

Dyrektora na chwilę przyjme Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

"(...) III Konferencja Jakości w Administracji Publicznej, organizowana jest pod egidą szefów administracji publicznej krajów Unii Europejskiej. Po raz pierwszy polska administracja publiczna ma szansę zaprezentować swoje nowatorskie rozwiązania i sukcesy nie tylko na poziomie europejskim, ale również międzynarodowym. Liczna reprezentacja kraju (około 80 osób) jest dowodem na duże zainteresowanie polskich urzędników zagadnieniem jakości oraz silną motywacją do własnego doskonalenia się oraz przenoszenia najlepszych wzorców do rodzimych urzędów. (...)" [1]

Rząd przyjął projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

Jak sami autorzy projektu określają, ma to być „mała” nowelizacja. Istotnie, nawet bardzo mała. Wiele obszarów pozostaje nietkniętych mimo praktycznych przykładów działań urzędniczych, mających posmak drwiny z obecnie funkcjonującego systemu. Niewątpliwie niektóre zasługują na miano nowatorskich. Jednak zaliczyć je do sukcesów byłoby przesadą.

Nagłośniony ostatnio przypadek konkursu na stanowisko dyrektora generalnego w Komitecie Integracji Europejskiej wyraźnie pokazuje stan faktyczny służby cywilnej. Zwycięzca konkursu od szeregu miesięcy oczekuje na mianowanie i pewnie długo by jeszcze poczekał, gdyby sprawa nie trafiła do mediów. Zresztą czeka nadal. Tymczasem stanowisko to od czterech lat zajmuje osoba z nadania nieformalnego, czyli — de facto — bezprawnie. Na domiar wszystkiego, osoba, która w konkursie odpadła, udowadniając tym samym słabsze przygotowanie. Mimo to reprezentujący KIE usiłują przekonać wszystkich wokół o wybitnych umiejętnościach obecnej „p.o.”, czyniąc to w taki sposób i w takim duchu, by zdyskredytować kwalifikacje „obcego”. Brak wymaganej prawem opinii kierownika urzędu o kandydacie skutecznie blokuje mianowanie na należne mu przecież stanowisko. Brak regulacji w tym zakresie — regulacji wyjątkowo nieskomplikowanej, po prostu terminu przedstawienia opinii — jakoś autorom projektu nowelizacji nie spędza snu z powiek. Choć mają namacalny dowód skutków tego braku. [2]

Przy okazji publicznych wyjaśnień tej zwłoki w wydaniu opinii pojawił się — nie pierwszy raz zresztą — humorystyczny dla postronnego obserwatora argument. Mianowicie urzędnik z KIE tłumaczył tę zwłokę...przerwą wakacyjną! Zabawna strona takiej wypowiedzi ma jednak i przygnębiającą wymowę. Używanie tego rodzaju argumentów przez wysokiego urzędnika administracji rządowej może wprawić w osłupienie. Świadczy też o poziomie nie tylko kwalifikacji, ale i inteligencji autora wypowiedzi. W zasadzie po tych słowach przełożony powinien podziękować urzędnikowi za współpracę i wyekspediować za bramę instytucji. Najlepiej do szkoły, gdzie przerwy wakacyjne istotnie bywają.

Sytuacja w KIE nie jest przypadkiem odosobnionym sposobów postępowania urzędników, gdy wygrać konkurs na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zdarzy się osobie „obcej”, spoza urzędu, czytaj: spoza układów.

Można też chwytać się i innych sposobów, by zneutralizować niewygodne przepisy, lub choćby zminimalizować skutki nieszczęścia, jakim jest przegrana faworyta. Przegrana w pierwszym etapie, bo jeśli uda się przemknąć do następnego - rozmów kwalifikacyjnych — choćby na czwartym miejscu, otwiera się pole do popisu dla połowy składu zespołów konkursowych, pochodzącego z urzędu, skąd wywodzi się „p.o.”. Wyniki widać na stronie internetowej USC — 99% obsadzonych stanowisk zajmują zwycięzający „p.o.”

Jeżeli jednak faworyt nie przejdzie tego pierwszego etapu — przechodzi czterech z najwyższą liczbą punktów — to rozmowy kwalifikacyjne tracą znaczenie, bowiem docierają tam kandydaci „obcy”. Wówczas zaczynają się dziać dziwne rzeczy.

Konkurs na wyższe stanowisko w innym centralnym urzędzie administracji rządowej — rozpoczęty w kwietniu tego roku — może być jednym z kolejnych przykładów ukazujących słabość systemu. [3] Pierwszy etap, sprawdzian wiedzy i umiejętności analitycznych, przeprowadzony został z rygorystycznym wręcz przestrzeganiem zasad rzetelności i bezstronności. Łącznie z czasomierzem specjalnie nastawionym, równoczesnym odwracaniem kartek otrzymanych testów i — prawdziwy dopust boży — kodowanymi odpowiedziami. No i przydarzyło się nieszczęście.

Spośród 10 kandydatów do dalszego etapu przeszło 4, ale pośród nich nie znalazł się

kandydat z urzędu. W tym momencie, po ogłoszeniu wyników, a jeszcze przed dalszym etapem — wypełniania formularzy psychologicznych — ustalony uprzednio termin rozmów kwalifikacyjnych został nagle przesunięty o dwa tygodnie. Ponoć z powodu konieczności wyjazdu kogoś z zespołu konkursowego. Zbieg okoliczności? Być może, choć moment powiadomienia wybrano nieco dziwny zwłaszcza, że brak jednej osoby wcale nie musi wstrzymywać prac komisji. Dalszy ciąg procedur postępowania coraz bardziej zdumiewał i odkrywał kolejne dziury systemu. Po przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych całymi tygodniami nic się nie działo. Dopiero po 6 tygodniach zapadło rozstrzygnięcie i wskazanie kandydata. Brak regulacji w zakresie terminu rozstrzygnięcia ukazał praktyczne skutki tej luki. Komisje mogą, zgodnie z prawem, a ściślej jego brakiem, obradować choćby rok.

Przyczyną przewlekłości w tym przypadku okazał się totalny opór połowy komisji. Tej połowy, która pochodziła z instytucji. Z niezwykle determinacją próbowano doprowadzić do unieważnienia konkursu. Wbrew rozstrzygnięciu proponowanemu przez drugą połowę zespołu konkursowego — z USC — o wskazaniu najlepszego kandydata do objęcia stanowiska. Kandydata „obcego”.

Brak merytorycznych argumentów, przemawiających za unieważnieniem konkursu, spowodował konieczność interwencji przewodniczącego zespołu konkursowego. Skorzystał z przysługującego mu prawa dodatkowego głosu w tak patowej sytuacji i rozstrzygnął na korzyść wskazywanego kandydata. Po upływie terminów dla ewentualnych odwołań od wyników przez pozostałą trójkę kandydatów, USC wysłał powiadomienie do instytucji o zakończeniu postępowania, wyniku i — w oparciu o przepisy — obowiązku zawarcia umowy ze wskazanym kandydatem, oraz ze zobowiązaniem urzędu do powiadomienia kandydata o trybie i terminie jej zawarcia.

Efekt? Urząd oniemiał. Dosłownie. Przez ponad trzy tygodnie nie zareagował w ogóle i nie wiadomo jak długo trwałyby w takim stuporze. Dopiero interwencja Szefa Służby Cywilnej przerwała ten letargiczny sen. W niespełna dwie godziny po zwróceniu się do USC kandydat otrzymał telefoniczne zaproszenie w celu omówienia warunków zatrudnienia. Tu również daje o sobie znać brak regulacji w zakresie terminu dyscyplinującego urząd. Wyjaśnieniem zwłoki, trzeba trafiać, też była przerwa wakacyjna.

Zaproponowano podpisanie umowy na...**3 miesiące!** Na stanowisku dyrektora, warto przypomnieć. Niczym na stanowisko referenta czy magazyniera. Zaś termin podjęcia pracy odsunął się o kolejne ponad dwa tygodnie. Z przyczyn techniczno-rozliczeniowych, jak precyzyjnie uzasadniono kolejną zwłokę. Od momentu otrzymania przez urząd pisma o obowiązku podpisania umowy, stanowisko — od półtora miesiąca — zajmowane jest w gruncie rzeczy bezprawnie, pozbawiając osobę wskazaną do objęcia stanowiska należnych jej — z mocy prawa — poborów.

Art. 48 ust. 3 — który tu zastosowano — o kontrowersjach w świetle ust. 2 tegoż artykułu innym razem — powiada: **„Z osobą nie będącą członkiem korpusu służby cywilnej wyłonioną w drodze konkursu, o którym mowa w art. 42 ust. 2, dyrektor generalny zawiera umowę o pracę na czas określony do 3 lat. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem.”**

Literalnie odczytywany przepis, z niewinnie wyglądającym słówkiem „do”, otworzył - zdaniem urzędnika — możliwość konsekwentnego trwania w uporze i takiego działania, które jednak utraci niechcianego „obcego”. Znalaziono - w pojęciu urzędników — możliwość zminimalizowania skutków konkursowej tragedii. Liczba mnoga wynika nie z wiedzy, lecz raczej z domysłów, ponieważ zastępujący dyrektora generalnego ma wykształcenie politechniczne, zatem z interpretacją przepisów sam mógłby sobie nie poradzić.

Cel zaproponowanego trzymiesięcznego terminu wydaje się być oczywisty. Przemęczyć się z „dywersantem” możliwie krótko, w ciągu tego czasu powytykać cały szereg „popęlnionych” błędów, które nietrudno będzie w takiej sytuacji wynaleźć i nie przedłużyć umowy. Przegrany w konkursie faworyt powróci na stanowisko „p.o.”. Co będzie dalej, o to mniejsza, ważne jest tu i teraz oraz koleżeńskie zobowiązania. Plan prosty, by nie określić dosadniej. A systemowi służby cywilnej, USC, komisji konkursowej, zwycięzcy konkursu i wszystkim wokół pokazać gest Kozakiewicza. Również premierowi, tak zdecydowanie ostatnio wypowiadającemu się o uczciwym państwie, jawności, rzetelności i przejrzystości życia publicznego, walce z kumoterstwem i nepotyzmem, co mają, m.in., zapewnić przeprowadzane konkursy.

Wszystko - rzekomo — w granicach prawa. Wszak w kodeksie pracy taka możliwość jest

zawarta. Tyle, że w przypadku przeprowadzanych konkursów na wyższe stanowiska, pod rządami ustawy o służbie cywilnej, aktu prawnego o charakterze *lex specialis* w stosunku do kodeksu pracy, przepisy o okresie próbnym niekoniecznie muszą mieć zastosowanie. I raczej nie mają. W przeciwnym razie ustawodawca, zamiast samodzielnie regulować tę kwestię, odesłałby po prostu do odpowiedniego ich stosowania.

Argumenty o potrzebie takiego okresu, by ocenić przydatność kandydata na to stanowisko, zdają się być kuriozalne. Zawarta w przepisie art. 48 ust. 3 uśc możliwość dwutygodniowego wypowiedzenia umowy jest wystarczającym instrumentem prawnym, zabezpieczającym właściwie pojmowany interes instytucji. Tyle że takie wcześniejsze wypowiedzenie powinno być, na nieszczęście, racjonalnie uzasadnione. Nie wystarczy samo „nie, bo nie”, jak to widocznie było w przypadku nieudanej próby unieważnienia konkursu. Funkcja tego przepisu, intencja ustawodawcy i zamierzone cele, to temat na odrębne opracowanie. Tu zaś warto tylko podkreślić, że z całą pewnością nie został on ustanowiony po to, by dostarczać furtek wyjścia dla innych celów, niż powody jego ustanowienia. Działania w granicach prawa w tym przypadku noszą wszelkie cechy pozorności.

Ponadto warto też zwrócić uwagę na przepisy tego samego art. 48 ale ust. 1 i 2. Również określają one sytuację nawiązania stosunku pracy, jednakże w obu przypadkach dyrektor generalny w ogóle nie ma żadnej możliwości ustalania terminów. Kandydaci wygrywający konkursy po prostu zostają obsadzeni na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Pochodzący z innych urzędów, też byliby nieznani, inaczej „obcy”, a zatem i w tych przypadkach — stosując logikę opisywanego zdarzenia — należałoby zatrudniać ich na okresy próbne, o terminach dowolnych, dla poznania przydatności.

Gramatyczna wykładnia prawa, jedna z podstawowych zasad interpretacji przepisów, nie jest jedynym sposobem odczytywania ich znaczenia. Stosowanie jej w oderwaniu od interpretacji celowościowej, funkcjonalnej czy generalnej zasady o przyjmowaniu, *a priori*, racjonalności ustawodawcy, nie wydaje się właściwe. W takim wypadku trudno byłoby się doszukać sensu organizowania konkursów, których wynik w żaden sposób nie wiąże urzędnika.

Trzeba też wziąć pod uwagę i taki fakt, że w tym konkretnym przypadku oceny przydatności kandydata dokonywać będą osoby, które poprzednio zasiadały w zespole konkursowym i to one właśnie starały się unieważnić konkurs. Sprzeciw przedstawicieli USC i rozstrzygnięcie wskazujące odpowiedniego kandydata dowodzi, że reprezentujący instytucję nie potrafili wskazać żadnych merytorycznych zastrzeżeń, a bezstronność i obiektywizm były wysoce problematyczne. Teraz zaś mają, już tylko we własnym gronie, oceniać po raz kolejny tę samą osobę. Wynik z góry do przewidzenia.

Nietrudno sobie wyobrazić motywacje do pracy takiego dyrektora na przychodne. W nowym, nieznanym otoczeniu, na stanowisku obejmującym zakresem działań wiele obszarów, na dodatek w atmosferze już z definicji wysoce nieprzychylniej. O tworzeniu jakichkolwiek perspektywicznych wizji funkcjonowania departamentu w imię usprawniania działań całego urzędu trudno w ogóle mówić. Z kolei z drugiej strony podwładni takiego chwilowego szefa, mając świadomość tymczasowości, bardzo krótkiej, też wykonywać będą polecenia z odpowiednim nastawieniem. Zwłaszcza, jeśli wydawane decyzje byłyby niepopularne, choć z punktu widzenia sprawności organizacji i zarządzania niezbędne. O szansach czy perspektywach doskonalenia zawodowego, podnoszenia kwalifikacji też nie ma co wspominać.

Efekt może być taki, że trzymiesięczny okres charakteryzował się będzie narastającym chaosem i destabilizacją, powstrzymywaniem się od wdrażania niewygodnych dla wielu acz niezbędnych zmian i w konsekwencji nastąpi z góry zakładany finał - wniosek o nieprzedłużenie umowy z powodu nieprzydatności niechcianego zwycięzcy pechowego konkursu i wszystko wróci w koleiny. A kandydat, który w normalnych warunkach dawał sobie radę z niejednym problemem, potrafił inicjować wiele zmian w innym urzędzie administracji rządowej, często wykraczających poza mury urzędu, z wieloletnim doświadczeniem i udokumentowanymi osiągnięciami w korpusie służby cywilnej, nagle okazuje się nieprzydatny. Tylko dlatego, że w pewnym momencie, z przyczyn osobistych, musiał na pewien czas odejść z korpusu służby cywilnej, co poskutkowało zastosowaniem teraz przepisu odnoszącego się do osób, które w tym korpusie nigdy nie były.

Sytuacja osobista tak potraktowanej osoby, to temat sam w sobie. Poczynając od tego, że trzymiesięczny okres na stanowisku dyrektora może mieć odpowiedni wydźwięk u ewentualnego następnego pracodawcy, bo nikt nie będzie wnikał w szczegóły, że zdarzenie ma podłoże wykorzystywania przez funkcjonariusza publicznego stanowiska służbowego dla

własnych celów.

Natomiast, by dalej brnąć w uroczy świat absurdu, można roztoczyć taką oto wizję, że ów kandydat — jeszcze do końca czerwca tego roku, gdy pozwalały przepisy - mógłby, oczywiście, wygrywać sobie kolejne konkursy, dystansując faworytów, a po kolejnych trzech miesiącach, miesiącu czy tygodniu, w zależności od fantazji urzędnika, przystępować do kolejnych zmagania. Oryginalna wizja państwa prawa, służby cywilnej, sprawności działania administracji.

Wątkiem iście orwellowskim jest też to, że procedura konkursu trwała blisko pół roku, z czego połowa zmitrzonego czasu to bezzasadna przewlekłość ze strony reprezentantów instytucji, natomiast warunek zatrudnienia opiewa na trzy miesiące.

Sprawność przejawia się i w tym, że rozstrzygnięty w lipcu konkurs na dyrektora generalnego tego samego urzędu ma znaleźć swój finał, ponoć, dopiero na początku przyszłego roku. Powód? Z przyczyn proceduralnych. Nie da się wykluczyć, że zachodzą podobne okoliczności, jak w przypadku dyrektora generalnego w KIE — zwlekać jak najdłużej. Zapewne zbiegiem okoliczności miałyby nastąpić swoista „mijanka” — generalny z konkursu przyszedłby wówczas, gdy administracyjny byłby już za bramą.

Motywy obsadzania stanowisk w urzędach na zasadach kumoterstwa bądź nepotyzmu niekoniecznie muszą być jedynymi. Kandydat z zewnątrz, „obcy”, automatycznie powoduje rozerwanie wewnętrznych powiązań, a ponadto może mieć i w wielu wypadkach będzie miał wgląd w postępowania poprzedników, co może z kolei być wysoce niewygodne. Nie każdą sprawę da się wyczyścić bez śladu. Przykład poznańskiego szpitala, gdzie pojawił się nowy dyrektor i niemal natychmiast ujawniły się malwersacje wewnętrznie powiązanej grupy pracowników, daje do myślenia. [4]

"(...) Z całą pewnością polska administracja publiczna może być dumna z zaszczytu, jaki przypadł w jej udziale, ponieważ III Konferencja Jakości w Rotterdamie jest szczególnym wydarzeniem i miejscem spotkania najlepszych z najlepszymi (...)" [5]

System, pełen dziur i sprzeczności, w tym i logicznych, wykorzystywanych dla własnych, prywatnych celów, funkcjonuje bez przeszkód.

Reakcja Szefa Służby Cywilnej na wieść o tak kuriozalnych zdarzeniach przypominała konglomerat porzekadeł o chłopie, co to gadał do obrazu z piłatowym umywaniem rąk. [6] Zagadkowo w tej sytuacji brzmi treść jednego z przepisów mówiących o tym, iż **"Szef Służby Cywilnej w szczególności: czuwa nad przestrzeganiem zasad w służbie cywilnej" [7]**

Pozostaje jeszcze, przed podjęciem innych działań, sprawdzić co się kryje w istocie pod przepisem konstytucyjnym: **"Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej" [8]**

Zawszą, ale przede wszystkim z tych dwóch ośrodków słuchamy właśnie wieści o rewolucji w służbie cywilnej, którą ma stanowić obecny projekt nowelizacji. Żaden z projektowanych przepisów nie ma związku z opisywanymi w wielu artykułach praktykami, ośmieszającymi cały ten system, kpiąc w żywe oczy z oficjalnie głoszonych haseł i ich autorów, kpiąc z państwa prawa.

A będzie jeszcze gorzej, jeśli nowelizacja, w tym i nowelizacja rozporządzenia o konkursach na wyższe stanowiska, przejdzie w takim kształcie, jak wygląda to teraz.

Przypisy:

[1] [Konferencja Jakości w Administracji Publicznej](#), która odbyła się w dniach 15-17 września w Rotterdamie. Konferencja dotyczy kwestii podnoszenia jakości usług w sektorze publicznym, zarządzania jakością oraz wdrażania systemów jakości.

[2] Zmiana w tym zakresie pojawiła się w kilka dni po tym, jak niniejszy tekst dotarł do USC.

[3] Konkurs K/671/03 z kwietnia 2004 r.

[4] ["Jak księgowo szpital okradły"](#), GW, 20 września 2004 r.

[5] Z Konferencji Jakości w Administracji Publicznej.

[6] Pismo DZK-418-198/04/JK z dnia 30 września 2004 r.

[7] Art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej.

[8] Art. 153 ust. 2 Konstytucji RP.

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: 13-10-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3670) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3670>)

Contents Copyright © 2000-2008 by 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 podkatalogów, skrypty JavaScript 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