

Kargul na urządzie

Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

„Sąd sądem, a sprawiedliwość musi być po naszej stronie”. Ta pamiętna kwestia w jednej z klasycznych już komedii polskich rozbawiała przez lata widzów. I nadal rozbawia. O ile płynie z ekranów. Nieco mniej zabawnej wymowy nabiera, gdy się materializuje w rzeczywistości.

Wnikając głębiej w regulacje ustawy o służbie cywilnej można odnieść wrażenie, że oto przenosimy się w świat kargulowej filozofii myślenia. Niejasne przeczucia umacniają się wraz z poznawaniem praktycznych sposobów stosowania tych interesujących regulacji.

Niektóre z nich były już wcześniej opisywane, jak w praktyce są stosowane przepisy ustawy. Choćby prawo do odwołania od wyników konkursu — art. 45 usc, „Dobre, bo martwe”, czy art. 48 tejże ustawy — „Urzędnik, zjawisko nadprzyrodzone”.

Takich perełek tego systemu, mającego zapewnić bezstronność, rzetelność, profesjonalizm, czyli generalnie uczciwość państwa i przejrzystość życia publicznego, jest więcej.

Kolejnym - nie ostatnim, niestety — przykładem zagadkowo pojmowanej regulacji są przepisy art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej.

Regulacje te dotyczą osób, które po raz pierwszy zostały przyjęte do pracy w korpusie służby cywilnej. W takiej sytuacji z osobą tą dyrektor generalny urzędu - lub osoba pełniąca podobną funkcję w urzędach, gdzie nie ma stanowiska dyrektora generalnego — zawiera umowę o pracę na czas określony, od 6 do 18 miesięcy. W tym czasie członek korpusu służby cywilnej, (staje się nim każdy w momencie podpisania umowy o pracę w urzędach administracji rządowej objętych systemem służby cywilnej), jest zobowiązany do odbycia służby przygotowawczej do pracy w służbie cywilnej. Taki staż specjalnego znaczenia, kończący się egzaminem przed specjalnie powołaną komisją. Dalszy sposób postępowania określa przepis art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej: **„Dyrektor generalny urzędu, na podstawie oceny kwalifikacyjnej, zawiera z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony lub umowę o pracę rozwiązuje”**.

Zdawać by się mogło, że treść przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, co do jego znaczenia. Okazuje się jednak, iż — jak w wielu innych przypadkach regulacji tejże ustawy — ta oczywistość wymowy przepisu kończy się w chwili jej praktycznego zastosowania.

W jednym z urzędów skarbowych przebieg procedury określonej w art. 25 zdawał się przebiegać zgodnie z ustanowioną procedurą aż do momentu, gdy przyszło zastosować ust. 5 tegoż artykułu. Otóż po pozytywnej ocenie komisji egzaminacyjnej naczelnik urzędu skarbowego zdecydował, że nie podpisze z pracownikiem umowy na czas nieokreślony, lecz odczeka do upływu terminu umowy zawartej na czas określony i z pracownikiem się rozstanie.

Powód? Bardzo prosty. Zdaniem naczelnika urzędu skarbowego przepis art. 25 ust. 5 usc daje mu luz decyzyjny, co do dalszego sposobu postępowania. W szczególności ta część przepisu, która mówi: **„...zawiera z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony lub umowę o pracę rozwiązuje”**. Naczelnik urzędu skarbowego uważa, że przepis daje możliwość postępowania alternatywnego. Co ciekawsze, wybór alternatywy zależy wyłącznie od swobodnego uznania urzędnika, bez konieczności stosowania jakichkolwiek uzasadnień.

Tak też stało się w pierwszej fazie opisywanego zdarzenia. Dopiero gdy w ten sposób potraktowana osoba podjęła działania na rzecz wyegzekwowania — w jej przekonaniu — obowiązku zawarcia z nią umowy, nagle pojawiły się uzasadnienia. W miarę rozwoju sporu przyczyny odmowy zaczęły się mnożyć niczym króliki. Pracownik, zwolna aczkolwiek systematycznie, okazywał się być niekompetentny, krnąbrny, wprowadzający zamęt, trudny we współpracy, nieprofesjonalny i nierzetelny. W końcu zaś, jako ukoronowanie z nagłą ujawnionych zarzutów, również nieetyczny.

Z nagłą, bowiem pomiędzy oceną komisji — pozytywną, należy podkreślić - a upływem terminu zawartej na czas określony umowy minęło około półtora miesiąca. Trudno raczej przypuszczać, że komisja egzaminacyjna oceniłaby pozytywnie osobę o tak paskudnych cechach charakteru i absolutnie przy tym niekompetentną, gdyby miała świadomość ich istnienia. Zatem, najwidoczniej, osoba ta przez blisko 10 miesięcy doskonale się maskowała. Dopiero po zaliczonym pozytywnie egzaminie odsłoniła swe prawdziwe oblicze i w przeciągu miesiąca wprowadziła naczelnika urzędu skarbowego w stan najwyższego przerażenia. Ot, wyhodował zmię na własnej piersi.

Podobnie zareagował jeden z wiceministrów resortu, bo i tam sprawa zawędrowała. Ponownie też dała o sobie znać utrwalona, niczym odruch psa Pawłowa, zasada - nie wnikać w szczegóły. Niech tam sobie naczelnik urzędu skarbowego działa wedle swoich wyłącznych kompetencji. Niby racja, bowiem kompetencje istotnie są wyłączne w tym zakresie. Jednakże rodzaj i ciężar gatunkowy nagle ujawniających się zarzutów wobec pracownika zdawał się niejako automatycznie wymuszać bliższe zapoznanie się ze szczegółami sprawy. A zwłaszcza z okolicznościami i szeregiem wątków, pozornie tylko bez znaczenia dla istoty tego zdarzenia..

Jeśli już nawet nie z poczucia obowiązku szeroko rozumianej rzetelności i bezstronności, jeśli już nawet nie z poczucia szeroko rozumianego dobra państwa i jego aparatu administracyjnego, to choćby z poczucia zwykłej ludzkiej przyzwoitości.

Czy aby za tym szyldem oficjalnych, nagle pojawiających się argumentów, nie skrywa się czyjś prywatny interes? Czy przypadkiem nie ma znaczenia choćby taki fakt, że deprecjacja pracownika zbiega się terminowo z ożywioną działalnością w strukturach związków zawodowych? Jakże na przykład punkty sporne powstawały pomiędzy kierownictwem urzędu skarbowego i jego sposobem rozumienia interesów pracowniczych, a rozumieniem tychże interesów przez ich reprezentantów? W tym i rozumieniem przez tego właśnie pracownika, na nieszczęście, przewodniczącego związku.

Ten aspekt, jak i wiele innych okoliczności zdaje się nikogo nie obchodzić. Szczególnie wiceszefa resortu, odsyłającego zainteresowanych do sądu pracy, przed który w końcu sprawa trafiła. Jej rozstrzygnięcie, wbrew pozorom, nie będzie dotyczyć tylko tego jednostkowego sporu. Może mieć wpływ na sposób rozumienia całego systemu i jego praktycznego funkcjonowania pod rządami tak skonstruowanych reguł, które zezwalają na podobne ekwilibrystyki.

Sposoby rozumienia przez urzędników przepisów ustawy o służbie cywilnej, wielokrotnie już były prezentowane w szeregu publikacji i opracowań. Warto przy tym podkreślić, iż od prezentacji systemu z takiego punktu widzenia tzw. media opiniotwórcze konsekwentnie stroniły od zawsze i czynią to nadal. Okresowo pojawiające się zainteresowanie tematem skutkuje głównie powierzchownymi opisami, zdawkowymi uwagami, czasem wnioskami oderwanymi od rzeczywistości. Zdarza się, że nawet tak infantylnymi, iż trudno byłoby je tłumaczyć zwykłym dyletanctwem domorosłego dziennikarza. Niektóre stwierdzenia lub w ogóle sposób ujęcia i prezentowania tematu nasuwa podejrzenie stronniczości na konkretne zamówienie.

Jeszcze mroczniej to wygląda, gdy za dokonywanie interpretacji, czyli wyjaśniania znaczenia przepisów zabierają się naukowcy.

Dla tzw. zwykłego obywatela uchwalane przepisy mają regulować sposób postępowania na zasadzie tak logiki, jak i powszechnie akceptowanych zasad współżycia społecznego, sprawiedliwości społecznej, pojmowanych przez ogół wprost i bez zastrzeżeń, jako coś naturalnego. Trudno sobie wyobrazić, by w demokratycznym państwie prawnym uchwalane mogły być takie przepisy, których cele i funkcjonalność stałyby w sprzeczności z powszechnie uznawanymi wartościami, czy choćby ze zwykłą logiką.

Wielokrotnie w tym duchu wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny podkreślając przy tym, że tworzenie dobrego prawa wymaga konstruowania przepisów w sposób precyzyjny, niepozostawiający wątpliwości, co do rozumienia ich znaczenia. Zasady te znajdują swoje odzwierciedlenia m.in. w art. 2 Konstytucji RP. Zaś bezwzględny obowiązek działania wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, adresowany do każdego organu państwowego wymaga, by te granice określane były w sposób precyzyjny i jednoznaczny. W szczególności w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela.

Zdawać by się mogło, że przepis art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej spełnia powyższe wymogi precyzji i jednoznaczności. Pomijając tu sposoby interpretacji przepisów dokonywane przez urzędników, znane ze swojej egzotyczności, niepokoi dokonywanie interpretacji równie zadziwiających przez reprezentantów świata nauki.

Na tzw. zdrowy rozum i zgodnie z wyżej wspomnianymi zasadami, w omawianym przepisie kluczowym powinno być sformułowanie: „na podstawie oceny komisji egzaminacyjnej”.

Czy da się dokonać innej interpretacji tego przepisu, niż taka, że w przypadku pozytywnej oceny komisji dyrektor generalny po prostu zawiera umowę na czas nieokreślony, bez żadnych dywagacji o alternatywach? Natomiast w przypadku oceny negatywnej rozwiązuje umowę zawartą wcześniej na czas określony.

Jak ten przepis może rozumieć urzędnik, właśnie wskazano wyżej. A jak ten sam przepis

może rozumieć naukowiec? A otóż tak:

"(...) Komentowany przepis jest mało precyzyjny, gdy chodzi o unormowanie działania dyrektora generalnego w przedmiocie zawierania umowy na czas nie określony bądź rozwiązywania umowy na czas określony (ust. 5 art. 25). Przede wszystkim przepis ten ogranicza się do stwierdzenia, że dyrektor generalny podejmuje decyzje w sprawie zawarcia umowy lub rozwiązania dotychczasowej na podstawie oceny komisji egzaminacyjnej. Nie uściśla jednak do końca związku pomiędzy oceną komisji (pozytywną lub negatywną) a treścią stanowiska dyrektora. Oczywiście trzeba przyjąć, że zawarcie umowy na czas nie określony powinno opierać się (być determinowane) na ocenie pozytywnej; w przeciwnym razie działalność komisji egzaminacyjnej i dokonywanie przez nią ocen nie miałyby żadnego sensu. Chodzi jednak o to, że ten oczywisty wniosek powinien być wyraźnie określony w ustawie, a nie stanowić efekt interpretacji. Duża swoboda, jaką pozostawiają przepisy dyrektorowi generalnemu w innych sprawach powoduje, że interpretacja ta może być różna, np. że dyrektor generalny nie jest przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie zawarcia umowy czy rozwiązania umowy związany oceną komisji egzaminacyjnej(...)". [1]

Wypada się zgodzić, że — w świetle zaistniałej sytuacji — przepis istotnie wymaga nowelizacji, by jakiś gejer intelektu nie miał po prostu możliwości do popisywania się swoją błyskotliwością umysłu. Czym będą się z kolei zachwycać inne, równie światłe osoby. Natomiast teza, że dyrektor generalny nie jest związany oceną komisji egzaminacyjnej przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie zawarcia umowy czy jej rozwiązania, budzi stanowczy sprzeciw.

Taka interpretacja prowadzić może w konsekwencji do stwierdzenia, że intencją ustawodawcy było w tym przypadku pozostawienie adresatowi — dyrektorowi generalnemu — całkowitej swobody i umożliwienie arbitralności oraz dowolności przy podejmowaniu decyzji.

Cała zaś procedura służby przygotowawczej oraz egzamin przed specjalnie powołowaną komisją jest w istocie spektaklem, bez żadnego znaczenia. Taka swoista atrakcja, przerywnik w monotonii szarego urzędniczego dnia.

Absurdalność tego rodzaju wniosków, na podstawie równie absurdalnych sposobów dochodzenia do określenia znaczeń przepisów, a co za tym idzie intencji ustawodawcy, wydaje się oczywista.

Gdyby istotnie intencje ustawodawcy były takie, jak wyżej, to konstrukcja przepisu byłaby zupełnie inna. Wystarczyłoby w miejsce sformułowania **"na podstawie oceny komisji"** użyć sformułowania, np. **"po ocenie komisji"**. Wówczas dywagacje interpretacyjne miałyby sens. Jednakże wspomniana już kluczowa, jak się wydaje, formuła: **"na podstawie oceny komisji"**, wydaje się być wystarczająco jednoznaczna.

Wystarczająco, oczywiście, w sytuacjach — nazwijmy to — normalnych.

W przypadku zaistniałym w opisanym urzędzie skarbowym mówić o normalności byłoby cokolwiek ryzykowne. Z tego punktu widzenia, biorąc pod uwagę występowanie tego rodzaju zjawisk, przepis ów bez wątplenia wymaga nowelizacji w sensie jego doprecyzowania.

Wydaje się, że można byłoby zastosować, np. taką formułę: **"Dyrektor generalny urzędu, na podstawie pozytywnej oceny komisji egzaminacyjnej, zawiera z pracownikiem umowę na czas nieokreślony. W przypadku oceny negatywnej umowę rozwiązuje"**.

Jeszcze jednym ciekawym aspektem powyższej historii, łącznie z prezentowanym przez tandem urzędniczo-naukowy stanowiskiem, jest dalszy proces interpretacyjny, gdyby zachować konsekwencję nurtu rozumowania. Mianowicie, jeżeli ocena komisji nie jest dla dyrektora generalnego wiążąca i ma on możliwość zachowań alternatywnych, to jednak należy przyjąć, że którąś z tych dwóch i tylko dwóch alternatyw jest zobowiązany zastosować.

Zatem po zakończeniu egzaminu i ocenie komisji, bez względu na charakter tej oceny, dyrektor generalny jest zobowiązany albo zawrzeć umowę, albo rozwiązać tę istniejącą, zawartą na czas określony. Stąd — w opisywanym przypadku urzędu skarbowego — zaraz po rozstrzygnięciu komisji, mimo pozytywnej oceny, naczelnik był zobowiązany do rozwiązania umowy, skoro nie miał zamiaru zawierać drugiej. Na złość komisji, jak należy się domyślać.

Nie da się z treści przepisu art. 25 ust. 5 uisc wysnuć wniosku, że miał on możliwość zastosowania trzeciej alternatywy, bo takiej w treści przepisu nie ma. Oczekiwanie więc na

rozwiązanie umowy ze względu na upływ czasu, na jaki została zawarta, jest wobec tego naruszeniem prawa. Dlaczego zatem przyjęto w tym przypadku, nieobecna w treści przepisu, trzecią alternatywę?

Dobre pytanie. Być może głupota ludzka ma jednak jakieś granice. Wręczenie wypowiedzenia pracownikowi, nazajutrz po pozytywnej jego ocenie przez komisję egzaminacyjną, mogłoby wprowadzić w osłupienie nie tylko komisję. Na dodatek wypowiedzenie bez uzasadnienia takiej decyzji.

Ciekawe, czy w obecnym projekcie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, który od miesięcy błąka się po sejmowych zakamarkach, zostanie uwzględniona i ta regulacja? Lamenty nad służbą cywilną sprowadzają się głównie do wytykania różnym ośrodkom omijania zasad tego systemu. Ani słowa nie poświęcając tymże zasadom i sposobom ich stosowania.

Mamy więc ten system służby cywilnej taki, jaki mamy. Z konsekwencjami czyjejś radosnej twórczości legislacyjnej w postaci sądów kapturowych, karkołomnej ekwilibrystyki interpretacyjnej, castingów do gabinetów osobliwości i odprawiania egzorcyzmów.

Przypisy:

[1] Komentarz do Ustawy o służbie cywilnej Jacka Jagielskiego, z 2001 r., w którym art. 25 ust. 5 nie jest uważany przez autora za jednoznaczny, lecz właśnie za dający swobodę postępowania (fragment skopiowany z Lexa).

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: 12-05-2005)

[Oryginał..](http://www.racionalista.pl/kk.php/s,4134) (<http://www.racionalista.pl/kk.php/s,4134>)

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