych powodów, przeciągnięto o dalszy miesiąc. W końcu, po rozmowach kwalifikacyjnych z wybranymi kandydatami, komisja... nie wskazała żadnego zdolnego objąć to stanowisko. Zdarzenie równie niecodzienne, co w przypadku GUGiK. Dlaczego dwa niemal identyczne konkursy potraktowano tak różnie? Na jakiej podstawie w ogóle zaproszono tych kilka osób, skoro wszystkie, dziwnym trafem, wykazały totalną niewiedzę? I wreszcie rzecz w tym przypadku najważniejsza: jaki był w istocie przebieg rozmów kwalifikacyjnych, a przede wszystkim, jakimi kwalifikacjami legitymowali się członkowie komisji, stwierdzający brak wiedzy kandydatów? Protest złożony na ręce dyrektora generalnego pozostaje, jak dotąd, bez odpowiedzi.

Jeszcze jednym przykładem, tym razem świadczącym o poziomie kwalifikacji urzędników, może być Ministerstwo Edukacji. Na żądanie ujawnienia kwalifikacji zwycięzcy konkursu wydano — też po wielu perturbacjach — decyzję odmawiającą prawa do takiej informacji. Niby prawidłowo, tyle że podstawą prawną tej decyzji była... opinia innego organu administracji publicznej. Sprawa została skierowana do NSA o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu braku podstawy prawnej.

Już tylko z tych przykładów wynika, że dochodzenie prawa w sensie uzyskania prostych przecież informacji, napotyka na wyjątkowo twardy mur. Nie tylko „naturalnego odruchu każdego urzędnika do ukrywania wszystkiego, co możliwe”. Również na mur niebotycznej indolencji, niekompetencji, braku podstawowych kwalifikacji osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji rządowej. Empiryczne badania obszaru rekrutacji na niższe stanowiska w służbie cywilnej dowodzą, że wielu urzędników nie tylko nie ma pojęcia o systemie prawnym, ale też nie umie, lub — co gorsza — udaje, że nie umie znajdować powiązań pomiędzy różnymi aktami prawnymi i zawartymi w nich przepisami. Można odnieść wrażenie, że dla wielu urzędników podstawowy akt prawny, wyznaczający sposób postępowania na wszystkich szczeblach w całej administracji — kodeks postępowania administracyjnego — w ogóle nie istnieje. A tak się składa, że ma on odpowiednie zastosowanie również w odniesieniu do ustawy o służbie cywilnej oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Przygotowywana nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z niewiadomych przyczyn nadal pozostawia ten obszar poza kontrolą. Planowane zapisy ustawy o monitoringu procedur naboru na niższe stanowiska, można traktować jedynie jako zabieg kosmetyczny, pozorowanie poprawy unormowań, które w rzeczywistości niczego nie zmieniają. Argument, że wprowadzenie ściślejszej kontroli wobec 8 tysięcy postępowań rocznie (str. 64 Raportu) mogłoby sparaliżować działania administracji jest po prostu niepoważny. Stanowi nieudolną próbę blokowania racjonalnych rozwiązań, które — niewykluczone, iż tym właśnie oponentom — zamknęłyby drogę do swobodnej manipulacji i handlowi stanowiskami. Procedury zamówień publicznych są rozbudowane bardziej szczegółowo w zakresie jawności, a liczba postępowań wielokrotnie przerasta liczbę postępowań rekrutacyjnych, nie mówiąc już o nieporównywalnym stopniu skomplikowania. Obydwie ustawy regulują przecież dokładnie ten sam obszar zwany jawnością życia publicznego. Jedna strzeże sposobów wydawania finansów publicznych, natomiast druga prawidłowości zatrudniania pracowników, mających m.in. te pieniądze wydawać. Skąd ta lekkość traktowania naboru ewentualnych dysponentów pieniędzy podatnika? Argument o paraliżu na skutek wielości odwołań do sądów również nie przekonuje. Jeżeli jawność i przejrzystość procedur będzie zachowana, a wszelkie informacje dotyczące postępowań nie będą blokowane, to nikt rozsądny nie zakwestionuje oczywistych faktów, gdy wygra rzeczywiście lepszy, co sobie będzie można wyczytać np. na tablicy ogłoszeń lub na stronach internetowych. Dziecinne powoływanie się na ochronę danych osobowych też w istocie przytaczane jest w celu ochrony urzędnika, który ma coś do ukrycia. Paradoksalnie, już teraz są środki prawne, by urzędnikowi wydrzeć te wszystkie informacje, ale enigmatyczność zapisów ustawowych pozwala na celowe przeciąganie spraw i wymigiwanie się od jasności wypowiedzi. Poza tym trzeba być prawnikiem, by umieć te różne instrumenty powysnuwać z

innych przepisów, dokonywać interpretacji, a to również i wielu prawnikom sprawia trudność. Nawet tym z Urzędu Służby Cywilnej, skąd jeden z pracowników stwierdził, iż informacja dotycząca kwalifikacji wybranego i zatrudnionego już pracownika nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Czym zatem jest? Uzasadnienia takiego stanowiska już jednak USC nie przedstawił. Milczy również, już od ponad miesiąca, Szef Służby Cywilnej, powiadomiony o niezwykłym przypadku rozstrzygnięcia konkursu w GUGiK. Milczenie to na pewno nie jest spowodowane brakiem możliwości instytucjonalnych kontroli. Czym więc jest?

A przecież można by było zastosować bardzo prostą metodę, wprowadzając przepisy o jawności całej procedury oraz opisanie, w drodze rozporządzenia, szczegółowych sposobów postępowania. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Kandydat, przystępując do takiego konkursu zdawałby sobie sprawę, że jego dossier w znaczącej części może poznać każdy. Jeżeli więc będzie sobie bardziej cenił swoją prywatność, to niech zrezygnuje z kandydowania do pełnienia funkcji publicznych.

Dlaczego w projekcie nowelizacji nie wzmacnia się pozycji kontroli społecznej i nie daje przejrzystych i precyzyjnych instrumentów kontrolnych biorącym udział w postępowaniach rekrutacyjnych? Przy jednoczesnym tak silnym skoncentrowaniu się na obsadzie wyższych stanowisk z uszczegółowianiem procedur konkursowych? Czy rzekoma groźba sparaliżowania procedur rekrutacji jest wystarczającym usprawiedliwieniem różnego traktowania w obrębie jednolitego korpusu służby cywilnej? Czy to ma oznaczać, że uregulowania prawne należy dobierać na zasadzie oceny wydolności adresata, który ma je stosować? To może wykreślić kilka kategorii przestępstw z kodeksu karnego, ze zwalczaniem których policja ma największe kłopoty? Na przykład... korupcję.

W ostatnich miesiącach mieliśmy już przykłady konstruowania ustaw, wokół których powstawało szereg zawirowań, protestów, a nawet wszczynano postępowania śledcze. W rezultacie ustawy te trafiały do kosza. Nie miejsce tu na bardziej szczegółowe odnośnienie się do wielu przepisów ustawy o służbie cywilnej, i tych obecnych, i tych zawartych w projekcie nowelizacji. Nie da się jednak wykluczyć, że teraz Rada Służby Cywilnej rekomenduje kolejny kontrowersyjny akt prawny, w którym daje się odczuć jakąś grę interesów. Przewija się też poczucie naruszania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Brak systemu kontroli, tak instytucjonalnej, jak i społecznej, w obecnie funkcjonującej ustawie od początku budził zdziwienie. Teraz zaś konsekwencja unikania wprowadzenia takich instrumentów zastanawia i niepokoi. Kto ma w tym interes, by tysiące stanowisk tylko pozornie obsadzone było według czystych reguł i zapewniało nabór na zasadach obiektywnie ocenianych kwalifikacji?

Czyżby w tle przewijał się swoisty handel? Politycy i inne zainteresowane gremia oddadzą, pozornie zresztą, wpływ na obsadę wyższych stanowisk w służbie cywilnej, pozostawiając w zamian możliwość lokowania swoich ludzi na tysiącach stanowisk niższych?

Taka terapia korpusu służby cywilnej będzie leczeniem trądu nowotworem.

10 lipca 2003 r.

Przypisy:

[1] *Kryzys wyobraźni i woli* -Rzeczpospolita 29 z dnia 19-20 lipca 2003 r.

[2] Jak trafnie zauważył J. Boć: "W tych okolicznościach wypowiedź dolnośląskiego urzędnika wobec nauczycielki, powołującej się na Kartę Nauczyciela, dotycząca prawdziwego miejsca, w którym tę kartę petentka może sobie trzymać, nie jest już tylko materiałem anegdotycznym, ale jest smutnym w istocie obrazem stosunku członka władzy wykonawczej do obowiązującej go ustawy" (*Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s.58) - przyp.red.

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: 04-08-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3554) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3554>)

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