
Cezary Lewanowicz

Uwagi do Raportu

Służba cywilna III RP:

zapomniany obszar

Witolda Filipowicza

**opracowanego w ramach
Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego**

Marzec 2003

Kontekst debaty

Zanim odniosę się do konkretnych obserwacji i konkluzji zawartych w Raporcie autorstwa pana Witolda Filipowicza, kilka słów na temat kontekstu powstania raportu. Tekst, nad którym przychodzi nam się pochylić, jest w pewnym stopniu kontynuacją zaprezentowanego w czerwcu 2003 r. raportu "Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne" autorstwa Krzysztofa Burnetki. W pewnym stopniu jedynie, bo z założenia, które, jak mi się wydaje, przyjął Witold Filipowicz, chodzi tym razem nie tylko o uzupełnienie wcześniejszych refleksji, ale też o skierowanie ich na właściwy, w przekonaniu autora, tor. Mimo różnic, które charakteryzują oba te opracowania, nie sposób pominąć tego, co jest ich wspólnym mianownikiem. Oba powstały na zamówienie Fundacji Stefana Batorego w ramach Programu Przeciw Korupcji. Fundacji, a w szczególności pani Grażynie Kopińskiej, dyrektorowi Programu, należą się podziękowania. Nie tylko za czas i środki finansowe poświęcone na przygotowanie obu raportów, ale również za zwrócenie uwagi opinii publicznej i mediów na fakt, że przeciwdziałanie korupcji nie oznacza jedynie walki z jej bezpośrednimi, łatwymi do zidentyfikowania jako korupcyjne, objawami. Wymaga ono również usuwania jej przyczyn. A jedną z przyczyn podstawowych jest oczywiście niesprawne państwo, źle działająca administracja publiczna. Państwo, w którym służba cywilna zaznała w swym krótkim życiu więcej porażek niż sukcesów, której idea wciąż pozostaje niejasna nie tylko dla większości obywateli, ale również dla osób pełniących funkcje publiczne, i której praktyka jest wysoce niedoskonała i pozbawiona skutecznej ochrony prawnej, jest państwem chorym. Chciałbym też, bardziej osobiście, podziękować tym osobom, które zechciały wspomóc mnie w analizie Raportu i w sformułowaniu wniosków z naszych dyskusji, w pierwszym rzędzie pani Inezie Królik, urzędnikowi i członkowi korpusu służby cywilnej. Jej cenne, praktyczne obserwacje i znajomość uregulowań prawnych w Polsce i w innych krajach zostały szeroko wykorzystane w uwagach do Raportu.

Uwagi wstępne

Wydawałoby się, że osoby z niejakim doświadczeniem w administracji publicznej, znającej zagadnienie z praktyki i z teorii, nic już nie jest w stanie zaskoczyć. A jednak pomysł zestawienia i szczegółowego opisu konkretnych przypadków naruszeń litery i ducha ustawy o służbie cywilnej, nieznamomości i/lub lekceważenia przepisów, również tych rangi konstytucyjnej, naturalnej niejako skłonności do wykorzystywania luk prawnych i do interpretowania przepisów na niekorzyść obywatela wywierają na czytelniku efekt na tyle porażający, że nawet urzędnicze doświadczenie nie chroni przed pewnym zaskoczeniem. Witold Filipowicz zebrał w raporcie prawdziwy materiał dowodowy. I nawet jeżeli dokonuje czasem jego interpretacji w obcym mi duchu rewindykacji procesowej, to już samo to stanowi o wielkiej wartości tego materiału. Mam głęboką nadzieję, że za kilkanaście lat będzie on miał charakter wyłącznie historyczny pozwalający, siłą kontrastu, zilustrować wielki skok, który zrobiła Polska w stronę nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa.

Przyznaję jednak, że mam z tekstem Witolda Filipowicza problem. Punkt wyjścia dla części analitycznej raportu stanowi bowiem pewna wizja państwa, która jest mi dość obca i która, jak sądzę, nie tworzy dobrego kontekstu dla prowadzonych przez nas rozważań. Dlatego właśnie nie mogę się zgodzić z niektórymi elementami diagnozy i konkluzjami, które autor wprost lub pośrednio formułuje w tekście. O tym za chwilę. Wizja państwa, o której mowa, została zilustrowana cytatem z artykułu Wiktora Osiatyńskiego. Nie jestem pewien, czy autor ten cytat odczytał właściwie:

“W słabych demokracjach istnieje ogromne niebezpieczeństwo zagnieżdżenia się mafii i powiązania jej z częścią aparatu państwowego oraz z silnymi grupami społecznymi, zagarniającymi dla siebie coraz większe obszary życia społecznego. Temu niebezpieczeństwu może zapobiec silne państwo. A takie jest tylko wówczas, gdy obywatele nie boją się go. Najpierw musi być więc ograniczone, by mogło być silne. Tylko w ograniczonym państwie może wytworzyć się silne społeczeństwo. A silne społeczeństwo jest drugim sposobem ograniczenia państwa, bez porównania ważniejszym niż konstytucje. Bo tylko ono może obronić państwo przed jego własnymi organami, kiedy zdarzy im się wykroczyć poza swe uprawnienia albo pomylić interes państwa z interesem rządzących.”¹

Oczywiście, że słabe demokracje wystawione są na różne niebezpieczeństwa, że tym niebezpieczeństwom zaradzić może silne państwo, i że silne państwo w słabej demokracji musi być pod kontrola społeczeństwa. Nie jest naszym celem dyskusja o państwie w ogóle, dlatego nie zamierzam dokonywać szczegółowej analizy tego cytatu. Ale w silnych demokracjach też potrzeba społecznej kontroli. To dzięki niej w zasadniczej mierze jest ona silna. Silne państwo to takie, którego ludzie się nie boją? Być może. Jest wiele warunków, które należy spełnić, by

¹ Wiktor Osiatyński, *Wiedza i Życie*, nr 11/1996

państwo było silne, ale w tym akurat przypadku pamiętać należy, że przeciwieństwem strachu ma być nie tyle odwaga, co szacunek: obywatel silne państwo demokratyczne szanuje i się z nim utożsamia, wie, że jest jego. Nawet jeżeli jest urzędnikiem - ten punkt widzenia wydaje się być obcy autorowi raportu, który zdaje się podzielać opinię wyrażoną przez Wiktora Osiatyńskiego w trakcie debaty nad poprzednim raportem: *"Nie mam żadnej wiary w osoby sprawujące funkcje publiczne gdziekolwiek na świecie"*. Na temat wiary dyskutować trudno. Ale skoro tak, to nic dziwnego, że autor raportu upatruje rozwiązania zaobserwowanych i opisanych przez siebie nieprawidłowości niemal wyłącznie w pewnej sekwencji działań: stale obserwować i patrzeć na ręce, skontrolować i wykryć, ukarać winnych bez pobłażania, naprawić krzywdy.

Żeby od razu wszystko było jasne: rzeczywiście kontrola działań publicznych i osobista odpowiedzialność osób, które z racji swych funkcji je podejmują są konieczne, a zasada jawności tych działań jest jednym z mierników poziomu demokracji. Ale żeby te zasady przyniosły korzyść państwu i obywatelom, nie można ich sprowadzać do policyjnego nadzoru. Nie można opierać się na wizji, wedle której trwa stała wojna między państwem a społeczeństwem. Bo w tak pomyślanym układzie służba cywilna będzie zupełnie zbędna, a nasza dyskusja bezprzedmiotowa.

Obowiązujące za komunizmu stopienie państwa, społeczeństwa i partii w jedno wyklucza istnienie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, a nawet samo państwo czyni ułomnym. Ale schemat, według którego państwo i społeczeństwo to dwie wrogie sobie z natury siły też jest bardzo niebezpieczny. Pozbawia bowiem społeczeństwo obywatelskie jednej z cech dla niego zasadniczych: uczestnictwa. Promuje natomiast postawę samoobrony. To jest państwo permanentnej rewolucji. Mam wrażenie, że w pułapkę wyboru między tymi dwoma modelami wpadł autor raportu. To jest tak: mamy państwo, czyli aparat (jakobiński w domyśle) i społeczeństwo (czyli lud). Demokracja konstytucyjna ma bronić ludu przed opresją aparatu (jeśli nie, będzie Terror, albo rządy mafijne, albo jedno i drugie). A przecież możliwa jest inna wizja państwa, bardziej współczesna, która, nie ukrywam, bardziej mi odpowiada: obywatel jest częścią państwa, a państwo to pewien sposób organizacji życia społecznego. Silne społeczeństwo obywatelskie natomiast samo obroni się przed sytuacją, w której jakkolwiek aparat władzy miałby sam, bez obywateli, o organizowaniu życia społecznego decydować. Nie zamierzam prowadzić licytacji, która definicja jest lepsza. Powiedziałem jednak, która jest mi bliższa. Bo dla naszej dyskusji jest ważne, że to z tej wizji wywodzi się idea służby cywilnej jako niezbędnego elementu nowoczesnego państwa i to tej wizji służyć miały prawne mechanizmy, które stworzono. Zgoda, są one niedoskonałe. Ten i poprzedni raport, a przede wszystkim

znana nam, urzędnikom i obywatelom, z autopsji praktyka, jasno tego dowodzą. Ale analizując skuteczność istniejących rozwiązań, trzeba pamiętać o ich źródłach. A ci, którzy przeforsowali na początku przemian ustrojowych ideę służby cywilnej potwierdzają, że ich determinacja wywodziła się z woli stworzenia nowoczesnego państwa, a nie z przekonania, że państwo jest złem koniecznym.

Zasadne jest w tym miejscu wywodu pytanie, dlaczego jest tak źle, skoro miało być tak dobrze. Pytanie to dotyczy jednak nie tylko służby cywilnej, ale całości przemian ustrojowych w Polsce. W 2001 roku miesięcznik *Znak* zatytułował jeden ze swych numerów specjalnych: "*1989: niedokończona rewolucja?*". Służba cywilna to tylko jedno z tych niedokończonych dzieł (choć, podobnie jak w większości tego rodzaju opracowań, została pominięta przez *Znak*). Wygląda na to, że idee i normy, które były esencją polskiej transformacji i stały się, przynajmniej w tej najgłębszej warstwie, fundamentem państwa, niespecjalnie przystają do rzeczywistości i stanu świadomości społecznej. Co gorsza, nie tworzą spójnej doktryny, zrozumiałej nie tylko dla konstytucjonalistów, ale naturalnie niejako zakotwiczonej w społecznej i politycznej świadomości obywateli. Wywodzą się one z dwóch źródeł.

Po pierwsze, z wiedzy i przekonań bardzo wąskiej mniejszości, która odegrała kluczową rolę na początku przemian, ale która została bardzo szybko przez społeczeństwo odsunięta od władzy - dlatego m.in., że tak bardzo społeczeństwu wydawała się obca i że nie potrafiła, a może nawet nie chciała tej swojej inności ukryć za parawanem marketingu politycznego. Nie odbyła się przez kilkanaście lat od początku transformacji społeczna debata, w której utarły by się pewne postawy, utrwaliły pewne ustrojowe wybory (dlaczego szkolnictwo bezpłatne? dlaczego służba cywilna? co to znaczy społeczna gospodarka rynkowa?)

Po drugie zaś, źródłem były modele, gotowe rozwiązania, uznane za dobre, bo pochodzące z innego, lepszego świata. Tego właśnie, którego mieliśmy się stać częścią i do którego miała nas doprowadzić gospodarcza, polityczna i społeczna transformacja. Nie będę tu cytował zapisów, np. konstytucyjnych, ani nazw instytucji państwowych, będących żywą ilustracją tego rodzaju przeszczepów z innej państwowości, z innego stanu świadomości społecznej. Ale bez wątpienia tego rodzaju przeszczepem jest służba cywilna. To nie znaczy, że wobec tego należy z niej zrezygnować, bo mało kto wie o co w tym chodzi, bo dziś jest nam to rozwiązanie obce. Ale o tej obcości trzeba pamiętać, gdy się proponuje rozwiązania problemów, tych opisanych w raporcie i innych, i pamiętając tworzyć takie rozwiązania, które stanowić będą zawór bezpieczeństwa dla systemu, układ odpornościowy dla słabego organizmu.

Jak osiągnąć ten cel? Apele nie na wiele się zdadzą. Powiedzieć politykom, ale też urzędnikom wszystkich szczebli, żeby zastosowali się i do litery i do ducha ustawy o służbie cywilnej po 50 latach PRL, to znaczy zachować się jak Piotr Wielki, który kazał bojarom pościnać brody. Świadomość się od tego nie zmieni. Ma rację Wiktor Osiatyński: państwo jest słabe, nie mamy Piotra Wielkiego. Ma rację Witold Filipowicz szukając w dziedzinie selekcji i naboru pracowników do służby cywilnej rozwiązań konkretnych (nawet jeśli co do niektórych można mieć pewne wątpliwości, jeśli chodzi o ich zasadność lub o ich stosowanie w praktyce): lepsza i uregulowana kontrola działań publicznych połączona z sankcjami, większa jawność działań i łatwiejszy dostęp obywatela do informacji, ujednoczenie zasad naboru, zapewnienie faktycznej równości w dostępie do funkcji publicznych.

W specyficzny sposób ideę zaworu bezpieczeństwa zrozumieli, jak się wydaje, autorzy niektórych zapisów wprowadzanych do ustawy o służbie cywilnej w ramach jej kolejnych nowelizacji. Rozumiejąc najwyraźniej, że nie przystaje ona do rzeczywistości, postanowili ją "uelastyczyć" coraz dalej odchodząc od pierwotnej idei służby cywilnej. Wróć do tego zjawiska nieco dalej². Jednak w świetle tych praktyk, po lekturze raportu i zawartych w nim propozycji oraz ze świadomością, że służba cywilna to część polskiej "niedokończonej rewolucji" pozostaję przekonany, że zmiany systemowe, choć nie zmienią stanu świadomości, są konieczne i muszą mieć charakter konkretnych rozwiązań, ale jednocześnie, że nie powinny one powstawać ani w oderwaniu od wizji państwa, do którego miała doprowadzić transformacja 1989 roku, ani wbrew tej wizji.

² Myślę tu między innymi o słynnym artykule 144a i dotyczącym go wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.12.2002. Artykuł ten został *de facto* wprowadzony by usankcjonować przypadki powoływania osób na wyższe stanowiska, głównie dyrektora generalnego urzędu, z pominięciem zasady konkurencyjności oraz by uprawomocnić takie działanie w przyszłości. Przepis ten został uznany za niekonstytucyjny. Konkretnie przypadki tej i podobnych praktyk opisane zostały w raporcie "Służba cywilna III RP - punkty krytyczne".

Stan rzeczy

W raporcie Witolda Filipowicza znajdujemy dwie warstwy opisu rzeczywistości. Pierwsze to precyzyjne, rzeczowe opisanie konkretnych sytuacji. Jak wynika z tekstu, sprowokowanych poniekąd przez autora. Mamy to do czynienia z pracą z zakresu dziennikarstwa śledczego. To materiał o bardzo dużej wartości. Wszyscy urzędnicy administracji publicznej wiedza, że nie chodzi tu o zdarzenia wyjątkowe. Tak właśnie jest. Ale ilu urzędników, niższych i wyższych szczebli dostrzega patologiczny charakter tej sytuacji? Wszystkie właściwie opisane przypadki mogą stanowić dowód, że procedura naboru prowadzona jest z pogwałceniem zasady konkurencyjności. Nie umyka to uwadze mimo, że najczęściej konkurencyjność jest przynajmniej pozorowana. Z analizy autora raportu wynika, że dzieje się tak zwykle dlatego, że chodzi o zatrudnienie konkretnej osoby, wymogi pisane są "pod nią". Trudno określić precyzyjnie, jak duży jest zasięg tego zjawiska. Ale jego istnienie jest oczywistością dla osób, które znają administrację.

Chciałbym jedynie dodać tytułem uzupełnienia, że niekoniecznie nepotyzm, w różnych formach, bywa przyczyną tego stanu rzeczy. Często jest to po prostu wynik braku profesjonalizmu, całkowitego niezrozumienia, dlaczego nabór ma być konkurencyjny, traktowania procedur (bardzo zresztą niejasnych), jak zbędnej biurokracji. Do kwestii naboru podchodzi się tak, jak do wielu innych: z naruszeniem reguł pragmatyki zawodowej. Zdarza się też niejednokrotnie, może nawet w większości przypadków, że tzw. "ustawienie konkursu" jest sposobem na zatrudnienie na etacie osoby, która od wielu już miesięcy pracuje w danym departamencie na mocy umowy zlecenia. Jest tajemnicą poliszynela, że kodeks pracy jest w administracji publicznej notorycznie łamany. Zatrudnienie takiej osoby traktowane jest jako prawne uregulowanie jej sytuacji zawodowej. Taka osoba najczęściej rzeczywiście jest potrzebna. Nabyła już doświadczenie. Sprawy, którymi się zajmuje, są w toku. Co więcej, zatrudnienie tej właśnie osoby, poza czysto pragmatycznymi względami, traktowane jest jako swego rodzaju akt sprawiedliwości.

Poza opisami konkretnych sytuacji, jest też w raporcie druga warstwa poznawcza, będąca w zasadniczej mierze odzwierciedleniem percepcji rzeczywistości przez autora, jego osobistych odczuć. Nie będę już wracał do ogólnej wizji państwa, której ślady znajdujemy w całym raporcie. Chciałbym jednak zwrócić uwagę na pewien obraz masy urzędniczej, który z raportu się wyłania. Podkreślam słowo masa: grupa tyleż jednolita co bezkształtna. Są to ludzie niekompetentni, nie znający prawa, nie potrafiący i nie chcący go stosować, nieprzychylni obywatelowi. W administracji znaleźli się przypadkowo, w wyniku złego systemu naboru. Jest to środowisko korupcjogenne. Obraz ten potwierdzają zresztą wyniki badań opinii publicznej.

Nie chcę polemizować z takim postrzeganiem środowiska urzędniczego. Jego opis nie był przecież celem raportu, bo pewnie gdyby był, to okazałby się bardziej zniuansowany. Wiem też, że przedstawiam pewną interpretację tego, co dostrzegłem w raporcie. Być może jest ona częściowo błędna. Ale nie sposób jednak przejść obok bez jednego słowa. W urzędniczej masie są też osoby dobrze przygotowane do pracy w administracji publicznej, które świadomie wybrały ten kierunek kariery zawodowej, które rozumieją czym jest służba cywilna. Do swojej pracy podchodzą z oddaniem. Starają się przeciwdziałać dostrzeganym nieprawidłowościom, również w procedurze naboru. Zwykle bez większego skutku, gdy mają wpłynąć na przełożonego, ale z niezłymi rezultatami, gdy to od nich zależy podjęcie decyzji. Jest w tym coraz szerszym gronie niemało osób, które utraciły stanowiska, pracę, którym obniżono pensje, które pozbawiono wszelkich dodatków i premii uznaniowych, które odsunięto od możliwości wpływu na cokolwiek, gdy nie dało się ich po prostu zwolnić. Zwykle osoby te wiedziały, na co się narażają, a jednak sprzeciwiły się "ustawianiu konkursu", niezgodnemu z przeznaczeniem i zdrowym rozsądkiem wydatkowaniu publicznych pieniędzy, wszelkiego rodzaju nieuczciwościom lub po prostu głupocie. Nie wydaje mi się właściwe pomijanie tej grupy w naszych rozważaniach, bo - być może - jest to najlepsza gwarancja, że jednak da się służbę cywilną w Polsce zbudować.

I wreszcie obserwacja będąca najwyraźniej inspiracją do powstania raportu i która bardzo silnie zaciążyła na jego konkluzjach. Autor dostrzegł, i słusznie, że uwaga wszystkich (mediów, opinii publicznej, autorów opracowań i raportów poświęconych służbie cywilnej) koncentruje się na wyższych stanowiskach urzędniczych, pomijając natomiast stanowiska niższe. Autor słusznie zauważa, że jest to "zapomniany obszar" co może dziwić, bo przecież to z tą częścią klasy urzędniczej najczęściej spotyka się obywatel, przedsiębiorca, i to w oparciu o te kontakty wyrabia sobie opinie na temat całej administracji. Nie zwiększa to jego zaufania do państwa, bo opinia jest negatywna. Co więcej, ten podział na niższych i wyższych urzędników, wraz z dysproporcją w zakresie szczegółowości regulacji, jest usankcjonowany prawnie. Zdaniem autora to nie jest normalna sytuacja, bo przecież o sile każdego systemu decyduje jakość jego najslabszego ogniwa. Z raportu jasno wynika, że jakość tego ogniwa jest bardzo niska. Właściwie nie sposób się tym opisem sytuacji nie zgodzić. Rzeczywiście regulacje dotyczące procedury naboru na niższe stanowiska urzędnicze nie są dobre, a koncentrowanie całej uwagi na wyższych stanowiskach wypacza obraz administracji publicznej.

Jedną z konkluzji, którą na tej podstawie formułuje autor, jest zarzut braku równości i postulat naprawienia tej anomalii. Zgoda, tak długo jak autor koncentruje się na prawie równego dostępu obywateli do funkcji publicznych. Wiąże się to z zasadą jawności, bo pierwszą

gwarancją równego dostępu do funkcji jest równy dostęp do informacji o naborze. Zgoda, gdy dotyczy to samej procedury naboru: przepisy dotyczące naboru są niejasne, nieprecyzyjne. Na przykład kryterium zawodowości (wymóg konstytucyjny, który musi spełnić członek korpusu służby cywilnej, art.153. ust.1) powinno być jednoznaczne z ustanowieniem odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze³. Słusznie też autor poddaje w wątpliwość brak wymogu konkursu w przypadku, gdy prowadzi się nabór na niższe stanowiska. Należałoby się zastanowić, czy i do tej kategorii stanowisk nie należałoby odnieść opinii z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie art. 144a: "Pominięcie konkursu zasadniczo zmienia pozycję prawną osób zainteresowanych służbą cywilną bowiem pozbawia je należytej ochrony przed arbitralnym rozstrzygnięciem". Ogólny obowiązek organizowania naboru do służby nałożony na dyrektora generalnego, bez sprecyzowania, na czym konkretnie nabór ma polegać jest, zdaniem autorów *Komentarza do ustawy o służbie cywilnej*, "istotnym mankamentem regulacji ustawowej. Rozmija się bowiem z jasnością i zrozumiałością procedury, o których to cechach stanowi Rekomendacja [Rady Ministrów Rady Europy]"⁴.

Sporo wątpliwości budzi natomiast lansowana przez autora raportu teza, że naruszeniem zasady równości obywateli wobec prawa jest odmienność procedury naboru na stanowiska niższe i wyższe. Przyznając, że konkursowym postępowaniem powinny być objęte wszystkie stanowiska, nie jestem zwolennikiem daleko idącego upodobnienia procedur. One muszą być inne. Inne powinny być też konkursy. Procedura w obu przypadkach powinna być precyzyjna i nie budząca wątpliwości interpretacyjnych, ale nie taka sama. Chodzi o inne stanowiska. Ta inność tłumaczy też po części i usprawiedliwia dlaczego uwagę koncentruję się na stanowiskach wyższych. Autor sam przyznaje, opisując przypadek Kuratorium Oświaty w Warszawie, że "poziom kwalifikacji wyższego urzędnika administracji rządowej" wywołuje "przerażenie, jeśli uświadomić sobie, że taki właśnie poziom kwalifikacji osób na stanowiskach kierowniczych wpływa na sposób funkcjonowania państwa". Kiedy czytam ten czy inny przykład, za każdym razem przychodzi mi do głowy pytanie: czy osoba, której kwalifikacje autor ocenia jako przerażające objęła stanowisko w wyniku konkursu. Jeśli tak, to jak ten konkurs przebiegał, jacy byli kontrkandydaci. Czy przypadkiem w większości opisanych sytuacji nie mamy do czynienia z "pełniącym obowiązki"? Proponuję spacer po stronach internetowych polskich ministerstw: są takie, gdzie znalezienie dyrektora czy wicedyrektora bez informacji, że jest "p.o." jest prawie niemożliwe. Dotyczy to zresztą nie tylko dyrektorów departamentu, ale również dyrektorów generalnych. Niektórzy z nich dawno już objęli swe stanowiska w sposób

³ W. Sokolewicz, *Konstytucja RP, Komentarz*, t.II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

⁴ Jacek Jagielski, Krzysztof Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001. W tekście mowa o Rekomendacji Rady Ministrów Rady Europy z 24 lutego 200r. nr 2/2000/6 w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie.

nie mający nic wspólnego z ustawą o służbie cywilnej i piastują je do dzisiaj⁵. Stąd i następne pytanie: jaki stosunek do procedury naboru na niższe stanowiska może mieć osoba, która swoje własne stanowisko objęła drogą kooptacji? Czy można się spodziewać, że będzie broniła konkurencyjności procedury? Gdyby wyżsi urzędnicy rzeczywiście byli przygotowani do pełnienia swoich obowiązków, również w wymiarze etycznym, gdyby mieli szacunek do państwa i byli świadomi, że objęli funkcje publiczną, a nie po prostu kolejną posadę, gdyby potrafili myśleć zadaniowo, to czy zatrudniali by byle kogo? Czy nie zależałoby im na tym, by mieć rzeczywiście najlepszego pracownika? Bo tu nie chodzi tylko o równość, o sprawiedliwość: konkurencyjność postępowania ma zapewnić też wybór rzeczywiście najlepszego kandydata.

Autor wielokrotnie w swoim tekście sugeruje wzmocnienie kontroli. Sprawa jest prosta. Są możliwe dwa podejścia: albo objąć systematyczną kontrolą wszystkich urzędników (nabór, jakość ich pracy) sytuując ten system kontroli poza korpusem s.c. (powołując jakąś instytucję ds. kontroli urzędników?), albo też skoncentrować się na grupie tych, których odpowiedzialność wynikająca z uprawnień decyzyjnych jest szczególnie i im powierzyć nadzór i kontrolę nad prawidłowością naboru i jakością pracy podwładnych. Podział, o którym mowa w raporcie, na niższych i wyższych urzędników, to nie tylko kwestia ważności podejmowanych decyzji. Z punktu widzenia obywatela ważne są te decyzje, które dotyczą go bezpośrednio, jego konkretnego, jednostkowego przypadku. A tych decyzji nie podejmują najwyżsi urzędnicy. Ten podział wynika też z hierarchii. Są szefowie i podwładni. Od szefów wymaga się więcej i inaczej. Wymaga się m.in., by sprawowali nadzór nad swymi podwładnymi.

⁵ Samo zjawisko i konkretne przypadki zostały opisane w raporcie "Służba cywilna III RP - punkty krytyczne" K. Burnetko, Fundacja batorego, 2003.

Środki zaradcze

Autor raportu nie ogranicza się do opisu sytuacji i zilustrowania tego opisu konkretnymi przykładami. Proponuje też pewne rozwiązania. To oczywiście znakomicie zwiększa wartość opracowania, bo przecież celem jest nie tylko postawienie diagnozy, ale też poszukiwanie środków zaradczych. Właściwie trudno się nie zgodzić że wskazaniemi zawartymi w raporcie. Czasem jednak należałoby może spojrzeć na nie jednak z nieco innej strony niż autor.

Witold Filipowicz wyraża opinię, że można "na gruncie przepisów ustawy o służbie cywilnej /.../ wskazać kilka elementów, które bez szczegółowej analizy pozwalają urzędnikom na całkowita dowolność postępowania i zupełną bezkarność w ekstremalnie nieracjonalnym postępowaniu". Wymienia wśród tych elementów terminy, którym podporządkowana jest procedura rekrutacyjna (może ona trwać równie dobrze jeden dzień jak i pół roku), konstrukcje ogłoszeń (zdarzają się wymogi, które nie wydają się mieć cokolwiek wspólnego ze stanowiskiem, jedne są tak szczegółowe, że zdają się wskazywać na konkretną osobę "pod którą" pisane jest ogłoszenie, inne zaś są tak ogólne, że zupełnie nieweryfikowalne przez komisję), skład, tryb pracy i kryteria podejmowania decyzji przez komisje kwalifikacyjne. Niestety, to prawda. Można oczywiście powiedzieć, że w każdym systemie administracyjnym pozostawia się urzędnikom możliwość odejmowania decyzji dyskrecyjnych. Zarówno ich zakres jak i fakt, że mamy tu do czynienia nie tyle z prawem, rozumianym jako przywilej, ile z odpowiedzialnością to temat na odrębną dyskusję. Autor raportu słusznie chyba jednak wywodzi, w oparciu o przedstawioną przez siebie diagnozę sytuacji, że skoro owa dowolność decyzyjna pozbawiona jest cech odpowiedzialności (zarówno pod kątem racjonalności podejmowanych decyzji jak i w odniesieniu do pragmatyki zawodowej) to widocznie należałoby ją zmniejszyć i poddać większej kontroli. Nie sposób też odmówić racji dalszej części wywodu, z której wynika, że w obecnym systemie poszkodowany jest nie tylko obywatel, kandydat biorący udział w rekrutacji, ale również i ten urzędnik, który chciałby wywiązać się ze swoich zadań jako członek komisji rekrutacyjnej w sposób właściwy. W przypadku nacisków nie dysponuje bowiem żadnym konkretnym instrumentem prawnym, na który mógłby się powołać proponując taką a nie inną procedurę.

Co do konieczności uszczegółowienia przepisów, jak wyżej zostało to już napisane, należy się z autorem zgodzić. Również w świetle cytowanej tu już Rekomendacji Rady Ministrów Rady Europy. Jasno określona procedura nie musi się oczywiście nazywać konkursem, ale przy zachowaniu różnic w naborze na stanowiska niższe i wyższe (co wydaje mi się oczywistością a z czym zdaje się nie zgadzać autor raportu), użycie terminu konkurs uznałbym za uzasadnione. Ta terminologia jest po prostu zrozumiała dla odbiorcy, a to bardzo ważna jej zaleta. Jak to już

wcześniej zostało powiedziane, opinia Rzecznika Praw Obywatelskich, wg której pominięcie procedury konkursowej w sposób pośredni narusza art. 60 Konstytucji⁶, powinna być wiążąca bez względu na to, czy dotyczy wyższych czy niższych stanowisk.

Panuje przekonanie, że w odniesieniu do niższych stanowisk należy zgodzić się na pewną elastyczność systemu. To prawda. Zbyt sztywna procedura miewa swoje wady. Zimniejsza operacyjność w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, uniemożliwia szybkie przystosowanie się do zmieniających się warunków. Powiedzmy sobie jednak szczerze, że - poza nielicznymi wyjątkami - zadania urzędów nie zmieniają się zbyt gwałtownie. Dziś wciąż jeszcze jesteśmy na etapie budowy fundamentów służby cywilnej, a one muszą być solidne. Reguły muszą być jasno określone. A system i tak jest już wystarczająco elastyczny. Jedyny tak na prawdę nienaruszalny (teoretycznie) wymóg to warunek konkurencyjności. Nawet w odniesieniu do wyższych stanowisk. Brak jednak jasnych przepisów określających jak ma on zostać spełniony w odniesieniu do stanowisk niższych.

Więcej wątpliwości budzi postulat kontroli. Oczywiście, powinna ona być ściślejsza. Nie podzielam jednak wiary autora, że kontrolowanie, nawet w połączeniu z większą jawnością, mogłoby przynieść spektakularne efekty. Nie rozwijając zbyt szczegółowo tego wątku zwracam jedynie uwagę, że w sytuacji, gdy postulat kontroli wynika z braku zaufania do systemu (potencjalnie mafijnego wg autora) należałoby zadać sobie pytanie kto będzie kontrolował kontrolujących. Jest wiele dziedzin życia społecznego, wiele form działań publicznych i indywidualnych, którym prawodawca nie przypisał specyficznych form kontroli. Nie twierdzę, że nie powinny one istnieć w przypadku naboru pracowników do korpusu służby cywilnej. Przypominam jedynie, że wbrew temu co - być może błędnie - odczytałem w raporcie, przypisanie specyficznej formy kontroli każdemu działaniu publicznemu nie jest normą ani oczywistością. Zakładając, że ten postulat jest słuszny, należałoby pewnie umotywić go w inny sposób. Ponadto jestem przekonany, że autor raportu sam zna sytuacje, wcale przecież nie wyjątkowe, w których procedura kontroli, wynikające z niej postępowanie wyjaśniające, następnie dyscyplinarne, a czasem wymierzenie kary bywają przedmiotem daleko posuniętej instrumentalizacji. W stopniu wcale nie mniejszym niż inne procedury, w tym procedura naboru. Podobnie jak można, w chorym systemie, uniemożliwić zatrudnienie osobie, która na to zasługuje i zatrudnić tę, której kwalifikacje są niższe, podobnie można objąć postępowaniem dyscyplinarnym osobę po prostu niewygodną, a przez palce spojrzeć na tę, która rzeczywiście popełnia błędy, ale za to charakteryzuje się zaletami odmiennej natury. To zjawisko zresztą mogłoby być przedmiotem kolejnego raportu Fundacji Batorego.

⁶ Wyrok TK K 9/02 OTK-A 2002/7/94, 2002.12.12

Mimo całej kruchości systemu trudno też po prostu przyjąć, że brak jest wszelkiej procedury odwoławczej. Rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danej osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Osoby nie zakwalifikowane w trybie konkursowym do służby cywilnej mają możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obowiązujący mechanizm kontroli prawidłowości postępowania konkursowego przez sąd administracyjny jest czynnikiem wzmacniającym pozycję prawną osoby ubiegającej się o miejsce w służbie cywilnej i jest elementem określającym zawartość normatywną art. 60 Konstytucji. W tej sytuacji, jak to już wyżej zostało przytoczone w oparciu o ten sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego, pominięcie konkursu zasadniczo zmienia pozycję prawną osób zainteresowanych służbą cywilną bowiem pozbawia je należytej ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami.

Zgodzić się też należy z postulatem większej jawności procedury konkursowej i naboru. Zasady, którym dostępność danych dotyczących tej procedury powinna być podporządkowana też należałoby jasno określić. Ustawa o ochronie danych osobowych nie może stanowić pretekstu do utajnienia wszystkiego, nie może być przedmiotem dowolnej interpretacji w każdym urzędzie. A z raportu wynika, że tak jest. Dość powszechne jest bowiem przekonanie, że normą jest ukrycie danych a nie ich dostępność, że informacja publiczna jest przywilejem, który urzędnik może przyznać, ale nie musi, a nie prawem. W tej dziedzinie polskie urzędy dzielą lata świetlne od instytucji wspólnotowych na przykład.

Kolejna sprawa, to sposób sprawdzania kwalifikacji. Sprawa zasadnicza, bo przecież chodzi w procedurze naboru o to, by zatrudnić najlepszego. Przykłady zawarte w raporcie świadczą o bardzo niskich zawodowych kompetencjach urzędniczych opisanych osób. Konstytucyjny wymóg zawodowości oznacza zaś, po pierwsze, że konieczne jest istnienie mechanizmu weryfikacji kwalifikacji kandydatów, z drugiej zaś systemu podnoszenia kwalifikacji i doskonalenia zawodowego. To też temat na oddzielne opracowanie, ale w najlepiej mi znanym systemie doskonalenia zawodowego w dziedzinie integracji europejskiej w ogóle trudno mówić o jakimkolwiek systemie, a tam, gdzie pojawiają się elementy zasługujące na miano systemowych, mamy do czynienia z mechanizmami dyskwalifikującymi całość koncepcji.

I wreszcie zmiany prawa jako sposób naprawy systemu. Większość z proponowanych przez autora, a skomentowanych i uzupełnionych tutaj propozycji, wymagałaby nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Na naprawę przepisów już chyba najwyższy czas. Projekty nowelizacji już są, jak wiadomo, może nie jest za późno, by je uzupełnić. Polska, ponadto, przystępuje do UE, a odniesienie korzyści z członkostwa wymaga administracji sprawnej i nowoczesnej. Jednak ci, którzy znają losy kolejnych nowelizacji tej ustawy pewnie na takie konkluzje zareagują z

niechęcią. Po pierwsze dlatego, że te elementy regulacji, które wyglądają, w świetle raportu i codziennej praktyki, na wadliwe, zdają się być zamierzone. Stanowią one niejednokrotnie ustępstwa na rzecz przeciwników służby cywilnej, albo po prostu osób nie rozumiejących jej idei, a rekrutujących się często ze sceny politycznej. Niepokoją też w jeszcze większym może stopniu niż wady ustawy, te elementy kolejnych nowelizacji, które mogą świadczyć o tendencji do psucia prawa. A w najlepszym razie do nowelizowania "powierzchniowego", nie sięgającego w głąb problemu, pozostawiającego uczucie niedosytu nawet jeżeli proponowane zmiany wydają się iść w dobrym kierunku. Posłużmy się przykładem projektu nowelizacji z dnia 24 października 2003 r.⁷ Propozycje tam zawarte nie zapowiadały rewolucji: obowiązek przechowywania przez rok protokołu z przeprowadzonego naboru wraz z dokumentami jedynie 10 "najlepszych" kandydatów raczej uniemożliwia weryfikację podstaw odrzucenia kandydatów pozostałych i umożliwia, teoretycznie, takie żonglowanie kandydaturami, by ewentualny "wybraniec" rzeczywiście mógł prezentować się najkorzystniej spośród pozostałych dziewięciu; obowiązek wskazania zastosowanej metody oceny i selekcji kandydatów to dobry zapis, choć też można mu zarzucić, że metoda mogłaby zostać ewentualnie sprawdzona jedynie w odniesieniu do tej wyselekcjonowanej już "dziesiątki"; wobec nie stosowania obiektywnej i weryfikowalnej metody wstępnej selekcji jaką byłaby np. procedura konkursu pisemnego, do którego dopuszczeni byłiby wszyscy kandydaci spełniający wymagania formalne, zastanawia również brak podawania w informacji o wyniku naboru (publikowanej w Biuletynie SC) kwalifikacji osoby, która w wyniku procedury naboru została wybrana. Mimo pewnych wątpliwości, nie można tym propozycjom odmówić racjonalności.

Tymczasem w kolejnym projekcie nowelizacji z 19 grudnia 2003 wprowadzono zmiany, które starania o jakikolwiek postęp w przejrzystości reguł rekrutacji doszczętnie niwelują: art. 22.1 mający gwarantować obowiązek upubliczniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w s.c. zostaje uzupełniony zapisem "jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej" (!), czego chyba nie trzeba komentować. Lista 10 najlepszych kandydatów zostaje skrócona do 5, dokumenty owych kandydatów należy przechowywać już przez jedynie 3 miesiące, znika również obowiązek przechowywania protokołu, choć na podstawie tego protokołu art. 22 b. daje dyrektorowi generalnemu możliwość zatrudnienia kolejnych osób z listy jeśli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze naboru ustał w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy. Jak w takiej sytuacji uniknąć zadania sobie pytania, czy zmiany w projekcie nowelizacji, zmierzające w stronę ochrony dowolności reguł w procesie rekrutacji i usunięcia choćby najmniejszych mechanizmów kontrolnych czy weryfikacji ich obiektywności, są rzeczywiście dziełem przypadku i dziełem szeregowych pracowników administracji? Czy przykład ten nie

⁷ Bardzo dziękuję Pani Inezie Królik za zwrócenie mi uwagi na ten przypadek.

wskazuje po raz kolejny, jak wielką odpowiedzialność za kształt administracji, a co za tym idzie, funkcjonowanie państwa, ponoszą osoby odpowiedzialne za przygotowanie projektów aktów prawnych?

Raport Witolda Filipowicza pełen jest odniesień do kwestii wykraczających poza ramy debaty, której miał służyć. Niektóre z nich dotyczą właściwie w ogóle stanu państwa. Często chodzi o stosunek państwa do obywatela. Zagadnienie to można odmieniać przez wiele przypadków: jawności działań publicznych i prawa do informacji, prawa do odwołania się od decyzji i wiele innych. Nie sposób ich tu wszystkich zanalizować. Ale jasno też widać w ich świetle, jak bardzo problematyka służby cywilnej wiąże się ze wszystkimi elementami debaty o stanie państwa. Jak bardzo kondycja państwa zależy od jakości służby cywilnej.

Podsumowując, trudno mi się zgodzić z pewną wizją państwa, będącą punktem wyjścia dla ocen i konkluzji autora. Nie podzielam też wiary w skuteczność systemów kontroli i kar, choć naturalnie przyznaję, że jedno i drugie bywa konieczne. Nigdy nie stanowi natomiast panaceum. Podzielam w pełni pogląd, że jawność życia publicznego i zagwarantowanie obywatelom prawa do informacji to jedna z najlepszych, dodałbym też - najtańszych - metod zapewnienia kontroli demokratycznej. Zgadzam się też z twierdzeniem, że procedura naboru wymaga doprecyzowania. Musi być jasna i zrozumiała dla obywatela, jej konstrukcja prawna musi dawać mu prawo do odwołania, a dla urzędnika musi być gwarancją, że uczciwe i zgodne z pragmatyką zawodową działanie jest normą nie tylko etyczną, ale również prawną. Przyjmując pracowników do pracy ani przez chwilę nie należy tracić z pola widzenia celu, jakim jest wybór pracownika najlepszego, najlepiej przygotowanego do realizacji rzeczywistych, jasno określonych zadań. Pracownikowi temu należy zapewnić możliwość doskonalenia zawodowego zgodnie z planem szkoleń zbudowanym w oparciu o analizę potrzeb urzędu. Należy też pamiętać, że - zwłaszcza w okresie budowy nowego państwa - należy prawo tworzyć i dostosowywać zgodnie z koncepcją państwa, jakie się chce stworzyć, a nie w przekonaniu, że prawo zawsze da się nagiąć do ułomnej rzeczywistości.