

Służba cywilna III RP: zapomniany obszar

praca przygotowana przez Witolda Filipowicza

**Fundacja im. Stefana Batorego
Program Przeciw Korupcji**

Warszawa, styczeń 2004 rok

1. Podwójny podział.

Utworzenie korpusu służby cywilnej miało na celu zbudowanie wewnątrz aparatu administracyjnego formacji, której charakter obrazuje przepis art. 153 ust. 1 Konstytucji RP; rzetelna, bezstronna, profesjonalna, działająca w interesie obywateli i państwa, bez względu na opcje polityczne zmieniających się rządów.

W obecnym kształcie ustawy o służbie cywilnej, korpus składa się z pracowników służby cywilnej i urzędników służby cywilnej. Pierwszą grupę wiąże z administracją rządową stosunek pracy na podstawie typowych umów o pracę. Urzędnikami zaś zostają mianowani ci pracownicy, którzy – spełniając określone wymogi – zdadzą odpowiedni egzamin kwalifikacyjny. Nabywają tym samym więcej uprawnień i przywilejów, w tym pewność i stabilność zatrudnienia. Takie rozróżnienie wydaje się uzasadnione. Większe kwalifikacje, potwierdzone zdaniem egzaminem, większe uprawnienia. Jednak cele i zadania dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej są te same, a korpus służby cywilnej jest formacją jednolitą. Niezależnie od statusu członka korpusu, jak i zajmowanego stanowiska.

Tymczasem daje się zauważyć pewną prawidłowość; brak lub marginalizowanie znaczenia roli pracowników administracji publicznej niższego szczebla i wpływu ich zachowań na społeczny odbiór jakości administracji w ogóle. Świadectwem tego odbioru mogą być choćby badania CBOS z lutego br., z których wynika, że przeszło 90% pytanym obywateli ocenia jakość administracji zdecydowanie negatywnie, uznając jako typową dla urzędów praktykę przekupstwa, nepotyzm i kumoterstwo.¹

Opinia publiczna w dużej mierze kształtowana jest poprzez doniesienia medialne. Należy więc brać pod uwagę możliwość przejawiania poglądów na fali ogólnej niechęci i znaczącego spadku zaufania do służb publicznych. Zapewne jakaś część respondentów swoje negatywne oceny opiera na zasłyszanych opiniach innych osób. Naturalna skłonność do dawania wiary wieściom złym przekłada się na emocjonalnym ich powtarzaniu, czasem bez racjonalnych podstaw.

Ale zaprezentowane w raporcie dr Anny Kubiak badania opinii przedsiębiorców na temat korupcji w administracji zdają się potwierdzać te ogólnospołeczne przekonania.² : **“Samy przedsiębiorcy uznają korupcję za problem społeczny większej wagi, niż ogół Polaków. Częściej też, niż ogół społeczeństwa, dostrzegają korupcję w urzędach różnych szczebli – od gminy poczynając, na urzędach centralnych kończąc. Większość z nich (66%) wyraża przekonanie, iż korupcja w Polsce stale się rozszerza, a blisko 30% stwierdza, iż stwarza im coraz większe problemy w prowadzeniu firmy.”**³

Tak jak nieprawdopodobną byłaby teza, że urzędnik wysokiego szczebla sam, jednoosobowo, przez szereg miesięcy prowadzi jakiegokolwiek sprawy urzędowe, tak równie nieprawdopodobna byłaby teza, iż owe ponad 90% obywateli swoje negatywne oceny opiera na doświadczeniach bezpośredniego kontaktu wyłącznie z wyższymi urzędnikami administracji. Wydaje się bardziej uzasadnione przypuszczenie, że ten negatywny obraz tworzony jest właśnie w wyniku kontaktów z urzędnikami niższego szczebla. To tu właśnie załatwianych jest dziesiątki tysięcy codziennych spraw i tu również następuje styk najwrażliwszych obszarów działania administracji z gospodarką i obywatelem: tysiące postępowań o udzielanie zamówień publicznych, wydawanie różnych pozwoleń, koncesji, decyzji.

Trudno zatem zrozumieć, dlaczego w tej ogólnospołecznej dysypucie, w doniesieniach medialnych, w artykułach, opracowaniach czy raportach autorzy niemal wyłącznie skupiają się na ocenie jakości administracji poprzez pryzmat opisu zachowań urzędników wyższego i najwyższego szczebla. Dotyczy to w szczególności administracji rządowej, czyli de facto korpusu służby cywilnej.

Żadna sprawa przechodząca przez jakikolwiek urząd administracji nie pozostaje w rękach pojedynczej osoby. Choćby i najwyższego szczebla.⁴ A jednak dokonuje się, być może nawet nieświadomie, pewnego rodzaju podziału jednolitej przecież formacji na dwie różne sfery, na stanowiska ważne i mało znaczące. Trudno doszukać się jakiegos racjonalnego uzasadnienia takiego podziału.

Na stronach internetowych Urzędu Służby Cywilnej znaleźć można taką oto informację: *“Misją służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa przyjaznego obywatelom. Korpus służby cywilnej to ludzie, którzy są zobowiązani do przestrzegania określonego systemu wartości, norm i procedur. Gwarantują one skuteczność działania państwa i konsekwentny wzrost poziomu usług świadczonych dla obywateli. Jako członkowie korpusu służby cywilnej wysoko stawiamy sobie poprzeczkę. Nasza praca, oprócz wynagrodzenia, daje nam także satysfakcję wynikającą z poczucia przynależności do grupy profesjonalistów w służbie obywatelom. Inicjatywa, samodzielność, odpowiedzialność i szacunek dla człowieka, to cechy szczególnie cenne i wymagane w naszej pracy. Artykuł 153 Konstytucji RP oraz usta-*

¹ Dane zaczerpnięte z raportu: “Służba cywilna III RP: punkty krytyczne”, napisanego na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Raport zaprezentowany został 24 czerwca 2003 r. w siedzibie Fundacji.

² “Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji” – raport z badań dr Anna Kubiak, Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego (prezentacja odbyła się 4 września 2003 r. w siedzibie Fundacji)

³ strona 46 Raportu.

⁴ “Urzędnik z opaską na oczach”, W. Filipowicz, miesięcznik *Komentarze*, nr 3, czerwiec 2003 r. (tytuł oryginalny pełnego tekstu “Piramida strachu, spolegliwości, niewiedzy...?”)

wa o służbie cywilnej z dnia 18grudnia 1998 roku zobowiązują nas do przestrzegania zawsze takich zasad jak: rzetelność, profesjonalizm, bezstronność i neutralność polityczna; nie wolno nam publicznie manifestować poglądów politycznych, a w działalności zawodowej kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.”

Treść powyższej deklaracji zdaje się również potwierdzać słuszność poglądu o jednolitym charakterze korpusu służby cywilnej. Tymczasem, poza wspomnianymi przemilczeniami i marginalizacją roli urzędnika niższego szczebla, analiza samej ustawy o służbie cywilnej nasuwa podejrzenie, że taki podział na stanowiska ważne i nieważne zdaje się być sankcjonowany prawnie.

Porównanie procedur naboru do pracy w służbie cywilnej pogłębia to wrażenie. Obsada półtora tysiąca wyższych stanowisk zostało poddanych szczególnym rygorom weryfikacji, natomiast nabór na pozostałe sto tysięcy posad niższego szczebla pozostawiono praktycznie bez żadnej kontroli.

Z jakiego powodu ustawodawca przyjął taką linię rozumienia jednolitej grupy, mającej być filarem administracji publicznej? Czyżby przyjęto za pewnik, że niższe szczeble mają znikomy wpływ na jakość administracji, a nadzór dyrektorów generalnych nad przebiegiem rekrutacji stanowi wystarczającą gwarancję przestrzegania właściwych reguł, by w procesie naboru nie dochodziło do przejawów nepotyzmu, kumoterstwa czy wręcz handlu miejscami pracy?

Przyglądając się wielu ogłoszeniom o naborze na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, można czasem odnieść wrażenie, że ukazały się niekoniernie dlatego, iż taka była potrzeba urzędu lecz dlatego, że był kandydat, którego chciano zatrudnić.

Pozostawienie poza kontrolą tego obszaru zastanawia. Powstaje w ten sposób szerokie pole dowolności działań, a to już samo w sobie stwarza poważne zagrożenie pojawiania się zjawisk patologicznych. Przede wszystkim przejawów wspomnianych już nepotyzmu i kumoterstwa. Skutki zatrudniania “swoich ludzi” na określonych stanowiskach mogą nie tylko dawać negatywne rezultaty w przyszłości, ale też mieć duży wpływ na sposób funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych. Suma takich negatywnych zjawisk wpływa na jakość całego aparatu administracyjnego, a to z kolei wywiera wpływ na jakość funkcjonowania państwa. Tę jakość dostrzegamy na co dzień i nie jest to wizerunek państwa przyjaznego.

Próby weryfikacji przebiegu rekrutacji i wyników tych quasi-konkursów wykazują, że zwykły obywatel nie jest w stanie nie tylko wyegzekwować swoich praw, ale też napotyka na poważne trudności w uzyskaniu rzeczowej, precyzyjnej informacji od instytucji będących zobowiązanymi do udzielania wyjaśnień. Łącznie z bezceremonialnym łamaniem prawa poprzez brak reakcji w ogóle na kierowane pytania.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu praktyczna strona stosowania przepisów ustawy o służbie cywilnej, w odniesieniu do procedur naboru na wolne stanowiska pracy, o której mowa w art. 21-22 usc, ma na celu ukazanie na konkretnych, autentycznych przykładach, jak wygląda w rzeczywistości wypełnianie zasad konstytucyjnych i ustawowych w tym i w świetle zasad kodeksu etyki służby cywilnej. Ukazuje, poprzez praktykę, rzeczywisty poziom kwalifikacji, wiedzy i sposób rozumienia zasad i reguł ustanowionego prawa. Może również stanowić przyczynek do rozważań, na ile dokonały się zmiany w świadomości i mentalności w porównaniu do postaw urzędniczych poprzedniego ustroju.

Pojawia się również sygnał bardzo niebezpiecznej tendencji. Mianowicie jeszcze jeden podział, już nie w sferze urzędniczej, lecz sferze konstytucyjnych praw obywatelskich. Przepisy ustawy o służbie cywilnej, a raczej ich interpretacja, zdają się taki podział tworzyć – na obywateli pierwszej i drugiej kategorii. Niewątpliwie kontrowersyjna teza, ale nie da się jej chyba odrzucić bez choćby chwili zastanowienia.

Projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, czwarty w przeciągu półtora roku, mimo rozbudowania przepisów w zakresie obecnych art. 21 i 22 usc, wydaje się pozostawiać istniejący stan rzeczy praktycznie bez zmian. Monitoring, statystyka, sprawozdania – nie wydają się być takimi instrumentami kontroli, które w zasadniczy sposób ograniczałyby dowolność i arbitralność urzędnika, a tym samym furtka do zachowań korupcyjnych, co najmniej nepotyzmu i kumoterstwa, nadal zdaje się być szeroko otwarta.

Potrzeba podejmowania kroków, które kładłyby tamę potencjalnym zagrożeniom patologicznych zachowań w administracji, również w odniesieniu do korpusu służby cywilnej, nie narodziła się na fali nagłaśnianych ostatnio afer. Wielokrotnie w przeszłości i to na różnych poziomach wskazywano niepokojące tendencje pogarszania się jakości służb publicznych, a jako jedną z przyczyn wskazywano brak kontroli społecznej nad zachowaniami urzędników;

“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.”⁵

Nadzieje związane z ustanowieniem służby cywilnej i tym samym zapoczątkowanie procesu porządkowania struktur państwa oraz perspektywy zahamowania destrukcyjnych tendencji wewnątrz administracji wyrażane były jeszcze na etapie projektów sprzed lat, w okresie tzw. reformowania centrum gospodarczego, które miało stworzyć zdrowe zasady w relacjach administracja-gospodarka i w samej administracji:

⁵ Wiktor Osiatyński, *Wiedza i Życie*, nr 11/1996

*Wewnętrzne spory urzędnicze sumują się ze sporami kompetencyjnymi pomiędzy resortami. Powstaje gmatwani-
na sprzecznych decyzji, zarządzeń, okólników. Wszystko to trafia do przedsiębiorstwa, które albo przytomnie deleguje
kilka osób do odpowiadania na otrzymane dyrektywy, działając dalej według własnego rozeznania, albo mota się
pomiędzy sprzecznymi dyspozycjami, aż w końcu ogłasza upadłość.(...) U podstaw tych wszystkich zmian, zdarzeń i
zamierzeń znajduje się szeregowy pracownik, który często ze zdumieniem obserwuje wprowadzane nowe przepisy i
ich przestrzeganie, w zależności od tego, kogo aktualnie dotyczą, jak się podejmuje decyzje, jakimi kompetencjami
mogą się poszczycić decydenci, co sobą reprezentują przełożeni. Wprowadzenie ustawy o służbie cywilnej może być
istotnym elementem planowanych przemian. Wielu pracowników, mając ustawowe gwarancje pewności zatrudnie-
nia, na pewno czynnie włączyłoby się w procesy usprawnień. Nieusuwalność pracownika za wskazanie konkretnych,
piramidalnych błędów (i nie tylko błędów) swoich przełożonych, powoli wyzwalaloby inicjatywę i chęć działania.(...)
Najtrudniejszym i najdłuższym etapem będzie zmiana mentalności ludzkiej, ukształtowana na przestrzeni dziesiątków
lat. Według prof. Tatariewiczza ta mentalność wykształcała się już od czasów złotej wolności szlacheckiej, poprzez
zaborę, okupację i ostatnie powojenne półwiecze. Stworzenie rzeczywistego systemu silnej demokracji, ale nie demo-
kracji infantylnej, gdzie każdy osioł ryczy na swoją nutę, lecz takiej, w której każdy miałby sposobność do przedsta-
wienia bez obawy swojego punktu widzenia wraz z rzeczową argumentacją, może dać podstawy do zapoczątkowania
długiej i ciernistej drogi przemian.*⁶

Przykłady różnych zdarzeń przedstawiane w dalszej części mogą być częścią obrazu, w którym miejscu tej drogi przemian się znajdujemy.

2. Urzędnik zna prawo...

*“Zarządzanie, czyli administrowanie jest przedłużeniem rządzenia (...). Rozróżnienie kwestii zarządzania spra-
wami publicznymi i w innych sferach życia społecznego ma istotne znaczenie, żeby właściwie rozróżnić adresatów
kierowanych opinii i oceniać zachowania i działania ludzi. Zarządzaniem zajmują się ludzie specjalnie do tego przy-
gotowani i powołani. Grupy te przyjęło się określać współcześnie jako: służba cywilna, korpus cywilny, korpus
urzędniczy, administracja, biurokracja. M. Weber nazwał tę grupę ludzi biurokracją – czyli profesjonalnych urzędni-
ków zorganizowanych w formie hierarchicznej piramidy, którzy mają do wypełnienia racjonalne funkcje w warun-
kach istnienia uniwersalnych i sformalizowanych zasad i procedur postępowania.”*⁷

Na użytek niniejszego opracowania postanowiono przeprowadzić rodzaj testu, który miałby unaocznic poziom zna-
jomości owych zasad i procedur postępowania. Nie tylko poprzez wykazanie znajomości konkretnych przepisów prawa,
ale też i sposobów ich pojmowania w szerszym kontekście – sprawności działania administracji, jawności i przejrzysto-
ści życia publicznego. Samo wykazywanie znajomości przepisów nie dawało podstaw do oczekiwania jakichś niespo-
dzianek. Urzędy, mając rozbudowane służby prawne, bez trudu i w każdym czasie są w stanie taką znajomością obo-
wiązującego prawa się wykazać. Jednak już nieco inaczej przedstawiać się może sposób rozumienia konkretnego prze-
pisu, interpretacji jego znaczenia.

Sondaż ten nie jest żadną ankietą badawczą w rodzaju badań prowadzonych przez wyspecjalizowane podmioty.
Jest wyłącznie sondażem przeprowadzonym na użytek tego opracowania, choć zapewne profesjonalnie przygotowany i
przeprowadzony w szerszym zakresie mógłby dać interesujący materiał.

Do tego sondażowego badania wytypowano 10 urzędów administracji rządowej. W szczególności te, które w dal-
szej części zostaną zaprezentowane, jako praktycznie stosujące prawo, m.in. w zakresie, w jakim jego znajomość tu
wykazały. Ankieta miała więc na celu przeprowadzenie konfrontacji teoretycznej znajomości zasad i procedur z ich
praktycznym stosowaniem.

Do Ankiety dołączono list przewodni wyjaśniający motywy, które uzasadniały podjęcie takiej inicjatywy⁸

1. Jak Państwa zdaniem należy rozumieć treść art. 5 ustawy o służbie cywilnej (dalej: usc): czy jako jednolitą dyspozycję odnoszącą się do całej ustawy, czy też do jej poszczególnych części?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Art. 5 usc daje każdemu obywatelowi prawo do pozyskania informacji na temat wolnych stanowisk pracy w służbie
cywilnej. Konkretnie i wyczerpujące wymagania w przedmiocie ubiegania się o pracę w danym miejscu określone są w
ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Służby Cywilnej, Powyższy zapis stwarza więc możliwość pozyskania nie-
zbędnej wiedzy na temat wszystkich stanowisk w służbie cywilnej w kontekście możliwości podjęcia starań o ubieganie
się o ich objęcie, zebrany w jednej publikacji ukazującej się co dwa tygodnie.

Mazowiecki Kurator Oświaty

⁶ Fragment pracy rocznej CSSTiRL Uniwersytetu Warszawskiego – *“Wpływ czynników o charakterze nieformalnym na
zachowania urzędników administracji publicznej”* W. Filipowicz, lipiec 1996 r.

⁷ *Nauka o państwie i polityce* – Eugeniusz Zieliński, DW ELIPSA, Warszawa, 2001, s. 169

⁸ Treść listu dołączona w Aneksie

Treść art. 5 ustawy o służbie cywilnej dotyczy uregulowań prawnych zawartych w całej ustawie, wskazuje na to usytuowanie tego przepisu w pierwszym rozdziale określającym przepisy ogólne.

Ministerstwo Edukacji

Nie można tego artykułu rozumieć jako jednolitej dyspozycji odnoszącej się do całej ustawy. Art. 5 ustawy o służbie cywilnej (Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny) stanowi dyspozycją odnoszącą się do tych części ustawy, które regulują sprawy wyłaniania kandydatów do korpusu służby cywilnej, a więc do art. 21 i art. 22 ustawy o służbie cywilnej (nabór kandydatów do pracy w służbie cywilnej - poza wyższymi stanowiskami) i do rozdziału 4 ustawy "Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej", w tym głównie do art. 44 (regulacja odnośnie ogłaszania konkursów na wyższe stanowiska).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Moim zdaniem pomimo tego, że bezpośrednio treść art. 5 ustawy o służbie cywilnej należy rozumieć jako jednolitą dyspozycję odnoszącą się do procedury naboru w służbie cywilnej, to jednak pośrednio należy odnosić ją do całej ustawy o służbie cywilnej gdyż dyspozycja cytowanego artykułu zakłada, że nabór do służby cywilnej jest konkurencyjny czyli zatrudnienie w służbie cywilnej znajdują kandydaci najzdolniejsi, najlepiej przygotowani, którzy w konfrontacji z innymi kandydatami w większym stopniu będą odpowiadać stawianym warunkom oraz wymogom i będą jak najlepiej wypełniać podstawowy cel ustawy, a mianowicie zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej.

Ministerstwo Zdrowia

Zdaniem Ministerstwa Zdrowia art. 5 ustawy o służbie cywilnej: "Każdy obywatel ma prawo (do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny)" - należy rozumieć jako dyspozycję odnoszącą się do konkretnej części ustawy, w tym przypadku do procedury naboru. Nie może on bowiem mieć zastosowania do innych części ustawy, np. dotyczącej mianowania, szkoleń, itp.

2. Czy Państwa zdaniem art. 45 usc daje prawo odwołania od wyników rozstrzygnięcia procedury naboru wyłącznie w odniesieniu do konkursów, o których mowa w art. 41 usc?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Odpowiedź na powyższe pytanie wydaje się być jednoznacznie zapisana w art. 45 usc i odnosi się do odwołań osób ubiegających się o wyższe stanowiska pracy w służbie cywilnej, określone w art. 41 niniejszej ustawy.

Mazowiecki Kurator Oświaty

Prawo odwołania od wyników rozstrzygnięcia procedury dotyczy wyłącznie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, które są precyzyjnie wymienione w art. 41 ustawy o służbie cywilnej.

Ministerstwo Edukacji

Dyspozycja zawarta w art. 45 - zarówno jej treść (Osoby uczestniczące w konkursie mogą złożyć odwołanie od jego wyniku do Szefa Służby Cywilnej), jak też miejsce przepisu w ustawie (rozdział "Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej") - wyraźnie wskazują, że prawo odwołania się odnosi się tylko do procedury konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej,

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Chociaż w art. 45 ustawy o służbie cywilnej nie jest bezpośrednio sprecyzowany rodzaj konkursu, to jednak ilekroć w ustawie o służbie cywilnej mowa jest o konkursie to zawsze dotyczy on wyższych stanowisk w służbie cywilnej (inne typy konkursów obowiązująca ustawa o służbie cywilnej nie określa), które wymienione są w art. 41 usc i dlatego art. 45 usc, moim zdaniem, daje prawo odwołania od wyników rozstrzygnięcia procedury naboru wyłącznie w odniesieniu do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Ministerstwo Zdrowia

Zdaniem Ministerstwa Zdrowia art. 45 ustawy o służbie cywilnej: "Osoby uczestniczące w konkursie mogą złożyć odwołanie od jego wyniku do Szefa Służby Cywilnej" - dotyczy konkursów, o których mowa w art. 41.

3. W jakim zakresie według Państwa przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zobowiązują urząd do ujawnienia informacji dotyczącej procedury naboru, o której mowa w art. 21- 22 usc?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Jawność informacji dotyczy upowszechnienia informacji o wolnych stanowiskach pracy poprzez m.in. ogłoszenie w miejscu ogólnie dostępnym (przy postępowaniach konkursowych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej). Ogólnie dostępne są również informacje w Biuletynie Służby Cywilnej, Ze względu na ustawę o ochronie danych osobowych szczegółowe informacje o uczestnikach postępowania nie ujawnia się,

Mazowiecki Kurator Oświaty

Urząd zobowiązany jest do ujawnienia informacji dotyczącej procedury naboru w zakresie zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej o wolnych stanowiskach pracy.

Ministerstwo Edukacji

Przede wszystkim sam fakt upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w urzędach służby cywilnej (w sposób uregulowany w ustawie o służbie cywilnej) jest wykonaniem dyspozycji przepisów ustawy o dostępie do infor-

macji publicznej. Można - odpowiadając na ewentualne pytania dotyczące naboru - poinformować o liczbie ofert, które wpłynęły w związku z ogłoszeniem, o zastosowanych kryteriach wyboru kandydatów do pracy.

Nie ma natomiast podstaw do ujawniania dokumentacji osobowej kandydatów biorących udział w procesie naboru. Dane tych osób nie są informacją publiczną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2002 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U, Nr 112, póź. 1198), podlegają natomiast ochronie przewidzianej ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U, z 2002 r. Nr 101, póź. 926),

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

W myśl obowiązujących przepisów prawnych rekrutacja do służby cywilnej jest otwarta, konkurencyjna i jawna oraz powinna mieć zrozumiałe reguły i zapewniać wybór najlepszych kandydatów. Każdy zainteresowany obywatel ma prawo wiedzieć jakie i ile stanowisk w służbie cywilnej pozostaje do obsadzenia. To wiąże się z deklarowaną otwartością naboru do służby cywilnej. Otwarty nabór oznacza, że wszyscy zainteresowani mogą, bez żadnych wstępnych warunków zgłosić swoją chęć zatrudnienia w służbie cywilnej i przystąpić do procedury kwalifikacyjnej, oczywiście bez gwarancji zatrudnienia. Ponadto otwartość oznacza także jawność działań w tym zakresie, czego przejawem jest obowiązek informowania o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej.

Uważam jednak, że dostęp do informacji publicznej związanej z procedurą naboru powinien odnosić się do faktów i zdarzeń natomiast chronić dane osobowe osób biorących w nim udział. Prywatność osoby fizycznej i informacje dostarczane w związku z przystąpieniem do rekrutacji powinny być chronione i ograniczane w zakresie i na zasadach określonych w innych przepisach.

Ministerstwo Zdrowia

Urząd ma obowiązek ujawnić wszelkie informacje dotyczące procedury naboru, za wyjątkiem tych, które kolidują z ustawą o ochronie danych osobowych.

4. Czy zdaniem Państwa wyrażenie zgody przez kandydata na przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji można rozumieć tak, że każdy ma prawo poznać kwalifikacje osób biorących udział w postępowaniu, a w szczególności kwalifikacji kandydata wybranego?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Dane osobowe kandydata ubiegającego się o pracę na określonym stanowisku są znane osobom dokonującym procesu rekrutacji, czyli osobie przyjmującej i rejestrującej zgłoszenie oraz komisji rekrutacyjnej, która na podstawie kwalifikacji kandydata dokonuje wstępnej selekcji zgłoszeń typując tylko określoną liczbę zainteresowanych na rozmowę kwalifikacyjną. Wszystkie przedłożone przez kandydata przyjętego do pracy dokumenty trafiają następnie do jego akt osobowych, a osób których aplikację odrzucono są niszczone komisyjnie. W GUGiK nie tworzy się bazy danych osób ubiegających się o nowe stanowiska, ponieważ każde postępowanie to indywidualna procedura. Ustawa o sc. nie zakłada tworzenia rezerwy kadrowej, jak to ma miejsce w innych firmach

Mazowiecki Kurator Oświaty

Nie, do udostępnienia informacji o posiadanych przez wybranego kandydata kwalifikacjach osobom trzecim wymagana jest zgoda samego zainteresowanego.

Ministerstwo Edukacji

Zgodę kandydata na przetwarzanie danych osobowych do celów rekrutacji należy rozumieć jako zgodę na udostępnienie tych danych (w tym także danych odnoszących się do kwalifikacji kandydatów) osobom realizującym proces rekrutacji w urzędzie.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Moim zdaniem wyrażenia zgody przez kandydata na przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji nie można rozumieć w taki sposób, że każdy ma prawo poznać kwalifikacje osób biorących udział w postępowaniu czy też kwalifikacje kandydata wybranego. Dane osobowe oraz prywatność osób biorących udział w rekrutacji powinny być prawem chronione i ograniczone na zasadach i zakresie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Ministerstwo Zdrowia

Zdaniem Ministerstwa Zdrowia wyrażenie zgody przez kandydata na przetwarzanie danych osobowych jest udzielane w konkretnym celu, w tym przypadku dla celów rekrutacji, nie jest wskazanym podawanie tych danych wszystkim osobom, biorącym udział w postępowaniu naborowym jednak z kwalifikacjami kandydata wybranego każdy ma prawo się zapoznać.

5. Czy w Państwa Urzędzie, w momencie kiedy kierowane jest ogłoszenie do Biuletynu SC o wolnych stanowiskach pracy, ustalony jest już skład komisji kwalifikacyjnej oraz przewidywany termin rozstrzygnięcia konkursu?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Proces rekrutacji, ze względu na terminy przedkładania ogłoszeń o wakatach oraz okres oczekiwania na publikację w Biuletynie Służby Cywilnej jest ograniczony terminami co wpływa na znaczne jego rozciągnięcie w czasie (Biuletyn ukazuje się dwa razy w miesiącu), Ponadto czasookres upływający od momentu ukazania się ogłoszenia a napływem aplikacji znacznie przedłuża proces rekrutacyjny, co niestety nie zawsze pozwala na określenie już w momencie doko-

nywania zgłoszenia składu komisji, Natomiast termin rozstrzygnięcia postępowania kwalifikacyjnego można określić w przybliżeniu.

Mazowiecki Kurator Oświaty

Nie.

Ministerstwo Edukacji

W drodze konkursu (stosownie do art 42 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej) wylania się tylko kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (określone w art. 41 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Konkursy - zgodnie z art. 43 ustawy - są przeprowadzane przez Szefa Służby Cywilnej, który w tym celu powołuje zespół konkursowy. Wszelkie pytania w sprawie konkursów powinny być więc kierowane do Szefa Służby Cywilnej.

W przypadku naboru kandydatów na wolne stanowiska w służbie cywilnej (za wyjątkiem wyższych stanowisk kierowniczych) w momencie kierowania ogłoszenia do Biuletynu Służby Cywilnej, osobowy skład zespołu oceniającego nie jest formalnie ustalany. Ogłoszenie kierowane jest do Biuletynu ok. 2 miesiące przed planowanym terminem zatrudnienia.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

W moim urzędzie nie ustala się składu komisji kwalifikacyjnej w momencie kiedy kierowane jest ogłoszenie do Biuletynu S.C.. Nie przewiduje się również terminu rozstrzygnięcia konkursu. Ustalenie składu komisji kwalifikacyjnej i rozstrzygnięcie wyników konkursu na wolne stanowisko pracy jest uzależnione m.in. od liczby ofert wpływających na ogłoszenie.

Ministerstwo Zdrowia

W naszym Urzędzie w momencie, kiedy kierowane jest ogłoszenie do Biuletynu nie jest ustalany ani skład komisji ani przewidywany termin rozstrzygnięcia konkursu.

6. Czy Państwa zdaniem w świetle obowiązujących przepisów usc, a także w świetle przepisów projektu nowelizacji usc, powoływanie komisji kwalifikacyjnych jest obligatoryjne, czy też istnieje możliwość dokonania wyboru odpowiedniego kandydata na podstawie tylko nadesłanej dokumentacji aplikacyjnej?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Powołanie komisji kwalifikacyjnej wydaje się stanowić niezbędny element przeprowadzenia bezstronnego i rzetelnego procesu rekrutacji na wakuujące stanowisko. Taki proces rekrutacji przyjęto za standard w GUGiK, zgodnie z brzmieniem usc. W przypadku wyboru odpowiedniego kandydata na podstawie nadesłanych zgłoszeń ustawa o sc nie miałaby poniekąd racji bytu,

Mazowiecki Kurator Oświaty

Nie jest obligatoryjne. Istnieje możliwość dokonania wyboru odpowiedniego kandydata na podstawie tylko nadesłanej dokumentacji aplikacyjnej.

Ministerstwo Edukacji

Do obligatoryjnych zasad prowadzenia rekrutacji odnoszą się - art. 5, art. 21 oraz art. 22 ustawy o służbie cywilnej, mówiące o konieczności zapewnienia otwartości i konkurencyjności naboru. Obowiązujące i projektowane przepisy tej ustawy nie określają metod oceniania nadesłanych ofert i sposobu wyboru odpowiedniego kandydata, pozostawiając te sprawy do decyzji dyrektora generalnego urzędu (odpowiedzialnego - stosownie do art. 21 ustawy o służbie cywilnej - za organizacją naboru), Wyboru najlepszego kandydata dokonuje się w oparciu o następujące metody selekcji; ocena aplikacji, rozmowy kwalifikacyjne, testy językowe, zadania symulacyjne,

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej wyraźnie stwierdza, że nabór do służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu, jest to zarówno kompetencja jak i zadanie dyrektora generalnego urzędu, jednak przytoczona ustawa nie wskazuje żadnego sposobu przeprowadzenia naboru. Przepisy obowiązującej ustawy o s.c. nie określają na jakich konkretnych działaniach polega organizowanie naboru do służby cywilnej. Nie jest w nich też określona techniczna strona prowadzenia naboru i mechanizmy proceduralne.

Nabór jest procesem i nie sprowadza się do jednej czynności czy aktu, lecz obejmuje wiele różnych działań natury organizacyjnej wypracowanych przez praktykę i doświadczenie, a dotyczących przede wszystkim technicznej strony prowadzenia naboru. Nie ma też jednej metody selekcji kandydatów do pracy. Proces naboru może być bardzo różnicowany i różnorodny. W związku z powyższym uważam, że powoływanie komisji kwalifikacyjnej nie jest obligatoryjne w świetle obowiązującej ustawy o służbie cywilnej i istnieje możliwość dokonania wyboru kandydata na podstawie tylko nadesłanych dokumentów aplikacyjnych.

Ministerstwo Zdrowia

Zarówno w świetle obowiązujących przepisów jak i projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej powoływanie komisji kwalifikacyjnych nie jest obligatoryjne. Zgodnie z art. 20 ustawy nabór do Urzędu organizuje Dyrektor Generalny i to właśnie ta osoba określa zasady postępowania.

7. Jaki był w dotychczasowej praktyce Państwa Urzędu najkrótszy i najdłuższy czas trwania procedury naboru, licząc w dniach roboczych, od dnia upływu terminu do składania ofert do dnia rozstrzygnięcia konkursu?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Termin trwania procedury naboru wynosi od 2 do 4 tygodni.

Mazowiecki Kurator Oświaty

Najkrótszy dwa dni, najdłuższy jeden miesiąc.

Ministerstwo Edukacji

Procedura naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej (za wyjątkiem obsadzania wyższych stanowisk, na które Szef Służby Cywilnej przeprowadza konkurs) trwa w naszym urzędzie zazwyczaj od 2 do 4 tygodni.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Według posiadanych przeze mnie informacji najkrótszy termin procedury naboru, licząc w dniach roboczych, od dnia upływu terminu do składania ofert do dnia rozstrzygnięcia konkursu w moim urzędzie wynosił 5 dni roboczych, a najdłuższy - 150 dni roboczych.

Ministerstwo Zdrowia

Według posiadanych przeze mnie informacji najkrótszy termin procedury naboru, licząc w dniach roboczych, od dnia upływu terminu do składania ofert do dnia rozstrzygnięcia konkursu w moim urzędzie wynosił 5 dni roboczych, a najdłuższy - 150 dni roboczych.

8. Czy według Państwa uregulowania w projekcie nowelizacji usc, w odniesieniu do naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej (art. 21-22 usc), są wystarczająco sprecyzowane i gwarantują w sposób dostateczny właściwe przeprowadzanie procedur naboru, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 i 5 usc?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Przesłanki podane w przytoczonych przepisach stanowią gwarant prawidłowego przebiegu procesu rekrutacji.

Mazowiecki Kurator Oświaty

Nie jest znany Urzędowi - Kuratorium Oświaty w Warszawie projekt ustawy o służbie cywilnej.

Ministerstwo Edukacji

Obowiązujące uregulowania dotyczące naboru na wolne stanowiska pracy są wystarczające do przeprowadzenia procedury naboru zgodnie z zasadami zapisanymi w art. 1 i art. 5 ustawy. Nowelizacja przewiduje jedynie dokumentowanie tego procesu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Uważam, że projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 24.10.2003 r. doprecyzowuje i doskonali przepisy dotyczące prowadzenia naboru do służby cywilnej. Zwiększa przejrzystość i jawność procesu naboru w służbie cywilnej m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru, w którym podaje się zastosowaną metodę oceny i selekcji kandydatów, uszeregowuje się 10 najlepszych kandydatów według poziomu spełniania przez nich wymogów związanych ze stanowiskiem pracy oraz poprzez obowiązek publikowania w Biuletynie Służby Cywilnej informacji o wyniku naboru na stanowisko objęte rekrutacją, z wyszczególnieniem imienia i nazwiska wyłonionej w procesie selekcji osoby, nazwy stanowiska, nazwy i adresu urzędu publikującego ogłoszenie, daty publikacji ogłoszenia i daty zatrudnienia. Sądzę również, że nowelizacja ustawy w porównaniu z ustawą obecnie obowiązującą w większym stopniu stwarza przekonanie, że w procesie rekrutacji decydują względy merytoryczne, a nie inne przesłanki np. natury politycznej. Ponadto uważam, że omawiana nowelizacja ustawy o służbie cywilnej zapewnia lepsze mechanizmy proceduralne, które mają służyć obiektywizacji naboru i wyborze jak najlepszego z punktu widzenia merytorycznego kandydata do służby cywilnej na ogłoszone stanowisko.

Zasada konkurencyjności w świetle nowelizacji ustawy nabiera większego znaczenia w procesie naboru do służby cywilnej, co prowadzi - moim zdaniem - do tego, że osoby wybrane do służby cywilnej będą lepiej niż dotychczas zapewniać zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne wykonywanie zadań państwa. Kryteria te zostały w znowelizowanej ustawie precyzyjniej sformułowane i gwarantują w sposób bardziej właściwy przeprowadzenie procesu naboru, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 i 5 ustawy o służbie cywilnej.

Ministerstwo Zdrowia

Uregulowania dotyczące naboru nie są bardzo szczegółowe, z uwagi na to iż Dyrektor Generalny w podległym mu Urzędzie jest odpowiedzialny za zarządzanie zasobami służby cywilnej oraz zgodnie z art. 20 ustawy organizuje nabór do służby cywilnej, więc szczegółowe uregulowania są pozostawione w gestii Dyrektora Generalnego.

9. Czy Państwa zdaniem skierowanie pytania do urzędu za pomocą poczty elektronicznej, w sprawie przebiegu konkursu, zobowiązuje urząd do udzielenia odpowiedzi, a jeśli tak, to czy jest jakiś określony termin dla udzielenia tej odpowiedzi?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Główny Urząd Geodezji i Kartografii codziennie udziela odpowiedzi na pytania telefoniczne obywateli oraz przez łącza internetowe. Traktowanie pytań przekazanych mailem do Urzędu jako dokumentów administracyjnych nie zostało uregulowane do końca w przepisach prawa.

Mazowiecki Kurator Oświaty

Przepisy nie zobowiązują do udzielenia odpowiedzi na pytania skierowane za pomocą poczty elektronicznej, jednakże Urząd udziela odpowiedzi i stosuje w takich sytuacjach przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ministerstwo Edukacji

Do udzielenia odpowiedzi na pytania w sprawie konkursów właściwy jest Szef Służby Cywilnej, który organizuje konkursy.

Pytania dotyczące naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej (poza wyższymi stanowiskami), kierowane do naszego urzędu za pomocą poczty elektronicznej są traktowane - zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego - na równi z nadesłanymi tradycyjną drogą. Przy udzielaniu odpowiedzi obowiązują terminy określone w kodeksie postępowania administracyjnego i w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Moim zdaniem poczta elektroniczna powinna być traktowana tak samo jak każda inna poczta wpływająca do urzędu. Należy więc udzielić na nią odpowiedzi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 14 dni, oczywiście z ograniczeniami dotyczącym przestrzegania przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Zasadę tę należy także odnosić do poczty elektronicznej dotyczącej spraw przebiegu konkursu. Prawa te podlegają ograniczeniu i ochronie m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej i na zachowanie formy zgodnej z wnioskiem, chyba, że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, nie umożliwiają udostępniania informacji w sposób i w formie określonej we wniosku.

Ministerstwo Zdrowia

Pytania skierowane do Urzędu za pomocą poczty elektronicznej zobowiązują Ministerstwo Zdrowia do udzielania odpowiedzi w terminie 14 dni."

10. Czy zamieszczanie na stronach internetowych Państwa Urzędu notki biograficznej swoich pracowników wymaga specjalnej zgody osoby tak prezentowanej? Jeśli tak, to w jakiej formie jest ta zgoda udzielana?

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Urząd nie zamieszcza na stronach internetowych notek biograficznych o swoich pracownikach,

Mazowiecki Kurator Oświaty

Na stronach internetowych Kuratorium Oświaty zamieszczone zostały, za zgodą zainteresowanych, notki biograficzne Kuratorów Oświaty, natomiast nie przewiduje się zamieszczenia takich notek odnośnie pozostałych pracowników.

Ministerstwo Edukacji

Notki biograficzne podawane są przy nazwiskach członków kierownictwa urzędu, tzn. osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowo. Informacja na ich temat stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i tym samym podlega udostępnieniu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Na stronach internetowych urzędu zamieszczane były tylko notki biograficzne kierownictwa urzędu i to na specjalne polecenie lub życzenie ww. osób wyrażone w formie ustnej, a więc za ich zgodą i aprobatą. Do tej pory nie były zamieszczane notki biograficzne innych niż wymienionych wyżej pracowników urzędu.

Ministerstwo Zdrowia

Umieszczenie takiej notki nie wymaga specjalnej zgody osoby tak prezentowanej, z uwagi na fakt, iż pełni funkcję publiczną.

Poza wymienionymi instytucjami zaproszone były też: **Ministerstwo Rolnictwa, Kancelaria Premiera, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Ministerstwo Środowiska**, jednak nie odpowiedziały w ogóle.

Treść udzielonych odpowiedzi zdaje się obrazować niejednolity pogląd i sposoby postępowania różnych instytucji w odniesieniu do tego samego zagadnienia.

Brak odpowiedzi w ogóle na wystąpienia, w przypadku instytucji zaproszonych do udziału w ankiecie, można rozpatrywać na gruncie prawa, jak i prezentowanej postawy pracowników administracji publicznej. Żaden z dyrektorów generalnych nie miał prawnego obowiązku brania udziału w takim swoistym egzaminie. Jednak z punktu widzenia udziału w przedsięwzięciu, mającym na celu dobro państwa, odmowa może budzić zdziwienie. Z punktu widzenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego brak jakiegokolwiek reakcji jest niewątpliwym naruszeniem tych przepisów.

Został też skierowany list, z pytaniami jak poniżej, do Szefa Służby Cywilnej:

W ramach swojej działalności Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego przygotowuje drugi raport na temat funkcjonowania służby cywilnej. Celem Programu i prowadzonych badań są próby identyfikacji obszarów potencjalnie zagrożonych wpływami czynników o charakterze korupcyjnym. Jednym z kierunków

obecnie prowadzonych badań jest analiza procedury dotyczącej naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, o której mowa w art. 21-22 ustawy o służbie cywilnej.

Zwracamy się z prośbą o udzielenie informacji:

Czy w minionym okresie Urząd Służby Cywilnej prowadził badania monitorujące praktyczne funkcjonowanie przepisów normujących procedurę naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej:

- a) **pośród uczestników-kandydatów do pracy w korpusie służby cywilnej,**
- b) **pośród uczestników-pracowników administracji rządowej,**
- c) **pośród innych grup społecznych?**

Uzyskanie jak największej ilości informacji umożliwi bardziej precyzyjne określanie słabych punktów systemu, co zaprezentowane na szerokim forum może wpłynąć na jakość tworzonego prawa, a tym samym przyczynić się może do poprawy jawności i przejrzystości życia publicznego.

Będziemy wdzięczni za udostępnienie materiałów dotyczących wyżej przedstawionych kwestii.

W tym przypadku pytania miały charakter podlegający regulacjom przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odpowiedź nadeszła po dwóch miesiącach:

Uprzejmie informuję, iż Urząd Służby Cywilnej prowadzi badania dotyczące otwartego i konkurencyjnego naboru do korpusu służby cywilnej. Badania te mają charakter stały i są prowadzone od listopada 2000 roku. Przedmiotem prowadzonych badań jest określenie:

- stopnia zainteresowania pracą w administracji rządowej,
- stosowanych metod rekrutacji i selekcji kandydatów oraz * cech społeczno - demograficznych nowozatrudnionych osób.

Prowadzone w Urzędzie Służby Cywilnej badania obejmują swoim zakresem ok. 20% ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Służby Cywilnej. Dane zbierane są za pośrednictwem ankiety pocztowej kierowanej do dyrektorów generalnych lub kierowników urzędów (w załączeniu). Odsetek zwrotów w 2002 roku wynosił ok. 70%. Informacje uzyskane w procesie badawczym mają charakter ilościowy. Jeżeli tego rodzaju informacje byłyby dla Państwa interesujące, wyniki przeprowadzonych badań mogą zostać Państwu udostępnione. Natomiast Urząd Służby Cywilnej nie prowadzi badań opinii dotyczących procedury otwartego naboru na wolne stanowiska pracy.

W 2002 roku Urząd Służby Cywilnej rozpatrzył 7 skarg dotyczących sposobu prowadzenia naboru do korpusu służby cywilnej. W ramach swoich zadań Departament Rekrutacji i Selekcji w Służbie Cywilnej udzielił ponad 30 wyjaśnień dotyczących kwestii związanych z naborem do korpusu służby cywilnej. Z uwagi na fakt, iż część z nich dotyczyła nieprawidłowości w przyjmowaniu nowych pracowników, Urząd podjął kroki mające na celu wyjaśnienie zaistniałych sytuacji. Z wyjaśnieniami zapoznano zainteresowanych, a w uzasadnionych przypadkach udzielono dyrektorom generalnym i kierownikom urzędów zaleceń dotyczących sposobów prowadzenia naboru tak, aby był on zarówno otwarty, jak i konkurencyjny.

Nie wiadomo dlaczego przez blisko pięć lat nie przeprowadzono żadnych badań funkcjonowania systemu naboru. Szczególnie, gdy docierają sygnały o możliwych nieprawidłowościach. Mając do dyspozycji takie narzędzie, jak własna strona internetowa, na którą zaglądamy co dwa tygodnie tysiące bezpośrednio zainteresowanych osób, badania tego typu nie byłyby ani skomplikowane, ani kosztowne, bo możliwe do prowadzenia we własnym zakresie w ramach monitoringu.

Z treści odpowiedzi nie można wywnioskować na czym polegały wspomniane nieprawidłowości.

3. ... i potrafi je stosować, czyli studium przypadku.

“Dzięki istnieniu odpowiednich mechanizmów instytucjonalnych i proceduralnych obywatele mają zapewniony udział w sprawowaniu władzy państwowej. Rzeczą istotną jest jednak nie tylko to, czy taka możliwość prawnie została przed nimi otwarta, lecz także to, czy istnieje ona również rzeczywiście.”⁹

Pakiet ustaw, których wspólnym mianownikiem jest zasada jawności i przejrzystości życia publicznego, m.in.: odpowiednie przepisy Konstytucji, ustawa o zamówieniach publicznych, o służbie cywilnej, o dostępie do informacji publicznej, zdają się ustanawiać odpowiednie mechanizmy instytucjonalne i proceduralne. Jakość tych mechanizmów można oceniać różnie na gruncie teoretycznych rozważań. Rzeczywistą wartość można jednak poznać jedynie w praktycznych próbach ich wykorzystania.

Treścią niniejszej pracy jest zbadanie w praktyce, jak realizowane są zasady wyrażone w art. 1 i 5 ustawy o służbie cywilnej w kontekście naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, o którym mowa w art. 21 i 22 ustawy:

Art. 21. 1. Dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej.

2. Nabór, o którym mowa w ust. 1, dotyczy także absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

⁹ *Wstęp do nauki o państwie* – Piotr Winczorek, LIBER, Warszawa, 1995 r. s. 157

3. Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej na stanowiska pracy związane z obronnością kraju odbywa się z uwzględnieniem pierwszeństwa w zatrudnieniu przysługującego osobom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 1997 r. NR 10, poz. 55, Nr 106, poz. 678, NR 107, poz. 688, Nr 117, poz. 753, Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z 1999 r. Nr 1, poz. 7 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 925, Nr 88, poz. 961 i Nr 154, poz. 1800)

Art. 22. 1. Dyrektor generalny urzędu, z zastrzeżeniem art. 23, ma obowiązek upowszechniać informację o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w kierowanym przez siebie urzędzie poprzez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także poprzez opublikowanie go w Biuletynie Służby Cywilnej.

2. Ogłoszenie powinno zawierać:

- 1) nazwę i adres urzędu,
- 2) określenie stanowiska pracy,
- 3) wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe,
- 4) zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy,
- 5) wskazanie wymaganych dokumentów,
- 6) termin i miejsce składania dokumentów.

Ten swoisty test-eksperyment oparty został na rzeczywistym udziale w autentycznych konkursach organizowanych przez konkretne urzędy. Wybrane były takie stanowiska pracy, na które kandydat, z racji swoich kwalifikacji – w dziedzinie zamówień publicznych – mógł stanąć do konkursu praktycznie z każdym.

Jak wspomniano na wstępie, jest to obszar o szczególnej wrażliwości styku administracji z gospodarką, jeden z bardziej narażonych na rozmaite pokusy czy okazje. Wprawdzie procedury zamówień publicznych mają za cel eliminowanie zjawisk patologicznych, ale należy pamiętać, że przepisy wykonują ludzie i od nich zależy jakość wykonywanych działań. Na ogół ustanowione procedury uniemożliwiają jednoosobową działalność urzędnika w tym zakresie, stąd zasada “wielu oczu” ma być dodatkowym instrumentem kontroli sposobów wydawania finansów publicznych. Ale zasada ta może być urzeczywistniana tylko wówczas, gdy zespoły składają się z osób, które nie są powiązane ze sobą jakimiś zależnościami nieformalnymi, np. towarzyskimi czy rodzinnymi, a także nie występują tam elementy, jak np. poczucie wdzięczności za załatwienie pracy, obawa przed utratą stanowiska, strachu przed represjami za sprzeciw wobec przełożonych, gdy okoliczności taki sprzeciw uzasadniają. Z punktu widzenia profesjonalizmu i rzetelności istotny też jest poziom kwalifikacji dotyczących zakresu obowiązków. Poza zagrożeniami tworzenia grup wspólnych interesów, nie mniej ważnym aspektem jest dobór pracowników o jak najwyższych kwalifikacjach spośród zgłaszających się kandydatów. Kryteria wiedzy, umiejętności i doświadczenia, a więc elementy profesjonalizmu, są – według ustawy o służbie cywilnej – podstawowymi i w zasadzie decydującymi o wyborze. Pojawiające się czasem kwestie o predyspozycjach, postawach, odporności na stres, kreatywności, jako dodatkowych kryteriach naboru, są bardziej teoretyzowaniem, bo w żaden sposób nie da się tego sprawdzić w tej procedurze.

Aby umożliwić obserwatorom wyrobienie sobie własnego poglądu na prezentowane poniżej przykłady, niezbędne jest przytaczanie całej procedury poszczególnych postępowań¹⁰. Łącznie z treścią ogłoszenia o naborze, jak i cytowaniem zajmowanych przez urzędy stanowisk, dat, itp. prowadzonej korespondencji. Dopiero bowiem cały ciąg szczegółów może dać przybliżony obraz pozycji zwykłego obywatela wobec administracyjnej maszyny.

Stąd istotne jest również zaprezentowanie kwalifikacji kandydata przystępującego do konkursu, by można było dokonać porównań z wymaganiami stawianymi przez urzędy ogłaszające nabór na konkretne stanowiska;

- magister administracji UW, kilkanaście lat w administracji rządowej, w komórce organizacyjnej, której główną podstawą działania jest stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych od początku jej obowiązywania,
- kolejne szczeble awansu od najniższego do szefa tej komórki, trzy lata kierowania i nadzorowania w zakresie postępowań z dziedziny zamówień publicznych, w tym o zasięgu krajowym oraz wielu innych obszarów działania z zakresu organizacji, zarządzania i administracji;
- podyplomowe studia integracji europejskiej, szkolenia z zakresu administracji rządowej i samorządowej, etyki służby cywilnej;
- opiekun i promotor w procesie służby przygotowawczej do służby cywilnej nowoprzyjętego pracownika,
- autor pracy magisterskiej o kontrowersjach interpretacyjnych przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Mając takie doświadczenia i kwalifikacje, należało teraz wyszukać ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy właśnie z tego zakresu. Aby nie wprowadzać chaosu rozrywanymi wątkami jednej sprawy, która może trwać długie miesiące, podczas gdy w tym samym czasie rozgrywają się inne wydarzenia, nie zostanie zachowana chronologia dat poszczególnych zdarzeń, lecz ukazane zostaną poszczególne postępowania jako odrębne całości.

Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

Przyglądając się uważniej konstrukcji ogłoszenia, a zwłaszcza porównując zakres obowiązków z wymaganiami koniecznymi, zastanawia fakt braku jakiegoś ściślejszego powiązania pomiędzy rodzajem obowiązków, a wymogami wy-

¹⁰ Treść oryginalnej dokumentacji została zamieszczona w Aneksie.

kształcenia i doświadczenia na podobnych stanowiskach. Wymagania konieczne, a więc takie, które są podstawą w ogóle brania pod uwagę kandydata, mają się nijak do zakresu obowiązków. Przede wszystkim na etapie rekrutacji są praktycznie niesprawdzalne. Wykształcenie – dowolne, byle wyższe. Obowiązki m.in. konsultacji, udziału w postępowaniach odwoławczych jako reprezentujący zamawiającego i przygotowywanie wewnętrznych aktów prawnych, wymagałoby przynajmniej wykształcenia w jakiś sposób związanego z dziedzinami prawnymi. Tymczasem, według wymogów, do konkursu mógł stać choćby technolog żywienia z licencjatem. Kwalifikacje podstawowe, które w jakiś sposób mogłyby wpłynąć na ocenę kandydata na to stanowisko, umieszczone zostały w warunkach pożądanym, co oznaczało, że nie były konieczne. Interesującym szczegółem było wymienienie konkretnej szkoły – Studium Zamówień Publicznych, choć też w warunkach pożądanym. Zastanawiająca też jest pożądana znajomość języków obcych. Z zakresu obowiązków nie wynika konieczność wyjazdów zagranicznych, ani udziału w międzynarodowych konferencjach. Nie to stanowisko i nie ten poziom. Według prawa o języku polskim i przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wszelkie dokumenty muszą być w tym języku opracowywane. Również składane oferty też wyłącznie w języku polskim. Znajomość języków obcych do wykonywania postawionych zadań nie była w tym przypadku ani konieczna, ani przydatna. Ten warunek zresztą często się pojawia w różnych ogłoszeniach, choć stanowiska i zakres obowiązków w żadnej mierze tego nie uzasadniają.

Dobrze byłoby zadać kilku urzędowi pytanie, czym uzasadniają stawianie wymogów takich, jakie z zakresu obowiązków nie wynikają, by właściwie wykonywać opisane zadania.

Ponieważ przez trzy miesiące kandydat starający się o pracę nie otrzymał żadnego sygnału z urzędu, za pośrednictwem poczty elektronicznej poprosił o podanie terminu rozstrzygnięcia konkursu oraz wskazanie jak można zapoznać się z jego wynikami. Gdy przez tydzień nie było żadnej odpowiedzi, postanowiono przeprowadzić eksperyment. Poza kandydatem, jeszcze trzy inne osoby zwróciły się o udzielenie identycznej informacji. Jednocześnie zaś kandydat zwrócił się bezpośrednio do dyrektora generalnego. Tym razem wystąpienie dało efekty: wszystkie osoby, które zwróciły się do urzędu, a nie brały udziału w konkursie, otrzymały jednobrzmiącą odpowiedź, natomiast najbardziej zainteresowany nadal pozostawał w nieświadomości. Zapoznając się z treścią odpowiedzi urzędu – nadesłanych kandydatowi przez inne osoby – zarysował się obraz przeprowadzonej procedury rekrutacyjnej. Termin rozstrzygnięcia – w ciągu sześciu dni od zakończenia terminu do składania ofert. Biorąc do ręki kalendarz okazało się, że cała procedura trwała cztery dni robocze. W tym czasie – według treści odpowiedzi udzielonej przez pracownika Biura Prawnego i Kadr GUGiK, panią Magdalenę Bednarek – otworzono oraz *"wnikliwie przeanalizowano"* 39 nadesłanych aplikacji, następnie wyselekcjonowano pięciu kandydatów, zaproszono na rozmowy kwalifikacyjne, przeprowadzono te rozmowy i wybrano najlepszego kandydata. Wszystko to odbyło się od czwartku 16 stycznia do wtorku 21 stycznia. Opis kwalifikacji i doświadczenia zawodowego wybranej osoby był równie enigmatyczny, co warunki konieczne w ogłoszeniu i praktycznie niczego nie mówił. Natomiast w sposób jednoznaczny odmówiono ujawnienia szczegółowych informacji dotyczących kwalifikacji zaproszonych kandydatów, w tym i kwalifikacji osoby wybranej i zatrudnionej już w urzędzie. Jako podstawę odmowy ujawnienia tych informacji wskazano ustawę o ochronie danych osobowych. Bez wskazania konkretnych przepisów. Wiedza o treści odpowiedzi, uzyskana dzięki współdziałaniu osób postronnych, była wiedzą nieoficjalną i nie dawała podstaw do podjęcia jakichkolwiek działań.

Po blisko miesiącu – gdy nadal nie było żadnej odpowiedzi – ponownie zostało skierowane pismo (e-mail) do dyrektora generalnego. Tym razem odpowiedź nadeszła po trzech dniach, jednocześnie z notatką osoby przesyłającej pismo, iż odpowiedź była już udzielona wcześniej. W istocie odpowiedź otrzymały – o czym wyżej – trzy inne osoby, natomiast najbardziej zainteresowany nie.

Pismo dyrektora generalnego (z 26.05.2003) było niemal powieleniem odpowiedzi, jakie otrzymały wcześniej współdziałające osoby. Zwraçały jednak uwagę dwa szczegóły. Pierwszy - techniczny – brak sygnatury pisma (w takim kształcie dotarło też pocztą tradycyjną). Sporządzany w urzędzie administracji publicznej – bądź co bądź – dokument, będący oficjalnym stanowiskiem organu, kierowany na zewnątrz administracji, mogący – w założeniu - wywołać skutki prawne, a tym samym stać się dokumentem procesowym – wysłany zostaje bez znaków identyfikacyjnych. Bez takich znaków nie jest możliwe zaewidencjonowanie pisma, więc przeoczyć się tego nie da. Jeżeli miałyby być ewidencjonowane. W praktyce działania administracji nawet wewnętrzne pisma krążące pomiędzy komórkami organizacyjnymi są w jakiś sposób oznaczane i ewidencjonowane.

Drugim elementem, który zwracał uwagę, było wyeksponowanie faktu ukończenia *"z oceną celującą Studium Zamówień Publicznych"*, co było decydujące o wyborze tego właśnie kandydata. Zdecydowało spełnienie warunku – zdefiniowanego jako pożądanym, a więc nie niezbędny – przy czym dokładnie pokrywający się z konkretnie wskazanym Studium. Pozostałe – istotne kwalifikacje – określone zostały mniej precyzyjnie – umiejętności były *"odpowiednie"*, a doświadczenie zawodowe *"duże"*. O kierunku wykształcenia – poza owym Studium – nie było ani słowa. Jeżeli więc decydującym elementem wskazania tego akurat kandydata było ukończenie Studium, to stąd wniosek, iż pozostałe osoby nie legitymowały się takimi kwalifikacjami. W tej sytuacji nasuwało się pytanie, jak to możliwe, że kandydat nie znalazł się w gronie pięciu wyselekcjonowanych – *"po wnikliwym przeanalizowaniu"* - osób? Z wyjaśnieniami dyrektora generalnego wynikało przecież jednoznacznie, iż co najmniej cztery z nich miały kwalifikacje znacznie niższe. Zwracał też uwagę taki fakt, że w bardzo podobnym treścią i stylem wyjaśnieniach wcześniejszych – z Biura Prawnego i Kadr - nie było wzmianki o ukończonym Studium, choć były opisane pozostałe cechy. Dyrektor generalny, również powołując się na ochronę danych osobowych, odmówił prawa zapoznania się z kwalifikacjami wybranej i zatrudnionej osoby.

Ponieważ odpowiedź utrzymana była w formie ni to decyzji, ni to informacji, więc kandydat praktycznie pozbawiony został nie tylko możliwości dojścia prawdy, ale też i w pewnym sensie instrumentów do prawnego działania. Odmowa

wa ujawnienia informacji, dotyczących kwalifikacji wybranego kandydata, wymaga zachowania formy decyzji administracyjnej, co daje możliwość uruchomienia postępowania kontrolnego jej prawidłowości. Ogólne powoływanie się na jakiś akt prawny, a nie na konkretne przepisy tego aktu, już samo w sobie czyni ten akt administracyjny ułomnym. Zwłaszcza gdyby była to istotnie decyzja. Ponadto – i to jest w tym momencie najważniejsze – tak skonstruowane quasi decyzje pozbawiają stronę możliwości podjęcia kroków zmierzających do sądowej kontroli decyzji administracyjnej o jej zgodności z prawem. Dlatego też została skierowana skarga, wraz z szerokim uzasadnieniem, do prezesa GUGiK na dyrektora generalnego o uchylenie się od wydania decyzji administracyjnej. Wyrażono też w skardze przypuszczenie, że prawdopodobnie zastosowany został powszechnie znany wybieg w najrozmaitszych konkursach: do już wybranego kandydata dobiera się takich kontrkandydatów, na których tle ów „właściwy” jest bez wątpienia najlepszy, a w takim przypadku dokumentacyjnie układ – kandydat „właściwy” i cztery „zające” – jest nierozpoznawalny dla żadnej zewnętrznej kontroli, a tym samym sprawia wrażenie rzetelnego i bezstronnego wyboru na podstawie najwyższych kwalifikacji.

Jednocześnie ze skargą do prezesa GUGiK ten sam tekst został wysłany do NIK. Sposób postępowania urzędu – w ocenie skarżącego – uprawniał do podejrzenia, że nastąpiło zdarzenie mające cechy co najmniej nierzetelności.

Wobec braku reakcji na dwukrotnie kierowane pisma wniesiona została skarga do NSA na bezczynność organu. Kilka dni po wniesieniu skargi nadeszła odpowiedź z GUGiK – z datą, która świadczyła, że sporządzono ją na dzień przed wniesieniem skargi do NSA. Nie skorzystano w tym wypadku z poczty elektronicznej, jak to uczyniono w przypadku odpowiedzi dyrektora generalnego, gdzie równolegle zostało wysłane pismo pocztą elektroniczną i tradycyjną. Z treści pisma wynikało, że adresat skargi nie jest w stanie zrozumieć, o co skarżącemu chodzi, a w szczególności, jakich informacji się domaga, choć zgadza się ze skarżącym, że odmowa powinna przybrać formę decyzji. Art. 77 § 1 Kpa zobowiązuje organ administracji do zapoznania się z całym materiałem dowodowym w sprawie. Jeżeli zaś z pisma dyrektora generalnego, w ostatnim akapicie, wprost została wyrażona odmowa udostępnienia informacji o kwalifikacjach wybranego kandydata, to było oczywiste, jakich informacji się domagano. Tego samego dnia jednocześnie zostały wysłane oficjalne już wystąpienia – ponownie do NIK oraz do Szefa Służby Cywilnej – z opisem całej sytuacji.

Miesiąc po złożeniu skargi do NSA nadeszło wezwanie do „sprecyzowania skargi i podania”. Tu ujawniał się kolejny próg i kolejne trudności, a także pozycja obywatela wobec maszyny państwa. Zasada sądowej kontroli prawidłowości działania organów administracji – w założeniu – powinna być prawem powszechnie dostępnym. Tymczasem NSA wezwał do precyzowania charakteru wystąpienia strony skarżącej, w tym żądanie wskazania „aktów i czynności, przewidzianych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4 (...)” oraz „trybu” składanych wniosków. Sformułowania i użyta terminologia, zdawały się być tak skonstruowane, iż tylko prawnik byłby w stanie zrozumieć o co Sądowi chodzi. Warto w tym miejscu wskazać, iż do setek podobnych procedur rekrutacyjnych przystępują osoby z wiedzą niejednokrotnie bardzo odległą od wiedzy prawniczej. Przy czym i tu wyrazistą staje się nierówność obywatela wobec maszyny państwowej. Żądanie obwarowane zostało – zgodnie z przepisami – reżimem zachowania siedmiodniowego terminu, pod rygorem odrzucenia skargi. Z jednej więc strony urząd, który – z całą biurokratyczną machiną – lekceważy zasady nie tylko proceduralne, z drugiej strony pojedynczy obywatel, który w większości nie zna szczegółów takich zasad, a każdy błąd, choćby uchybienie terminowi, uruchamia przeciwko niemu bezwzględne zastosowanie przepisów.

Podjęcie sprawy przez NSA poskutkowało tym, że prezes GUGiK w końcu wydał decyzję – nadal odmawiając prawa wglądu w dokumentację rekrutacyjną. Z treści owej decyzji wynikało, m.in., że urząd dopiero teraz, ze skargi zorientował się czego strona skarżąca się domaga. Wskazany też został art. 127 § 3 Kpa, na podstawie którego można było złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez tego, który decyzję wydał. Ta proteza odwołania od decyzji organu pierwszego stopnia do – w tym wypadku – tego samego organu, przy niezmienionym stanie prawnym, bez żadnych nowych okoliczności sprawy, sprowadzała się do nawoływania organu administracji, by się opamiętał. Efekty takiego wniosku można było z góry przewidzieć. Wniosek we wskazanym terminie 14 dni został złożony, tymczasem NSA ponownie wezwał stronę skarżącą do udzielenia informacji, czy wobec wydania decyzji przez prezesa GUGiK podtrzymywana jest skarga na bezczynność organu. To, że decyzja została wydana nie zmienia faktu, że organ przez ponad cztery miesiące pozostawał w bezczynności, a nadto wydał tę decyzję dopiero wówczas, gdy sprawa trafiła do NSA. Tłumaczenie zwłoki w wydaniu decyzji wielowątkowością skargi (vide: szerokie uzasadnienie w pierwszej skardze do prezesa GUGiK) można było traktować jedynie jako unik, lub naruszenie zasad art. 77 § 1 Kpa. Podtrzymana została zatem skarga na bezczynność, z pewną modyfikacją, a mianowicie wniesiono o stwierdzenie, iż organ we wskazanym okresie – czterech miesiący – pozostawał w bezczynności. Jeżeli organ wyda w końcu decyzję, a uczyni to dopiero po roku lub dwóch, to nie znaczy, że wszystko jest w porządku. Ewentualne orzeczenie NSA o pozostawianiu organu w bezczynności uruchamia – niestety, na ogół teoretycznie – procedurę kontroli i nadzoru ustanowione przepisami art. 37 i 38 Kpa. W tym ustalenie osób winnych zaniedbania i wyciągnięcia wobec nich konsekwencji. W opisywanym tu przypadku taki ciąg naruszeń przepisu art. 35 Kpa zapoczątkowany został już na szczeblu Biura Prawnego i Kadr, a potem poprzez kolejne szczeble powielany był przez przełożonych, którzy nie reagowali na sygnały bezprawnego zaniechania, co z kolei również stanowi naruszenie prawa. Począwszy od przepisów art. 37 i 38 Kpa, a także art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej, nakładający na urzędnika służby cywilnej obowiązek sprawnego i terminowego wykonywania zadań, co powinno skutkować zastosowaniem przepisów art. 106 ust. 1 u.s.c. o odpowiedzialności dyscyplinarnej; „Zda-

niem R. Orzechowskiego, które wypada uznać za zasadne, pociągnięcie do odpowiedzialności może mieć miejsce zarówno wtedy, gdy strona wniosła zażalenie, jak też i w sytuacji, gdy nie zostało ono wniesione.”¹¹

Na złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie żądania ujawnienia informacji znów wydana została decyzja prezesa GUGiK odmawiająca takiego prawa. Przy czym w treści decyzji - sygnowanej przez radcę prawnego, p. Józefa Bałdaka – zastosowana została, m.in. i taka konstrukcja podstawy odmowy ujawnienia informacji: “(...) Przytoczony przez Wnioskodawcę art. 5 ust. 2 (...) wyłącza ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy jedynie w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa. W ocenie Głównego Geodety Kraju osoby biorące udział w wymienionym wcześniej postępowaniu kwalifikacyjnym w żadnym przypadku nie mogą być uznane za osoby publiczne w rozumieniu tego ostatnio cytowanego przepisu(...)”. Radca prawny, w tak uzasadnianej odmowie udzielenia informacji, wskazuje podstawę prawną, która ogranicza prawo ochrony danych osobowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego. Stwierdzając, iż niewątpliwie osoby biorące udział do grupy funkcjonariuszy publicznych zaliczone być nie mogą. Tak jest w istocie, poza jednym szczegółem pominiętym w treści, mianowicie osoba wybrana i zatrudniona w momencie podjęcia pracy w urzędzie administracji rządowej tym samym uzyskuje status funkcjonariusza publicznego. Wynika to wprost z definicji wyrażonej w treści przepisu art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego: *Funkcjonariuszem publicznym jest (...) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej(...)* Tak więc w konsekwencji organ odmawiając prawa do informacji o kwalifikacjach osoby przez siebie zatrudnionej, przywołuje podstawę prawną, zaprzeczając sam sobie. To z kolei mogło stanowić wystarczającą przesłankę do wniesienia skargi na tę decyzję o brak podstawy prawnej odmowy ujawnienia informacji. Drugim aspektem jest wspomniana w treści przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej rezygnacja z prawa do ochrony danych osobowych. Każdy z przystępujących do procedur rekrutacyjnych, bez względu na rodzaj stanowiska, o jakie się ubiega, składa oświadczenie o zgodzie na “przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji”. Ten aspekt będzie poruszony w dalszej części opracowania, choć tu warto było o tym wspomnieć w kontekście powołanego przez organ przepisu art. 5 ust. 2.

Próby uzyskania informacji o poziomie kwalifikacji, wykształcenia i doświadczenia zawodowego kandydata uznano za najlepszego w procedurze, bądź co bądź konkurencyjnej, trwają już blisko rok.

NSA wydał postanowienie w sprawie skargi na bezczynność organu.¹² Postępowanie w sprawie skargi zostało umorzono z powodu bezprzedmiotowości, skoro decyzja jednak została przez prezesa GUGiK wydana. Jednocześnie jednak w dalszej części postanowienia zasądzony został zwrot kosztów postępowania sądowego na rzecz strony skarżącej. Kwota pięciu złotych kosztów postępowania mogłaby wydawać się finałem o zabarwieniu humorystycznym, jednak takie rozstrzygnięcie niesie za sobą doniosłe skutki. Oznacza to bowiem uznanie zasadności skargi na bezczynność. Postanowienie o takiej treści powinno – zgodnie z przepisami prawa – uruchomić procedury nadzoru z zastosowaniem odpowiednich przepisów o odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej osób winnych naruszenia prawa. W przypadku wewnętrznej struktury urzędu sprawa jest stosunkowo prosta: Prezes – dyrektor generalny – dyrektor kadr – pracownicy. Wszyscy po drodze w jakiś sposób przyczynili się do zaistnienia takiej sytuacji i takiego finału. Im wyższe stanowisko, tym większa odpowiedzialność. W przypadku prezesa urzędu odpowiednie kroki powinien podjąć jego z kolei przełożony. W tej konkretnej sytuacji Minister Infrastruktury i to z urzędu, a nie po ewentualnym zażaleniu. Wystarczy, że taką wiadomość poweźmie. Zwrot kosztów ze środków finansowych urzędu, oznacza, de facto, zwrot z budżetu państwa, czyli w jakiejś części ze środków strony wnoszącej skargę. Podobną zasadą kieruje się system prawa np. w przypadku znanej sprawy Optimusa, gdzie do zwrotu został zobowiązany też budżet państwa, tyle że w kwocie opiewającej na wiele milionów złotych, z czego część to odsetki, a cała sprawa jest również wynikiem działania urzędników.

Zastanawia niezwykły opór urzędu przed ujawnieniem informacji o kwalifikacjach – w założeniu najwyższych – zatrudnionej osoby. Uporczywe powoływanie się na pismo-widmo, które nigdy nie dotarło do adresata, za to dotarły w tym czasie wyjaśnienia do trzech innych osób, nie biorących udziału w tej procedurze. Żądanie wskazania sygnatury pisma, osoby pod nim podpisanej oraz treści również z uporem pozostaje bez odpowiedzi. Braku sygnatury pisma dyrektora generalnego podobnie nikt nie zamierza wyjaśniać. Uporczywe zaś mylenie nazwy stanowiska specjalisty z głównym specjalistą też nienajlepiej świadczy o rzetelności pracowników GUGiK związanych z tą sprawą. Łącząc ze sobą wszystkie te zdarzenia wraz z czterodniowym terminem zakończenia procedury i w powiązaniu konstrukcji ogłoszenia o naborze z jego wynikiem, trudno oprzeć się wrażeniu, iż zachodzą przesłanki do zainteresowania tą sprawą czynników kontrolnych.

Tak silny opór urzędu przed ujawnieniem kwalifikacji zatrudnionego kandydata wzbudza wątpliwości, co do jakości przeprowadzonej procedury rekrutacyjnej. Jeżeli nawet przyjąć wyjaśnienia urzędników, że istotnie są przekonani, iż przepisy o ochronie danych osobowych uniemożliwiają ujawnienie kwalifikacji, to można było znaleźć bardzo proste wyjście. Po prostu przedstawić zatrudnionemu przez siebie pracownikowi sytuację i zaproponować, by sam ujawnił swoje kwalifikacje. W imię udowodnienia czystości intencji urzędu, a także i samego pracownika. Ani jednak urząd, ani zatrudniony na takie rozwiązanie się nie zdecydowali, choć za jednym pociągnięciem można było sprawę zakończyć,

¹¹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 3 wydanie.* – B Adamiak, J. Borkowski, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 252

¹² Sygn. akt II SAB 192/03

bez potrzeby angażowania w to NSA. Oczywiście, można w tym wypadku przyjąć i taką konstrukcję, że urząd broni generalnej zasady ochrony danych osobowych, stąd tak silny opór przed ich ujawnieniem. Jednak, pomijając tymczasem przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, warto byłoby zapytać, a co z inną generalną zasadą: jawności i przejrzystości życia publicznego? Czy w imię tej zasady nie wypadałoby podjąć kroków, które nie naruszając porządku prawnego, jednocześnie rozwiązałyby wszelkie wątpliwości, coraz mocniej się rysujące? Z punktu widzenia logiki i biorąc pod uwagę dobrą wolę, a także chęć oczyszczenia swojego coraz bardziej mglistego wizerunku, urząd powinien tak postąpić. Przecież udokumentowanie rzeczywiście wyższych kwalifikacji nie powinno budzić żadnego oporu i byłoby rzeczą naturalną. Przeciw podjęciu tak prostego kroku może przemawiać opór przed złamaniem innej, niepisanej zasady; poczucia dowolności, arbitralności i, w konsekwencji, bezkarności urzędu, który postępuje według własnego uznania, a nie według ustanowionych reguł. Tak, zdawałoby się logiczny i racjonalny postęp, stworzyłby precedens zagrażający dowolności w zatrudnianiu na zasadzie uznania, a nie na zasadzie "otwartości i konkurencyjności", o czym mowa w ustawie o służbie cywilnej.

Jawi się tu też obraz postaw i kompetencji członków korpusu służby cywilnej. Jakże daleko odbiegający od zasad rzetelności, bezstronności i profesjonalizmu, o których mowa w art. 1 ustawy o służbie cywilnej i art. 153 ust. 1 Konstytucji. Drobiazgowość przytaczanych przykładów sposobów postępowania pracowników administracji rządowej, zdaje się ujawniać już nie pojedyncze przypadki błędnego działania poszczególnych osób, lecz symptomy systemu wzajemnego się wspierania. Do najwyższego szczebla urzędu.

Podejrzanie o nepotyzm czy kumoterstwo jest poważnym zarzutem. Jeżeli więc całokształt sytuacji może prowadzić do m.in. takich konstrukcji myślowych, to każdy urzędnik – w interesie własnym, ale i w interesie zatrudnionego – powinien zrobić wszystko, by dowieść czystości intencji i działań zgodnych z regułami.

Ministerstwo Zdrowia.

W tym postępowaniu dwie rzeczy zwracały uwagę. Pierwsza – termin składania ofert: tydzień, gdy na ogół są dwa tygodnie. Tak skrócony o połowę czas na nadesłanie aplikacji zwracał uwagę z tego względu, że ogłoszenie dotyczyło stanowiska naczelnika wydziału. Przygotowanie dokumentacji, jej skompletowanie i wysłanie, mogło wymagać nieco więcej czasu, niż w przypadku innych stanowisk. Druga sprawa, to jednoczesne ogłoszenie o naborze również na stanowisko szefa drugiego wydziału w tym samym departamencie. Obydwa wydziały miały zakres działania można rzec bliźniaczy – Organizacyjny i Gospodarczy. Być może przyczyn należało upatrywać w zdarzeniach rozgrywających się w tamtym okresie, dotyczących właśnie resortu zdrowia: tworzenie się nowej instytucji - Narodowego Funduszu Zdrowia - w miejsce zlikwidowanych kas chorych.

Zastosowany został podobny system, jak w przypadku GUGiK. W tym samym czasie skierowały pytania do urzędu cztery osoby, w tym tylko jedna biorąca udział w konkursie. Pytania dotyczyły różnych stanowisk, na jakie wówczas ogłoszono nabór. Chodziło o dwóch naczelników wspomnianych wyżej wydziałów i głównego specjalistę ds. Internetu. Przez niemal dwa tygodnie Biuro Kadr Ministerstwa Zdrowia w ogóle nie odpowiadało, choć Kancelaria potwierdzała, iż poczta niezwłocznie jest przekazywana adresatowi. Dopiero skarga skierowana bezpośrednio do dyrektora generalnego, ze wskazaniem, że Biuro Kadr nie reaguje na kierowane pytania, wywołało taki skutek, że trzy osoby – nie biorące udziału w postępowaniach – otrzymały jednobrzmiące odpowiedzi. Wszystkie dotyczyły stanowiska głównego specjalisty ds. Internetu. Podobnie jak w przypadku GUGiK, osoba biorąca udział w procedurze rekrutacji odpowiedzi nie otrzymała. Daty odpowiedzi udzielonej przez Biuro Kadr pokrywają się dokładnie z datą złożenia skargi do dyrektora generalnego. Treść tych odpowiedzi w dużej części była suchą informacją, na jakiej podstawie prowadzony jest nabór oraz to, że wewnątrz szczegółów procedury regulowane są zarządzeniem dyrektora generalnego. Treści tego zarządzenia nikt nie otrzymał, ale też i nikt takiego wniosku nie wysuwał. Znalazła się też jednak istotna informacja; sposób pracy komisji kwalifikacyjnej. Wynikało z niej, że po dokonaniu analizy nadesłanych aplikacji zapraszane są wybrane osoby do następnego etapu konkursu. Tym osobom komisja zadaje *"trzy jednakowe pytania i ewentualnie pytania uzupełniające"*. Zastanawiało, dlaczego p.o. dyrektora Biura Kadr, p. Barbara Borejsza-Pisarska, w dwa tygodnie po upływie terminu do składania ofert, liczby tych ofert nie podała twierdząc, iż takiej informacji *"można udzielić dopiero po zakończonej procedurze naborowej"*. Najistotniejszym okazało się ostatnie zdanie, dotyczące pytania o możliwość zapoznania się z kwalifikacjami wybranej osoby. Otóż zdaniem p.o. dyrektora Biura Kadr *"tryb naboru nie przewiduje udostępnienia danych wybranego przez komisję kandydata"*.

Dopiero gdy zainteresowany po raz kolejny wysłał pytanie o konkurs na stanowisko naczelnika Wydziału Organizacyjnego – po miesiącu od pierwszego pytania – otrzymał odpowiedź o trwających przygotowaniach do rozpoczęcia prac komisji wyłaniającej kandydata na stanowisko ... głównego specjalisty ds. Internetu. Uporczywie przywoływano wyłącznie to jedno stanowisko. Próba uzyskania bardziej szczegółowej odpowiedzi jakie dane osobowe będą podlegały ograniczeniu w dostępie do nich, p.o. dyrektora Biura Kadr wyjaśniła w ten sposób, że *"(...) ograniczenia w dostępie do informacji dotyczyć mogą tylko danych podlegających ochronie, tj. danych osobowych kandydatów, które reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych(...)"*. Prace komisji trwały i były na etapie wyłaniania kandydatów do zaproszenia na rozmowy kwalifikacyjne, przewidywany termin zakończenia prac komisji – połowa czerwca. Wynikało z tego, że komisja potrzebowała co najmniej dwóch tygodni, w ponad miesiąc po upływie – ekspresowego, bo tygodniowego – terminu do składania ofert, by dokonać selekcji kandydatów. Pod koniec czerwca sprawa nadal pozostawała w zawieszeniu. Rozmowa kwalifikacyjna, do której w końcu doszło, pokazała się, że poprzednia informacja o trzech pytaniach i ewentualnych uzupełniających niezupełnie była ścisła. Pytań tych bowiem było około

piętnastu, a wszystkie właściwie można było zaliczyć do grupy pytań uzupełniających, cokolwiek by to miało znaczyć. Żadne nie pozostało bez odpowiedzi, ani też żadna odpowiedź nie została zakwestionowana przez kogokolwiek z komisji. Przez dziesięć dni nic się nie działo, w związku z tym jedna z osób zadzwoniła, próbując uzyskać jakąś informację. Odpowiedziano, że postępowanie rekrutacyjne zostało zakończone ale komisja nie wskazała nikogo z zaproszonych do rozmów. Tego samego dnia zostało skierowane pocztą elektroniczną pytanie o losy konkursu, bowiem niecodziennosc takiego rozstrzygnięcia wymagała jakiegoś udokumentowania. W konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zdarzają się sytuacje, rzadkie wprawdzie, że nie zostanie wskazany kandydat do obsadzenia stanowiska dyrektora lub zastępcy dyrektora departamentu. Jednak w przypadku naboru na niższe stanowiska takich rozstrzygnięć chyba dotąd nie podejmowano. Odpowiedź nadeszła dopiero po kolejnych sześciu dniach. Z pisma p.o. dyrektora Biura Kadr wynikało, że *“(…) Po przeprowadzonych rozmowach kwalifikacyjnych i analizie dokumentów aplikacyjnych komisja podjęła decyzję o nie wskazaniu żadnego z kandydatów do zatrudnienia na tym stanowisku(…)”*. Czytając ten tekst, łącznie z końcowym akapitem: *“(…) Mamy jednak nadzieję, że wśród kolejnych ogłoszeń (...) znajdzie Pan interesującą dla siebie ofertę, która będzie odpowiadała Pańskim kwalifikacjom, wiedzy i doświadczeniu (...)”*, można to było zrozumieć w sposób jednoznaczny; żaden z kandydatów nie spełniał wymogów. W świetle tego przebieg rozmowy kwalifikacyjnej dawał do myślenia. Zwłaszcza pytania o szkolnym stopniu trudności i unikanie zbyt szczegółowego zagłębiania się w tematy, mające podstawowe znaczenie dla wykonywania zadań na tym stanowisku. Ani zamówienia publiczne, ani finanse publiczne, ani nawet procedury administracyjne nie wzbudzały specjalnego zainteresowania komisji. Nie mówiąc już o integracji europejskiej, tak aktualnej w obszarze zamówień publicznych w perspektywie zbliżającej się akcesji. Ważniejszymi okazały się kwestie inwentaryzacji i świadczeń socjalnych. W odpowiedzi wyjaśniono też, dlaczego przez ponad dwa tygodnie kandydaci nie otrzymywali żadnej informacji o wynikach rozstrzygnięcia. Okazało się, że po prostu nie było takiej możliwości *“z przyczyn proceduralnych”*. Charakteru tych przyczyn, które uniemożliwiły przez dwa tygodnie wykonania kilku telefonów nie wyjaśniono.

Reasumując: przez dwa miesiące urząd, a ściślej departament merytoryczny przygotowywał się do rozstrzygnięcia konkursu na obsadę stanowiska szefa wydziału; przez blisko miesiąc komisja kwalifikacyjna analizowała dokumentację w celu wyselekcjonowania najwłaściwszych kandydatów do dalszego etapu konkursu; ustala listę, zaprasza, przeprowadza rozmowy i na szesnaście dni zapada milczenie. Kiedy wreszcie udzielono informacji wyniku z niej, że spośród tak starannie wyselekcjonowanych kandydatów żaden nie okazał się na tyle kompetentny, by można mu było powierzyć stanowisko naczelnika wydziału.

Nasuwa się pytanie, na jakiej zatem podstawie w ogóle dokonano tej selekcji? Gdyby z dokumentów nie wynikało w sposób jednoznaczny, że kandydaci spełniają warunki, to konkurs można było po prostu unieważnić.

Nikt nie lubi, gdy podważa się jego kompetencje. Zwłaszcza kompetencje udokumentowane wieloletnim doświadczeniem zawodowym i również udokumentowanym nieprzerwanym procesem podnoszenia kwalifikacji. Wystosowany został protest do dyrektora generalnego z żądaniem wyjaśnienia sprawy, jak również podania kwalifikacji wszystkich członków komisji. Domagano się również wyjaśnienia przyczyn zwłoki z powiadomieniem o rozstrzygnięciu, a także umożliwienia skontaktowania się z pozostałymi trzema osobami, biorącymi udział w rozmowach kwalifikacyjnych. Interesujące były, w tej sytuacji, rzeczywiste kwalifikacje tamtych kandydatów. Kilka dni później, do Biura Kadr, skierowane zostało jeszcze jedno pismo, tym razem w sprawie konkursu na stanowisko drugiego szefa wydziału. Wobec zawirowań wokół stanowiska naczelnika Wydziału Organizacyjnego, zaciekawienie wzbudził drugi konkurs – na stanowisko naczelnika Wydziału Gospodarczego. Czy obydwa przebiegały w podobnych warunkach.

Odpowiedzi dyrektor generalny Ministerstwa Zdrowia udzielił po niespełna dwóch tygodniach i wynikało z niej, że tak bulwersująca odpowiedź p.o. dyrektora Biura Kadr w żadnym razie *“(…) nie miała na celu negowania Pańskich kwalifikacji (...)”*, a ponadto, na podstawie rozmowy kwalifikacyjnej *“(…) Posiada Pan wysokie kwalifikacje, jak również duże doświadczenie zawodowe, co potwierdził Pan także podczas rozmowy kwalifikacyjnej(…)”*, i dalej *“(…) Pozostali kandydaci wykazali się również wysoką wiedzą merytoryczną (...)”*. Konkluzją tej części pisma jest stwierdzenie, które dla wykładawców zasad logiki stanowiłoby zagadkę, a mianowicie: *“(…) Komisja podjęła decyzję o nie wskazaniu do zatrudnienia żadnej spośród osób zaproszonych na rozmowy (...)”*. W przypadku pisma z Biura Kadr, treść, choć bulwersująca, przynajmniej mieściła się w ramach jakiejś logiki: wszyscy zaproszeni byli mierni, więc komisja nikogo nie wskazała. Tu zaś zupełnie na odwrót: wszyscy okazali się wysokokwalifikowanymi specjalistami, więc komisja nikogo nie wskazała. Dopiero z dalszej części jawić się zaczęło jakieś wytłumaczenie tej historii. Otóż przed zamieszczeniem ogłoszenia zaproponowano to właśnie stanowisko jednemu z pracowników urzędu. Z uwagi na skomplikowaną sytuację rodzinną pracownika *“(…) przesunicie w ramach urzędu nie było możliwe, gdyż zainteresowany nie wyraził wówczas swojej zgody. W ostatnim czasie sytuacja ta uległa rozwiązaniu (...) Podjęta została decyzja o przeniesieniu na to stanowisko w ramach urzędu wymienionego pracownika z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia (...)”*. Podkreślony aspekt ekonomiczny – oszczędność w zakresie płacy, miał zapewne wzmocnić prawdopodobieństwo kreślonej wizji sprawnie i efektywnie prowadzonej polityki personalnej. Jakiego rodzaju skomplikowane sprawy rodzinne mogły stanąć na przeszkodzie w przesunicie pracownika z pokoju do pokoju, w tym samym urzędzie, z zachowaniem tego samego czasu i miejsca pracy, trudno sobie wyobrazić. Te perturbacje z pracownikiem, co to nie chce, a po czterech miesiącach nagle chce, nie wyjaśniają dlaczego komisja podjęła decyzję o nie wskazaniu kandydata. W którym momencie ów pracownik zdecydował się na objęcie stanowiska? Jeżeli już po rozmowach kwalifikacyjnych, to nadal pozostaje pytanie bez odpowiedzi, dlaczego komisja podjęła decyzję o nie wskazaniu żadnego kandydata? Jeżeli jeszcze przed rozmowami, to rozmowy kwalifikacyjne były zwykłym spektaklem.. Nie wyjaśniono dwutygodniowego milczenia urzędu w sprawie rozstrzygnięcia, a wyjaśnienia charakteru *“przyczyn proceduralnych”* również nie było.

Pojawiły się za to kolejne słowa-klucze: "(...) konkurs na stanowisko naczelnika Wydziału Gospodarczego odbył się wcześniej (...) z uwagi na zmiany organizacyjne wewnątrz Biura (...)". Nie wiadomo było o ile wcześniej się odbył, ani jakiego rodzaju zmiany organizacyjne wymusiły różny czas i, jak widać, różny finał bliźniaczego konkursu. Zarówno "przyczyny organizacyjne", jak i "przyczyny proceduralne" mają tę samą wymowę i spełniają tę samą funkcję. Opisują coś, nie mówiąc co, i kryją to, czego ukazanie byłoby dla urzędnika niewygodne.

Zaprezentowane też zostały kwalifikacje komisji oceniającej kandydatów. Co do kwalifikacji p.o. dyrektora właściwego departamentu zbyt ogólnikowo podano informację, zwłaszcza zabrakło informacji o kierunku wykształcenia, o czym nie zapomniano w odniesieniu do pozostałych osób. Kwalifikacje głównego księgowego nie budziły żadnych wątpliwości, niewątpliwie były wysokie. W zasadzie i kwalifikacje trzeciej osoby również nie budziłyby większych wątpliwości, gdyby nie ta konkretna sytuacja. Młoda osoba, posiadająca "wymagany staż pracy w administracji rządowej" – cokolwiek to miało oznaczać, z wykształceniem wyższym ekonomicznym, szeregowy pracownik – egzaminowała osoby z wieloletnim doświadczeniem, w tym kierowniczym - z zakresu wiedzy z dziedziny organizacji i zarządzania oraz stosunków interpersonalnych z elementami psychologii.

Bardziej szczegółowe informacje o konkursie na stanowisko drugiego naczelnika też wkrótce nadeszły. Okazało się, że tamten konkurs odbył się znacznie sprawniej, bo w ciągu miesiąca i nawet został wybrany odpowiedni kandydat. A, co ciekawsze, zaoferowano możliwość wglądu w protokół z prac komisji. To jednak nie jest to samo, co wgląd w dokumentację kwalifikacji, a to przede wszystkim jest podstawą możliwości porównania. Wybrany kandydat miał wykształcenie wyższe ale o kierunku tego wykształcenia już nie było ani słowa. Miał też aplikację administracyjną – a tę ma na ogół każdy, kto pracuje w urzędzie przynajmniej dwa lata lub też jest z niej zwolniony, co w konsekwencji na jedno wychodzi. Poza tym – kurs specjalistyczny dla zarządców nieruchomości. Zawarta w proteście prośba o skontaktowanie z pozostałymi kandydatami, którzy brali udział w rozmowach nie doczekała się żadnej reakcji.

Dwa równoległe rozpoczęte postępowania rekrutacyjne, tej samej rangi i w tym samym departamencie potoczyły się w tak odmienny sposób.

Pod koniec sierpnia wicepremier J. Hausner wygłosił swoją opinię na temat sytuacji w resorcie zdrowia. M.in. stwierdził, iż zapaść w służbie zdrowia to nie tylko brak pieniędzy, lecz w głównej mierze fatalna organizacja i tragiczne zarządzanie, a tego właśnie skutkiem jest zapaść finansowa.

W opisanym przypadku, dotyczącym najwyższego urzędu w resorcie zdrowia, mamy zarysowany obraz organizacji i zarządzania. Mamy też przejawy arogancji – gdy trzeba aż skargi do dyrektora generalnego, by Biuro Kadr raczyło odpowiedzieć, choć i tak w większości nie na temat. To znów świadczy o profesjonalizmie i rzetelności. Również i o przełożonym, który nie reaguje na ewidentne przewinienia podległych pracowników, przechodząc nad tym do porządku dziennego. Mamy i przejawy lekceważenia, gdy urząd nie raczy powiadomić uczestników postępowania o wynikach rozstrzygnięć, używając wykrętów niegodnych funkcjonariusza publicznego. Mamy też przykład dalekowzroczności dyrektora generalnego urzędu, jeśli przyjąć, że opowieść o niezdecydowanym pracowniku nie jest rodem z krainy baśni.

Bruksela uderza w korupcję¹³

Posłowie rozpatrzyli do tej pory tylko 32 z 225 artykułów ustawy o zamówieniach publicznych, bez której UE nie uruchomi funduszy strukturalnych dla naszego kraju - pisze "Rzeczpospolita". Gazeta podkreśla, że żądania Brukseli naruszają miliardowe powiązania korupcyjne branżowe. Ustawa miała wejść w życie 1 stycznia. Będzie dobrze, jeśli zwłoka ograniczy się do kilku miesięcy - uważa dziennik. To już sprawia wrażenie prawdziwej farsy. Z jednej strony politycy ubolewają, że Bruksela jest dla nowych kandydatów za skąpa. Ale kiedy trzeba spełnić warunki wymagane do uzyskania tych środków, okazuje się, że nie jesteście gotowi - komentuje w "Rz" Danuta Walewska. Tak było w systemem IACS, tak jest teraz z ustawą o zamówieniach publicznych. I jeśli to się nie zmieni, nie pomogą narzekania ani protesty. W UE nikt nikogo nie zmusza bowiem do brania pieniędzy na rozwój. Wcześniej trzeba spełnić konkretne warunki. A z tym w Polsce było i jest źle. Czy możemy sobie pozwolić na to, żeby było tak dalej? - pisze publicystka "Rz". (PAP/Onet.pl)

Ekspozycja aspektu ekonomicznego, który podyktował przyjęcie takiego a nie innego rozwiązania, to znaczy zatrudnienia na stanowisku szefa wydziału pracownika urzędu, już wkrótce może przynieść odwrotny skutek. Sugestia zawarta w wyjaśnieniach dyrektora generalnego w sposób jednoznaczny nawiązywała do zbliżającej się akcesji z Unią Europejską i przewidywanymi w związku z tym koniecznymi nakładami finansowymi oraz nowymi zadaniami, jakie się wówczas pojawią. Pojawią się zaś niewątpliwie, m.in. w kwestii stosowania przepisów unijnych z zakresu zamówień publicznych. Tymczasem trzy osoby, które w sposób bezpośredni będą zobowiązane przepisy te stosować, na podstawie przedstawionych kwalifikacji, z zamówieniami publicznymi doświadczeń żadnych nie wykazywały, a kierunki dodatkowych szkoleń i studiów podyplomowych też nie były związane z tą dziedziną – w dwóch przypadkach szacowanie nieruchomości i w jednym gospodarka materiałowa. Tak więc trzy osoby – p. o. dyrektora departamentu oraz dwóch naczelników Wydziałów, obowiązani do stosowania wskazanych przepisów z zakresu zamówień publicznych, wkrótce w świetle unormowań unijnych, będzie musiał siłą rzeczy podjąć odpowiednie szkolenia, co niesie za

¹³ http://www.e-polityka.pl/article/29706_Bruksela_uderza_w_korupcje.htm Data: [2003-12-20] Autor: Andrzej Rejnsen

sobą określone koszty. Lub też dyrektor generalny będzie zmuszony przyjąć za kilka miesięcy osobę, może nie jedną, która już takie umiejętności posiada. Tymczasem specjalistę w zamówieniach publicznych, z udokumentowanym wieloletnim doświadczeniem oraz dodatkowymi kwalifikacjami w zakresie integracji europejskiej odrzuca się z przyczyn ekonomicznych. Zaskakująca logika i zastanawiająca racjonalność gospodarowania zasobami ludzkimi i środkami finansowymi.

Można jedynie snuć domysły, co tak naprawdę się wydarzyło. Czy powołanie NFZ spowodowało przepływ personelu do nowej instytucji, bo liczba postępowań w tamtym okresie sprawiała wrażenie, że Ministerstwo Zdrowia dotknęła jakaś epidemia? Późniejsze zawirowania wokół NFZ mogły zaowocować i tym, że część osób czym prędzej wracała na swoje poprzednie stanowiska, więc kandydaci stali się zbędni, ale spektakl odegrano do końca. A mogło być i tak, że na obydwu stanowiska były przewidziane osoby, ale w jednym przypadku trafiła się zbyt silna konkurencja, której nie dało się zneutralizować? Może stąd takie wymowne *“z przyczyn organizacyjnych”* vel *“przyczyn proceduralnych”* wyhamowanie z tą właśnie procedurą i w końcu tak zagadkowy finał? Mając za sobą wieloletnie doświadczenie pracy w administracji rządowej, stwierdzenia tego rodzaju są dla każdego dość wyraziste. Używanie przez urzędników słów-kluczy do wyjaśniania wszelkich niezrozumiałych zachowań jest powszechne, jak i stosowanie uników lub prób *“zmczenia przeciwnika”*, co dało o sobie znać w przypadku GUGiK. Pod tymi eufemistycznymi zwrotami kryje się zazwyczaj zwykły bałagan. Zachowania takiego rodzaju, jak tu opisywane, to również przejaw arogancji urzędniczej i pogardliwego lekceważenia innych ludzi.

Całość zawirowań w przedstawionym powyżej przypadku uprawnia, jak można sądzić, do pewnej dozy podejrzliwości. Zwłaszcza jeśli próby urzędniczych wyjaśnień tylko jeszcze bardziej zaciemniają obraz i wzbudzają coraz większe wątpliwości, co do rzetelności i bezstronności.

Natomiast już bez snucia domysłów można ocenić, na podstawie przedstawionych faktów, profesjonalizm, rzetelność i bezstronność niektórych urzędników. A poprzez to i rzeczywistą moc przepisów ustawy o służbie cywilnej, zwłaszcza deklaracji art. 1 i 5 usc w kontekście procedur naboru do służby cywilnej.

Ministerstwo Edukacji.

Ogłoszenie o naborze na stanowisko specjalisty ds. zamówień publicznych wyznaczało standardowy termin składania dokumentów aplikacyjnych – dwa tygodnie. Wymagania określone w warunkach koniecznych to minimum roczny staż w zakresie działania wynikającym z nazwy stanowiska, natomiast w warunkach pożądanym wymagano udokumentowania ukończonego szkolenia z zakresu zamówień publicznych.

Na pierwsze pytanie, o losy konkursu i jego wynik, (z 23 kwietnia 2003 r.), skierowane pocztą elektroniczną, urząd nie odpowiedział. Ponowiona pocztą, do dyrektora generalnego, też pozostała bez odpowiedzi. Gdy i kolejna, po blisko miesiącu, nadal nie wywołała żadnej reakcji, skierowane zostało pismo bezpośrednio do Ministra Edukacji. Kilka dni później nadeszła odpowiedź, w której p.o. dyrektora Biura Kadr i Szkolenia, p. Barbara Grudzińska poinformowała, że postępowanie zostało zakończone. Znalazło się też stwierdzenie, że w *“publikowanym ogłoszeniu o poszukiwaniu kandydatów na wolne stanowiska pracy w Ministerstwie zamieszczamy informację, iż na rozmowy wstępne są zapraszane osoby zakwalifikowane”*. Nie było informacji ani kiedy się postępowanie zakończyło, pominięto milczeniem pytanie o możliwość zapoznania się z kwalifikacjami wybranego kandydata. Skierowane więc zostało pismo, ponownie do Ministra, tym razem ze skargą o uchylanie się od udzielenia właściwych informacji, o jakie zwracano się od wielu tygodni. Wobec kilkutygodniowych, bezowocnych starań uzyskania informacji i braku reakcji również teraz, została skierowana do NSA skarga na bezczynność organu, polegającą na uchylaniu się od udzielenia informacji. W ponad dwa tygodnie później nadeszła z urzędu odpowiedź na skargę złożoną do Ministra. Wynikało z niej, że *“zgodnie z opinią Szefa Służby Cywilnej – dokumenty innych kandydatów nie mogą być udostępnione”*. Argumentacja p.o. dyrektora Biura Kadr i Szkolenia zawierała, m.in. i takie sformułowanie, że *“(…) Dane tych osób – w szczególności dotyczące ich kwalifikacji zawodowych – nie są informacją publiczną w rozumieniu przepisów ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej(…)”*. Powołana też została ustawa o ochronie danych osobowych, na podstawie której udostępnienia tych danych się odmawia. O terminie zakończenia postępowania nadal informacji nie było. Ponieważ była to w istocie odmowa prawa do uzyskania konkretnych informacji, należało przypuszczać, że jest to decyzja administracyjna. Przepisy Kpa precyzyjnie opisują formę i treść takiego aktu administracyjnego, przede wszystkim w kwestii podstawy prawnej. Z całą pewnością nie jest taką podstawą opinia innego organu administracji publicznej. Również nieprawidłowością jest powoływanie samego aktu prawnego bez wskazania konkretnych przepisów tego aktu. Całość jednak została tak skonstruowana, że podobnie jak w przypadku GUGiK, trudno było określić, jaki właściwie charakter miało to pismo. Powinno być decyzją, a utrzymane zostało w formie ulotki informacyjnej. Mimo to została skierowana skarga do NSA na decyzję pozbawioną podstawy prawnej. Po blisko dwóch miesiącach nadeszły z NSA jednocześnie dwa wezwania na rozprawę – jedna miała dotyczyć skargi na bezczynność, druga skargi na decyzje pozbawioną podstaw prawnych. Do obydwu wezwań dołączone zostały odpowiedzi na skargi. W pierwszej MENiS wniósł o *“odrzucenie skargi, ewentualnie gdyby Sąd uznał, iż nie zachodzą przesłanki odrzucenia skargi, o jej oddaleniu”*. W trzystronicowym piśmie poruszonych było wiele wątków. Co do zasadniczego, bezczynności organu, MENiS twierdził, że w bezczynności nie pozostawał. Mimo bezspornych, udokumentowanych faktów, że pierwszej odpowiedzi udzielił dopiero po przeszło miesiącu, na czwarty z kolei monit, w tym drugi do Ministra. Kolejnym argumentem było twierdzenie, że skoro urząd nie musiał w konkretnej sprawie wydawać decyzji, to miał prawo nie odpowiadać na tego typu pytania. Art. 35 Kpa nie określa charakteru sprawy, z jaką obywatel zwraca się do urzędu. Wynika stąd, że w każdym przypadku, gdy obywatel

zwróci się do jakiegokolwiek urzędu administracji publicznej, urząd ów ma obowiązek udzielić stosownej informacji, choćby takiej, że nie jest właściwy w sprawie.

Odpowiedź na skargę dotyczącą braku podstawy prawnej decyzji również nie przyznawała racji stronie skarżącej. Wnoszono, podobnie jak poprzednio, o odrzucenie lub oddalenie skargi. Uzasadniano udzielenie odmowy ujawnienia informacji m.in. tym, że nie ma podstaw prawnych do udostępnienia dokumentacji, pismo nie było decyzją, a ponadto informacje dotyczące kwalifikacji innych kandydatów *“nie są informacjami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej”*. Ten argument po raz kolejny się pojawiał lecz jego treść nadal nie była w jakiś sposób uzasadniona. Wielokrotnie pojawiające się takie twierdzenie również w innych wypowiedziach nigdy nie doczekało się sprecyzowania. Z czego ono wynika, z jakich konkretnie przepisów? Poprzestaje się jedynie na samym stwierdzeniu, że nie są informacją publiczną i na tym koniec. Nie powołano się tym razem na opinię Szefa Służby Cywilnej. Podnoszono natomiast, że przepisy ustawy o służbie cywilnej nie regulują tej kwestii, więc przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. W jego wyniku urząd ustalił, że informacje, jakich domaga się strona skarżąca, podlegają ochronie na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Instytucja postępowania wyjaśniającego nie dotyczy sytuacji, gdy organ administracyjny ma zająć stanowisko w oparciu o dowody, w posiadaniu których się znajduje oraz fakty znane organowi z urzędu, a takimi są przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W tym wypadku MENiS ponownie powołał się jedynie na akt prawny, bez wskazania konkretnych przepisów.

W połowie lipca ukazało się kolejne ogłoszenie o naborze i również z zakresu zamówień publicznych. Tak, jak i w niektórych innych ogłoszeniach, w warunkach pożądanym zamieszczony był wymóg znajomości języka obcego. Z opisanego zakresu obowiązków nie wynikała potrzeba posiadania takich umiejętności. Termin składania ofert na stanowisko radcy ministra w Wydziale Zamówień Publicznych upłynął 30 lipca. Zbieg okoliczności sprawił, że w blisko trzy miesiące później, 27 października zostało wysłane pytanie o losy tego konkursu, a jednocześnie tego samego dnia nadeszły wspomniane wyżej wezwania na rozprawy do NSA. Należy się domyślać, iż wezwania te dotarły do MENiS w tym samym czasie. Na pytanie skierowane teraz, odpowiedź nadeszła w ciągu dziesięciu dni – pocztą tradycyjną – i wynikało z niej, że postępowanie rekrutacyjne, po ponad trzech miesiącach, nie zostało dotychczas zakończone. Aplikacje nadeszła 26 osób.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. procedura nadal pozostaje nierozstrzygnięta i nie wiadomo na jakim etapie się znajduje, a minęło ponad 20 tygodni.

Ostateczne rozstrzygnięcia zapadną w obu rozprawach przed NSA i w zależności od ich treści albo będą zamykać sprawy na tym etapie i uruchamiać inne procedury, albo też – np. w przypadku skargi na decyzję pozbawioną podstawy prawnej – podjęte zostaną dalsze działania, niewykluczone, że z wnioskiem do Sądu Najwyższego. Można się też spodziewać odrzucenia skargi, choćby z wskazanego wcześniej powodu trudnego do określenia charakteru pisma-informacji. To jednak okaże się za jakiś czas i w gruncie rzeczy ma znaczenie drugoplanowe. Teraz zaś można jedynie wskazać, iż powielane są te same błędne działania urzędników, jakie występowały w poprzednich przykładach; bezczynność, uchylanie się już nie tylko od wydania decyzji ale też od udzielenie najprostszycy informacji nie chronionych żadnymi przepisami o tajności, niejawności czy cokolwiek. Termin zakończenia procedury, liczba złożonych ofert to nie są informacje, których ujawnienie naruszałoby jakąkolwiek wartość ustawowo chronioną. Dość przygnębiająco wygląda też poziom kwalifikacji pracowników na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, którzy dają dowód niezajomości reguł z zakresu podstawowej wiedzy każdego urzędnika, nawet stażysty. Wydawanie decyzji administracyjnej o podstawie prawnej, którą ma stanowić opinia innego organu administracyjnego, jednoznacznie dyskwalifikuje poziomem zaprezentowanej wiedzy pracownika administracji publicznej, bez względu na zajmowane stanowisko. Nawet jeśli urząd jest przekonany, iż tego rodzaju pisma nie są decyzjami, to też daje dowód niekompetencji, bo decyzje był obowiązanym wydać. Obrazu dopełnia stwierdzenie, że skoro urząd nie musiał wydawać decyzji, to miał prawo w ogóle nie odpowiadać.

Wszystko zaś dotyczy jednej prostej sprawy – kwalifikacji funkcjonariusza publicznego, który ma wykonywać zadania państwa, czyli w interesie społeczeństwa, przed którym ukrywa się informacje, kto w istocie te zdania będzie wykonywał.

Ministerstwo Infrastruktury

Również stanowisko związane z zamówieniami publicznymi i ponownie wymóg znajomości języka obcego, choć zakres obowiązków w żaden sposób tego nie uzasadniał.

Pytanie na temat losów konkursu i możliwości zapoznania się z wynikami rozstrzygnięcia skierowane zostało – 23 kwietnia 2003 r. - poprzez Biuro Komunikacji Społecznej, ponieważ adresów innych, właściwych w tej sprawie komórek organizacyjnych, na stronie internetowej urzędu nie było. Tego samego dnia nadeszła odpowiedź, że prace komisji trwają, a zakończenie przewidywane jest na początek maja. Po miesiącu pytanie zostało ponowione, jednak tym razem nie było odpowiedzi. Kolejne pytanie, po dwóch tygodniach, nadal pozostawało bez odpowiedzi. Dopiero w ponad trzy tygodnie później odpowiedź nadeszła, a w niej obszerna informacja na temat przebiegu procedury rekrutacyjnej. Również z opisem kwalifikacji kandydata. Zabrakło jednak dość istotnych informacji, m.in. o doświadczeniu zawodowym wybranej osoby, co w odniesieniu do tego stanowiska powinno mieć znaczenie. Nie było również wzmianki o kwalifikacjach pozostałych dwunastu zaproszonych osób. Z treści informacji nie wynikało, dlaczego w tej grupie znalazły się te, a nie inne osoby, choć wskazywany poziom kwalifikacji wybranego kandydata nie dawał podstaw do jednoznaczne-

go stwierdzenia o rzeczywistych kwalifikacjach w tej właśnie dziedzinie. Brak szczegółów – istotnych – nie pozwalał ocenić sposobu rekrutacji. Zabrakło też innej informacji; jak długo trwała procedura rekrutacyjna.

Zastanawiały w tym postępowaniu dwa fakty. Pierwszy: dlaczego w grupie zaproszonych dwunastu osób nie znalazł się kandydat, który wykazał dokumentacyjnie poziom wiedzy prawdopodobnie nie mniejszy, niż kandydat wybrany, natomiast doświadczeniem z całą pewnością nie ustępował żadnej z osób zaproszonych do rozmów.

Drugim zastanawiającym zdarzeniem było w ogóle udzielenie odpowiedzi po ponad trzech tygodniach od ostatniego pytania i ponad dwóch miesiącach od ostatniej reakcji urzędu. Mimo dwukrotnego w tym czasie kierowania pytań.

Tak więc i w tym wypadku nie wszystko wydawało się jasne, choć nie ma podstaw, by zdecydowanie kwestionować rozstrzygnięcie. Wątpliwości jednak pozostają.

Co do faktu nadesłania odpowiedzi po takim czasie, można spróbować dokonać interpretacji motywów, choć będzie to – należy podkreślić – wyłącznie interpretacja, jedna z wielu możliwych. Otóż łącząc ze sobą kilka pozornie nie związanych zdarzeń i dat, można dokonać takiej konstrukcji myślowej: w tym samym czasie rozgrywały się wydarzenia związane z postępowaniem w GUGiK, a w rezultacie oporu urzędu i stosowania uników w ujawnieniu informacji poczyniono kilka kroków, w tym skarga do NSA oraz oficjalne już powiadomienie NIK o zastanawiającym zachowaniu się urzędu. Pismo do NIK zostało wysłane 22 czerwca, w jedenaście dni po ostatnim pytaniu skierowanym do Ministerstwa Infrastruktury, na które nadal nikt nie odpowiadał. Dopiero 4 lipca nadesłano wspomnianą wyżej informację, mimo braków, najbardziej jak dotąd szczegółową. Związku pomiędzy tymi zdarzeniami można doszukiwać się w tym, iż GUGiK jest urzędem organizacyjnie umiejscowionym w resorcie infrastruktury. Można zatem dopuścić i taką możliwość, iż sprawa trafiająca do NIK wywołała rezonans w Ministerstwie Infrastruktury, stąd i odpowiedź, której w zasadzie nikt już się nie domagał i nie oczekiwał.

Ministerstwo Nauki i Informatyzacji

Kolejne ogłoszenie o naborze na stanowisko naczelnika wydziału. Profil działania zbliżony do tego, jaki był w przypadku Ministerstwa Zdrowia. Opis przyszłych obowiązków dość szczegółowy i obrazujący szeroki zakres głównie w obszarze administracyjno-gospodarczym, w tym również z zakresu zamówień publicznych. Wymóg preferowanego wykształcenia, prawniczy lub techniczny, w obu wypadkach związany był ze stanowiskiem, choć każdy z osobna niekoniecznie musiał być wystarczający bez odpowiedniego doświadczenia. Tymczasem w warunkach koniecznych zabrakło np. wymogu doświadczenia zawodowego w jakiejś określonej dziedzinie, a doświadczenie w kierowaniu zespołem znalazło się w warunkach pożądanym, czyli niekoniecznym. Można więc było wnioskować, że nie jest wymagane jakiegokolwiek doświadczenie na stanowisku kierowniczym, mimo – co wynikało z opisu obowiązków – nadzoru nad wieloma podległymi pracownikami, wykonującymi różnorodne zadania, tak rzemieślnicze, jak i urzędnicze. Ważniejsze okazało się, jak wynikało z konstrukcji ogłoszenia, m.in. posiadanie prawa jazdy.

Mimo dwukrotnie – w ciągu dwóch miesięcy - kierowanych pytań, które z całą pewnością do urzędu dotarły, uzyskując potwierdzenie odbioru, Wydział Kadr, Szkolenia i Organizacji nie uznał za stosowne w ogóle zareagować.

Ministerstwo Rolnictwa

W tym przypadku ogłoszenie dotyczyło naboru na stanowisko głównego specjalisty w Wydziale Zamówień Publicznych Biura Dyrektora Generalnego.

Konstrukcja ogłoszenia wydawała się być racjonalnie ułożona, a związek pomiędzy zakresem obowiązków i wymagań koniecznych logiczny. Termin składania ofert upłynął 31 lipca 2003 r., natomiast pierwsze pytanie o losy konkursu skierowano, pocztą elektroniczną, 7 października. Brak odpowiedzi skłonił do ponowienia pytania w ponad miesiąc później.

Obydwa wystąpienia do urzędu nigdy nie doczekały się jakiegokolwiek reakcji.

Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej

Ogłoszenie o naborze na stanowisko starszego specjalisty w Wydziale Zamówień Publicznych w Zakresie Usług Biura Dyrektora Generalnego konstrukcyjnie wydawało się być bez specjalnych zastrzeżeń. Poza wymogiem w warunkach pożądanym znajomości języka angielskiego. Tak, jak w wielu innych podobnych ogłoszeniach, wymóg takich kwalifikacji nie miał żadnego związku z opisanymi przyszłymi zadaniami.

Termin do składania ofert aplikacyjnych upłynął 31 lipca 2003 r.. W tym przypadku nie skierowano do urzędu żadnego pytania. Tymczasem w początkach października to urząd się odezwał, zapraszając na rozmowę kwalifikacyjną. Łącznie zaproszono trzy osoby. Rozmowa kwalifikacyjna przebiegła w tonie fachowej rzeczowości, komisja składała się z dwóch osób – zastępcy dyrektora Biura i naczelnika Wydziału. Na zakończenie padło zobowiązanie powiadomienia uczestników rozmów kwalifikacyjnych, w ciągu dwóch-trzech dni, o wyniku rozstrzygnięcia.

Po dwóch tygodniach, gdy nie było jednak żadnego sygnału, wykonano do urzędu telefon bezpośrednio do naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych. Ponownie padło zobowiązanie udzielenia informacji najpóźniej do końca dnia następnego. Przez kolejne dwa tygodnie informacji nadal nie było, więc wysłano do urzędu pytanie, za pośrednictwem

komórki organizacyjnej (BPI), która zobowiązała się do przekazania korespondencji do departamentu merytorycznego. Pytanie wysłane do Biura Kadr i Szkolenia 17 listopada – ponad pięć tygodni po rozmowach kwalifikacyjnych, ponad trzy tygodnie po wspomnianym telefonie i ponad trzy i pół miesiąca po terminie składania ofert – pozostało bez odpowiedzi.

Jak zakończyło się to postępowanie rekrutacyjne i czy się w ogóle zakończyło, nie ma dotąd żadnej informacji.

Kuratorium Oświaty

Ogłoszenie o naborze na stanowisko zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego wyglądało dość skondensowanie i enigmatycznie. Opis głównych obowiązków sprowadzał się do *“organizacji i wykonywania zadań wynikających ze stosunku pracy”* oraz *“nadzór i koordynacja podległych pracowników”*. Nie można było ustalić z takiego opisu, jakie w istocie konkretne obszary działań będą wchodzić w zakres wykonywanych zadań. Również w warunkach koniecznych stawiane wymogi nie były sprecyzowane: *“co najmniej 5 letni staż pracy”* – bez konkretnego wskazania miejsca tego stażu, a także sformułowanie *“w tym na stanowiskach kierowniczych”* – nie precyzowało okresu doświadczenia i mogło dotyczyć pięciu lat, jak i pięciu tygodni. Pozostałe wymagania miały charakter ocenny i praktycznie niesprawdzalny w rozmowach kwalifikacyjnych.

Termin składania ofert upłynął 30 września 2003 r. Kolejno kierowane pocztą elektroniczną pytania – 22 i 27 października – do Mazowieckiego Kuratora Oświaty pozostały bez odpowiedzi. Następne pytanie z 17 listopada zostało wysłane zarówno pocztą elektroniczną, jak i tradycyjnym listem poleconym.

W całej wysłanej korespondencji powtarzały się pytania: kiedy rozstrzygnięto konkurs, ile ofert wpłynęło oraz jaką metodę zastosowano przy wyborze kandydata, a także kiedy i w jaki sposób można się zapoznać z kwalifikacjami wybranego kandydata.

Po upływie tygodnia, gdy nadal nie było odpowiedzi, skierowane zostało pismo do Wojewody Mazowieckiego z prośbą o podjęcie interwencji mającej na celu zobligowanie podległych pracowników do udzielenia informacji. Następnego dnia, pocztą tradycyjną, lecz zwykłym listem a nie przesyłką poleconą, nadeszła odpowiedź z Kuratorium Oświaty. Z treści pisma wynikało, że konkurs, w którym termin składania ofert upłynął 30 września, *“(…) odbył się 1 października 2003 r. i zgodnie z anonsem zamieszczonym w Biuletynie Służby Cywilnej nr 18/2003, kandydatów zakwalifikowanych do konkursu powiadomiono o terminie rozmowy wstępnej. Oferty odrzucone zostały zniszczone (...)”*. Z takiego sformułowania wynikało, że w ciągu jednego dnia otworzono oferty, dokonano ich weryfikacji, ustalono listę kandydatów do rozmów kwalifikacyjnych, zaproszono do tych rozmów, przeprowadzono je, ustalono kandydata najlepszego i postępowanie zakończono rozstrzygnięciem. Czy oferty odrzucone zniszczone zostały tego samego dnia, z treści nie wynikało. Ponadto autor odpowiedzi, dyrektor Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli, p. Małgorzata Korczak stwierdziła w dalszej części pisma, iż *“(…) Kuratorium Oświaty w Warszawie umieszczając informację o wakacie na stanowisku zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego w ww. Biuletynie oraz przeprowadzając konkurs wypełniło tym samym obowiązujące urząd wszelkie w tym zakresie procedury(...)”*. Natomiast w odniesieniu do pozostałych pytań, o których mowa we wcześniejszych wystąpieniach do urzędu, stwierdziła, że *“(…) nie ma prawnej możliwości udzielenia (...) odpowiedzi na pozostałe pytania, w szczególności zaś na pytania dotyczące kwalifikacji wybranego kandydata i zapoznania się z nimi(...)”*. Jako podstawę prawną odmowy udzielenia informacji powołano ustawę o ochronie danych osobowych, bez wskazania konkretnych jej przepisów. Przy czym ochrona ta, uniemożliwiająca udzielenia informacji, zdaniem dyrektora Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli, najwyraźniej rozciągała się również i na tego typu informacje, jak liczba złożonych ofert, metoda zastosowana przy wyborze właściwego kandydata oraz liczbę osób zaproszonych do rozmów kwalifikacyjnych.

Jeszcze jednym aspektem jest zagadnienie związku dat. Według datowania urzędu pismo sporządzono 5 listopada, na dwanaście dni wcześniej, niż wysłano e-mail i pocztą tradycyjną do Mazowieckiego Kuratora Oświaty. Ze stempla na kopercie wynika, że poczta przyjęła list 21 listopada, co mogło oznaczać, iż przez szesnaście dni ów list pozostawał gdzieś w zawieszaniu pomiędzy urzędem a placówką pocztową. Ustalenie rzeczywistej kolejności zdarzeń wymagałoby wnikliwego zbadania. Poczynając od sprawdzenia dziennika poczty wychodzącej z urzędu.

Odmowa udzielenia informacji, ale też i wskazane niezgodności dat były podstawą do wystąpienia do Wojewody Mazowieckiego ze skargą, a także z wnioskiem o wyjaśnienie sprawy postępowania rekrutacyjnego. Ponieważ, mimo zawartej w piśmie prośby, nie było potwierdzenia przyjęcia poczty elektronicznej jako formalnego wystąpienia, ten sam tekst został wysłany, po dwóch dniach oczekiwania, listem poleconym.

Po upływie tygodnia nadeszła pocztą elektroniczną kopia pisma, skierowanego przez I Wicewojewodę Mazowieckiego, p. Macieja Sieczkowskiego, do Mazowieckiego Kuratora Oświaty, p. Ryszarda Raczyńskiego, z prośbą o pilne zajęcie stanowiska w kwestii zarówno dat, jak i treści pisma dyrektora Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli w Kuratorium Oświaty w Warszawie. Ponadto I Wicewojewoda Mazowiecki pouczył adresata o prawnych formach działania organu administracji, wskazując stosowne przepisy oraz wyraził życzenie, by został poinformowany o sposobie załatwienia wniosku.

Kolejne pismo z Kuratorium Oświaty było w zasadzie informacją, iż odpowiedzi już udzielono, wyszczególniając poszczególne daty wymiany korespondencji. Znalazło się też nawiązanie do sygnalizowanej rozbieżności dat, jednak wyłącznie w takim zakresie, że odpowiednie pismo zostało sporządzone 5 listopada, a wysłane 20 listopada. Bez słowa wyjaśnienia, z jakiej przyczyny przez ponad dwa tygodnie gotowe pismo pozostawało w urzędzie. W rzeczywistości

stempel pocztowy na kopercie wskazuje, że pismo zostało wysłane jednak 21 listopada, chyba że do skrzynki pocztowej trafiło późnym wieczorem.

30 grudnia otrzymano kolejne pismo, tym razem zawierające decyzję Mazowieckiego Kuratora Oświaty o odmowie *“udostępnienia informacji publicznej w zakresie wniesionej skargi”*. W uzasadnieniu decyzji znalazł się opis wyżej przytaczanych zdarzeń, w tym i fragmenty pierwszego pisma sygnowanego przez dyrektora Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli. Powtórzone zostały informacje, że konkurs odbył się 1 października, a kandydatów zakwalifikowanych do konkursu powiadomiono o terminie rozmowy wstępnej. Zabrakło w treści wyjaśnienia o konkretnej dacie rozmów, liczbie powiadomionych kandydatów oraz w jaki sposób można było tego dokonać, skoro konkurs odbył się w ciągu jednego dnia, następnego po upływie terminu do składania ofert. Niemniej organ wydający decyzję uznawał widać sposób przeprowadzenia procedury za właściwy. Jednakże z dalszej części uzasadnienia poczyna się jawić jej obraz zupełnie inny; *“(…) Ogłoszenie (…) ukazało się zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2 (…) zamieszczono również informację, iż dokumenty należy przesyłać do 30 września 2003 r., a kandydaci zakwalifikowani zostaną powiadomieni o terminie rozmowy wstępnej. W następnym po tej dacie dniu, dokonano analizy przesłanych przez kandydatów dokumentów, w wyniku której dokonano wyboru kandydata spośród 40 ubiegających się o to stanowisko. Wyboru dokonano w oparciu o następujące kryteria: posiadanych kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego. (...)”*. W jednym piśmie Mazowiecki Kurator Oświaty podpisuje się pod dwoma wzajemnie wykluczającymi się stwierdzeniami, opatrując to pismo pieczęcią urzędową z godłem państwowy.

Liczba ofert nadesłanych na ogłoszenie może być uznana za stosunkowo dużą, biorąc pod uwagę rodzaj stanowiska, ale z kolei biorąc pod uwagę treść ogłoszenia – zakres obowiązków i stawiane wymogi – zdaje się być zaledwie ułamkiem, w stosunku do liczby potencjalnie spełniających oczekiwania urzędu.

Analiza 40 ofert, na stanowisko kierownicze, co należy podkreślić, przeprowadzona w ciągu jednego dnia i podjęcie decyzji o wyborze, sprawiają wrażenie działania o sprawności wręcz nieprawdopodobnej. Chyba, że posiadane kwalifikacje i doświadczenie kandydata wybranego sięgały jakiegoś imponującego poziomu, zdecydowanie poza zasięgiem pozostałych 39 kandydatów. Tym bardziej więc mogło nurtować pragnienie poznania tych niespotykanych na co dzień wiedzy i doświadczenia.

Za podstawę prawną decyzji o odmowie udzielenia informacji o kwalifikacjach kandydata wybranego Mazowiecki Kurator Oświaty przyjął art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i w związku z tym zastosowanie ustawy o ochronie danych osobowych, a także informacji niejawnych. W obu przypadkach bez wskazania konkretnych przepisów tych aktów prawnych. Zastosowany tu został manewr odwrotny, niż w przypadku GUGiK. Tam powołano przepis art. 5 ust. 2 w pełnej treści, *“zapominając”* o osobie wybranej i zatrudnionej. W tym przypadku *“zapomniano”* o części przepisu art. 5 ust. 2, która mówi o ograniczeniu prawa do ochrony danych osobowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego, a więc odnoszącej się do wybranego i zatrudnionego kandydata. Jeszcze innym aspektem tej sprawy jest data zatrudnienia wybranej osoby. To zagadnienie będzie również przedmiotem dalszych dociekań.

W piśmie I Wicewojewody do Mazowieckiego Kuratora Oświaty wyrażone było życzenie poinformowania o sposobie załatwienia sprawy. Z treści decyzji nie wynikało, czy jej kopia została wysłana do organu nadzoru czy też porzeczano na suchej informacji, że sprawę załatwiono, nie informując w jaki sposób. Nie wiadomo w ogóle czy organ nadzoru został powiadomiony. Kwestie te będą zapewne wyjaśniane po wniesieniu odwołania od decyzji do Wojewody Mazowieckiego. Wskazanie szeregu wątpliwości związanych ze sposobem postępowania urzędników wyższych szczebli, powinno być wystarczającymi przesłankami wszczęcia postępowania wyjaśniającego w trybie nadzoru. Zachodzą bowiem przesłanki, dające podstawę do wysunięcia poważnych podejrzeń o działania wbrew prawu. Poczynając od złamania reguły konkurencyjności – art. 5 usc – w związku z art. 57 § 5 Kpa, co może być wystarczającą podstawą unieważnienia całej procedury i rozstrzygnięcia.

Jeżeli podejrzenia te zostałyby potwierdzone, zarzut łamania prawa dotyczyłby również osoby zatrudnionej, która była tego świadoma.

Jeszcze jednym aspektem, nie pierwszym zresztą w tej sprawie, znów jest kwestia dat. Reakcja urzędu w jednej stosunkowo prostej kwestii, wydania decyzji, rozciągnęła się w czasie na przeciąg blisko 5 tygodni. Natomiast konkurs na kierownicze stanowisko, przy analizie 40 ofert, dało się przeprowadzić i rozstrzygnąć w ciągu jednego dnia.

Z konstrukcji uzasadnienia decyzji można jeszcze wnioskować, iż dopiero po otrzymaniu pisma od Wojewody podjęto *“szczegółowe rozważania możliwości odpowiedzi na przedstawione przez skarżącego zapytania w świetle przepisów ustawy...”*, itd., itp. Oznaczałoby to, iż odmowa sygnowana przez dyrektora Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli wydana została na zasadzie dowolności, tj. z naruszeniem przepisów, począwszy od art. 6 Kpa.

Główny Inspektorat Transportu Drogowego

Postępowanie rekrutacyjne w tym urzędzie nie odbiegało w sposób zasadniczy od zwyczajów ukazanych we wcześniej prezentowanych przykładach. Warto jednak przywołać i ten z powodu osobliwego zbiegu dwóch sytuacji dotyczących tej samej jednostki organizacyjnej.

W Biuletynie z dnia 15 listopada 2002 r. GITD ogłosił nabór na stanowisko referendarza w Biurze Administracyjno-Budżetowym. Stanowisko niezbyt eksponowane i wymagania postawiono do niego adekwatne, w tym, m.in., znajomość przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w związku z istotną częścią przyszłych zadań. Nie były w tym wypadku kierowane do urzędu żadne pytania, a i urząd też nie zareagował na złożoną aplikację. Wynikało stąd, że

przedstawione kwalifikacje nie prezentują takiego poziomu, by kandydat mógł się znaleźć choćby w gronie osób zaproszonych do rozmów wstępnych.

Pół roku później, 1 lipca 2003, ukazało się ogłoszenie o konkursie na stanowisko dyrektora Biura Administracyjno-Budżetowego w GITD. W odpowiedzi na wysłaną aplikację na ten konkurs nadeszła z Urzędu Służby Cywilnej informacja, że *“(...) został Pan dopuszczony do udziału w konkursie na stanowisko dyrektora Biura Administracyjno-Budżetowego w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego(...)”*.¹⁴

Wynikało stąd, że kwalifikacje w odniesieniu do stanowiska referendarza w Biurze Administracyjno-Budżetowym, komisja w GITD uznała za zbyt niskie, by dopuścić kandydata do, bądź co bądź, również formy konkursu – rozmowy kwalifikacyjnej. Natomiast dla komisji spoza urzędu te same kwalifikacje okazały się być wystarczające, by dopuścić kandydata do konkursu na stanowisko dyrektora tegoż właśnie Biura.

Ministerstwo Środowiska

Ogłoszenie o naborze na stanowisko starszego inspektora w Biurze Administracyjno-Gospodarczym ukazało się 15 listopada 2002 r. Mogło zwrócić uwagę nieadekwatnością stosunkowo szerokiego zakresu obowiązków do jednego z niższych stanowisk w hierarchii administracji rządowej. W wielu innych ogłoszeniach tak szeroko opisany zakres przyszłych zadań dotyczył najczęściej stanowisk co najmniej starszego specjalisty. Po ponad dwóch miesiącach, bez kierowania żadnych pytań, nadeszło z urzędu zaproszenie do rozmowy wstępnej. Poziom wiedzy, wynikający zresztą z dokumentacji, w kilkunastu zdaniach został potwierdzony w stopniu daleko szerszym, niż opisany w ogłoszeniu zakres obowiązków. Zaproponowane zostały warunki zatrudnienia, jednak ich poziom plasował się na szczeblu stażysty podejmującego pracę po raz pierwszy. Trudno więc było zaakceptować propozycję zatrudnienia na takich warunkach. W trakcie rozmowy roztaczane były wizje rozwoju komórki organizacyjnej i perspektywy możliwości awansu. Kandydat wyraził zainteresowanie ewentualnym podjęciem pracy, gdyby była możliwość jej podjęcia na stanowisku co najmniej starszego specjalisty. Takiej jednak możliwości – według stwierdzenia dyrektora Biura, p. Krzysztofa Piasecznego – w tamtym momencie nie było. Niemniej w dalszej perspektywie są takie plany, zatem proponował uważne śledzenie stron internetowych urzędu i ukazujących się tam ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy.

W kwietniu 2003 r. istotnie ukazało się ogłoszenie o naborze na stanowisko starszego specjalisty ds. zamówień publicznych. Z opisu przyszłych zadań wynikało, że ich zakres jest zbliżony do zakresu obowiązków w poprzednim przypadku na stanowisko znacznie niższe. Tuż przed upływem terminu do składania ofert ukazało się ogłoszenie na stronach internetowych Ministerstwa anulujące ogłoszenie o naborze. Na skierowane wprost – pocztą elektroniczną – do dyrektora Biura pytanie o powody odwołania naboru, nadeszła odpowiedź, że nastąpiło to w wyniku zmian w urzędzie, a dyrektor generalny skorzystał ze swoich uprawnień do anulowania ogłoszenia.

Kilka miesięcy później, w połowie października 2003 r., ukazało się kolejne ogłoszenie na to samo stanowisko starszego specjalisty, ale już bez uściślenia *“ds. zamówień publicznych”*. Z wymagań pożądanym zniknął wymóg znajomości języka angielskiego, jaki był w poprzednim ogłoszeniu. Wymóg ten, jak we wszystkich poprzednich przykładach, nie miał żadnego związku z zadaniami wynikającymi z opisu obowiązków. Ponadto ich zakres został nieco zawężony w stosunku do ogłoszenia poprzedniego, choć nadal koncentrował się na temacie zamówień publicznych. Był jednak w istocie mniejszy, niż w przypadku pierwszego ogłoszenia, dotyczącego znacznie niższego stanowiska.

Po telefonicznie uzyskanej informacji, że konkurs został rozstrzygnięty i zakończony, skierowane zostało (16.12.2003 r.) pocztą elektroniczną pytanie do Biura Kadr i Rozwoju Zawodowego z prośbą o udzielenie informacji, kiedy zakończono procedurę, ile wpłynęło ofert, ile osób zostało zaproszonych do rozmów kwalifikacyjnych oraz jak można się zapoznać z kwalifikacjami wybranego kandydata.

Zaproszenie do rozmowy kwalifikacyjnej w przypadku niskiego stanowiska, lecz o większym zakresie obowiązków i nie zaproszenie w przypadku stanowiska wyższego lecz o zakresie obowiązków nieco węższym, wprowadzało pewnego rodzaju dysonans poznawczy. Być może na stanowisko o znacznie wyższym statusie i, co za tym idzie, znacznie wyższym uposażeniu, wybrany został kandydat z bardzo wysokimi kwalifikacjami.

Na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska, w dziale *“praca”* zamieszczona jest taka, m.in., informacja: *“(...) Każdy z kandydatów otrzymuje pocztą informację o wynikach przeprowadzonej rekrutacji oraz możliwości odebrania przesłanych dokumentów(...)”*.

Przez ponad trzy tygodnie z Biura Kadr nie nadeszła żadna odpowiedź, więc 6 stycznia wysłana została kolejna pocztą elektroniczną, tym razem bezpośrednio do dyrektora generalnego, z tymi samymi pytaniami i dołączoną pocztą poprzednią, jednocześnie również na adres BIP urzędu.

I w tym przypadku, jak we wszystkich pozostałych, powtarza się ignorowanie przez pracowników właściwej komórki organizacyjnej obowiązków na nich ciążyących. Dopiero kolejne szczeble w hierarchii urzędu w którymś momencie dają sygnał, że urząd w ogóle funkcjonuje.

Na pytanie, o którym wyżej, odpowiedź nadeszła w ciągu kilku godzin. Wynikało z niej, że wpłynęły 44 oferty, 13 odrzucono, do rozmów wytypowano 5 osób, z których jedna sama zrezygnowała, a rozstrzygnięcie zapadło 12 grudnia. To oznaczało, że na e-mail z 16 grudnia można było udzielić pełnej odpowiedzi. Jednakże z dalszej części wyjaśnienia wynikało, że niezupełnie, ponieważ *“do chwili obecnej z osoba tą nie podpisaliśmy jeszcze umowy o pracę, dlatego nie możemy jednoznacznie stwierdzić, że procedura rekrutacyjna została zakończona”*. Pojawił się zatem kolejny, zupełnie

¹⁴ pismo z USC DR-K/264/03/MB z dnia 29-07-2003 r.

nowy element, gdzie kandydat został przez komisję wskazany, a jednak już blisko miesiąc postępowanie pozostaje w zawieszeniu.

Przedmiotem dalszych dociekań będzie wyjaśnienie faktu pominięcia w zaproszeniu do rozmów kandydata, który brał udział w rozmowach, gdy rzecz dotyczyła stanowiska niższego, choć o podobnym charakterze ale z szerszym zakresem działań, niż w przypadku stanowiska wyższego o mniejszym zakresie obowiązków. Taki obraz sytuacji prowadzić też może do wysnucia jeszcze jednej konkluzji; za więcej pracy mniej pieniędzy i vice versa, za mniej pracy więcej pieniędzy.

W podsumowaniu tej części można poczynić kilka uwag w dwóch płaszczyznach; ogólnych zasad postępowania administracyjnego oraz samego systemu naboru do służby cywilnej w trybie art. 21 usc.

Na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego można stwierdzić, iż wszystkie urzędy w zaprezentowanych tu przykładach ewidentnie łamią te przepisy, a kolejne szczeble w hierarchii nie tylko nie reagują w sposób nakazany prawem, lecz powielają te same naruszenia.

Art. 63 § 1 Kpa jednoznacznie daje prawo zwrócenia się do organu administracji (tu: urzędu) za pomocą poczty elektronicznej. Tak wniesione pismo jest traktowane jak każda inna prawnie dopuszczalna forma zwrócenia się do urzędu. Nie jest więc prawdą – wbrew twierdzeniom Mazowieckiego Kuratora Oświaty w odpowiedzi w ankiecie - że taka forma nie jest regulowana przepisami prawa. Paradoksalnie, w treści tej odpowiedzi organ wskazuje jednocześnie, że *“mimo braku regulacji”* traktuje tego typu formę zgodnie z zasadami ustanowionymi właśnie w Kpa.

Wynikający z art. 63 § 1 Kpa sposób postępowania określony jest w art. 35 Kpa i dalszych, przy czym terminy maksymalne określone są dopiero w § 3. Wskazywany przez niektóre urzędy termin 14 dni na załatwienie sprawy znajduje podstawę prawną w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oczywiście, należy zachować proporcje i zdrowy rozsądek, a zatem trudno byłoby wymagać natychmiastowych odpowiedzi w przypadku pytań złożonych, bowiem w ekstremalnych sytuacjach urząd nie robiłby nic innego, tylko odpowiadał na dziesiątki a nawet setki pism. Jednakże przy obecnych możliwościach technicznych przeciąganie załatwiania sprawy na okres dwóch tygodni, gdy chodzi o udzielenie prostych odpowiedzi, wydaje się w niektórych przypadkach pewnego rodzaju nadużyciem. Jeżeli do biura kadr kierowane jest pytanie o termin zakończenia rekrutacji czy liczbę ofert, to zwłoka w udzieleniu odpowiedzi na przeciąg 14 dni wydaje się być przesadą. Zwłaszcza przy wykorzystaniu tej samej drogi komunikacji. Jeszcze innym aspektem jest brak odniesienia się w ogóle do jakiejś kwestii. W tym wypadku wydaje się uzasadnionym pogląd, iż po owych 14 dniach, urząd w tym zakresie pozostaje w bezczynności. Ponadto odmowa udzielenia informacji, bez zachowania formy określonej prawem stanowi kolejne jego naruszenie. Tymczasem skarga na tego typu zachowania, skarga udokumentowana, również nie wywołuje właściwych reakcji. Permanentne lekceważenie wszelkich norm na kolejnych szczeblach w większości urzędów tworzy ogólny klimat bezhołwia, bezkarności i przekłada się to na wszystkie obszary życia publicznego.

Nie jest prawdą, że jeden drobny przypadek łamania prawa – obiektywnie rzecz biorąc o małym znaczeniu – można zbywać wzruszeniem ramion. Każde naruszenie przepisów, bez znaczenia jakiej rangi i wagi, nie powinno pozostawać bez odpowiedniej reakcji. Też zresztą określanej przepisami prawa. W przytoczonych przykładach te pozornie drobne naruszenia przepisów łącznie zaczynają tworzyć obraz systemu bezprawia, który jest nie tylko tolerowany, nie tylko akceptowany, ale wręcz w większości przypadków traktowany jak rzecz naturalna. Ta bylejakość odciska swe piętno na coraz szerszych obszarach.

Szczególnie niebezpieczną tendencją jest dostrzegana zamiana obowiązku wyciągania konsekwencji, na angażowanie wszelkich sił i środków aparatu państwa, by takie procedery tuszować. Trudno poważnie myśleć w takiej sytuacji o naprawianiu państwa, a deklaracje wygłaszane w podobnym tonie pozostaną tylko deklaracjami.

Nawyki niewłaściwych postępowań przyswajane są już na wstępie przez nowych pracowników, którzy od pierwszego dnia muszą starać się zintegrować z otoczeniem. Jeżeli przy tym osoba taka zostaje zatrudniona z pominięciem obowiązujących reguł, na zasadach powiązań nieformalnych, czego jest w pełni świadoma, to w efekcie dochodzi do oczywistego wniosku, że łamanie prawa jest nie tylko opłacalne, ale i całkowicie bezpieczne, bo bezkarne.

Na gruncie przepisów ustawy o służbie cywilnej warto wskazać kilka elementów, które bez szczegółowej regulacji pozwalają urzędnikom na całkowitą dowolność postępowania i zupełną bezkarność nawet w ekstremalnie nieracjonalnym postępowaniu.

Terminy

Brak szczegółowego uregulowania tej kwestii prowadzi do tak absurdalnych sytuacji, że jedna procedura rekrutacyjna może trwać dzień, natomiast inna blisko pół roku. Tak jeden jak i drugi przypadek trudno byłoby uznać za przejaw racjonalnego działania. Jeżeli pięć miesięcy trwa postępowanie rekrutacyjne, to – nie wdając się w inne spekulacje – można stwierdzić, że może to być dowodem dezorganizacji w urzędzie. I bynajmniej nie tej tłumaczonej *“przyczynami organizacyjnymi”* vel *“proceduralnymi”*, jakimi to pojęciami wciąż z upodobaniem operują urzędnicy. Taka zwłoka z kolei stawia w niezbyt korzystnym świetle umiejętności z zakresu organizacji i zarządzania dyrektora generalnego, który – zgodnie z przepisami usc – ten nabór organizuje. Zwłaszcza jeśli w tym samym urzędzie można rozstrzygnąć tę samą procedurę w pięć dni. Ten krótki z kolei okres, w takiej sytuacji, też powinien wywołać zainteresowanie. W jednym i drugim przypadku wydaje się nieodzowna weryfikacja sposobów postępowania urzędników.

Niewątpliwie konieczność weryfikacji powinni dostrzec obowiązani do nadzoru w przypadku Kuratorium Oświaty. Przeprowadzenie i rozstrzygnięcie procedury rekrutacyjnej, na stanowisko kierownicze, w ciągu jednego dnia – na

dodatek przy wykonaniu szeregu czynności, o których urząd wspomina, a będących po prostu fizycznie niewykonalnymi – określić można bez żadnego ryzyka jako fikcję otwartego i konkurencyjnego naboru. A skoro taka teza wydaje się najbardziej prawdopodobna, to wnioski narzucają się same. Ponadto w tym konkretnym przypadku nastąpiło bezsporne złamanie podstawowych reguł naboru do służby cywilnej. Art. 57 § 5 Kpa powiada, że termin zostaje zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało złożone, m.in. w polskiej placówce pocztowej. Jeżeli więc termin składania ofert upłynął 30 września, a 1 października przeprowadzono postępowanie i zapadło rozstrzygnięcie, to z tego wniosek, że ewentualny kandydat, który wysłał z Kobyłki lub Tarnowa swoją aplikację, mógłby w ogóle nie mieć możliwości brania udziału w rekrutacji. Mimo zachowania wszelkich reguł postępowania. Już samo to może stanowić wystarczającą podstawę unieważnienia całej procedury. Może też być wystarczającą podstawą do zwolnienia tak zatrudnionego pracownika, ponieważ z pełną świadomością brał on udział w łamaniu prawa i z tą samą świadomością na takich zasadach objął stanowisko. Co gorsza, stanowisko kierownicze, na którym nadzór nad przestrzeganiem prawa jest jednym z podstawowych obowiązków.

Naruszania reguł Kpa dopuszcza się też MGPIPS zamieszczając w swoich ogłoszeniach o naborze informacje, iż przy składaniu aplikacji “liczy się data wpływu”. Może to być wyrazem albo wygodnictwa urzędnika, albo próbą – nieudolną zresztą – swoistego zabezpieczenia się przed zarzutem łamania prawa, jaki obecnie można wysunąć wobec Kuratorium Oświaty. Należy zaznaczyć, że taki “wybieg” nie dawałby urzędowi żadnych argumentów, ponieważ wymóg zamieszczony w ogłoszeniu jest niezgodny z prawem i nie daje żadnych możliwości powoływania się na tę formułę.

Kwestia terminów w przypadku prowadzonych postępowań wydaje się drażliwym tematem dla samych urzędów, skoro w odpowiedziach ankiety odnajdujemy poświadczenia nieprawdy, co łatwo zweryfikować porównując odpowiedzi z rzeczywistymi postępowaniami. GUGiK – odpowiedź: minimum 2 tygodnie, w rzeczywistości 4 dni, Kuratorium Oświaty – odpowiedź 2 dni, w rzeczywistości 1 dzień, Ministerstwo Edukacji – odpowiedź: maksimum 4 tygodnie, w rzeczywistości co najmniej 20 tygodni. To tylko przykłady wyrwykowego sprawdzianu oficjalnego stanowiska urzędu skonfrontowanego z rzeczywistością.

Nie miejsce tu na rozpisywanie się o szeregu innych skutków pozostawiania kwestii terminów na pastwę urzędniczego widzimisię. Wydaje się niezbędne określenie brzegowych terminów postępowań. Tysiące ludzi ponosi koszty, nie tylko finansowe ale i społeczne, w wyniku urzędniczej beztroski i bałaganiarskiego systemu, który taką beztroskę wręcz prowokuje. W kolejnych projektach nowelizacji ustawy zdaje się to jednak nikogo nie obchodzić.

Konstrukcja ogłoszeń

W przytoczonych przykładach oraz w dalszych częściach niniejszego opracowania ten problem wielokrotnie się przewija. Nie ma więc potrzeby po raz kolejny analizować tych samych słabości systemu. Wypada tylko wspomnieć, a raczej podkreślić, że celowe konstruowanie ogłoszenia pod konkretną osobę, zamieszczanie wymogów nieuzasadnionych zakresem zadań, które albo kogoś faworyzują, albo też komuś zamykają drogę, nosi cechy działania bezprawnego. Tak konstruowane warunki mają wymowę podobną do powszechnie znanego systemu “ustawiania przetargów” w zamówieniach publicznych. Równie powszechna jest wiedza, jak się takie zachowania określa.

Komisje kwalifikacyjne

W obowiązującym stanie prawnym powoływanie komisji kwalifikacyjnych w procedurze naboru nie jest obligatoryjne. W kolejnych projektach nowelizacji ustawy o służbie cywilnej zasada ta zostaje zachowana. Wbrew pozorom takie właśnie rozwiązanie wydaje się najbardziej racjonalne. Nie tylko znacząco ogranicza zbiurokratyzowanie działań, ale też zdaje się być sposobem najmniej podatnym na możliwości manipulacji. Powoływanie komisji na zasadzie przypadkowości prowadzić może do sytuacji, jak np. w przypadku Ministerstwa Zdrowia, gdzie egzaminatorem zostaje osoba o znacznie niższych kwalifikacjach, niż osoby egzaminowane. Z kolei powoływanie komisji wówczas, gdy z dokumentów wynika, że jeden kandydat bezspornie legitymuje się najwyższymi kwalifikacjami, też zdaje się być sprzeczne z racjonalnością. Chyba, że komisje powołuje się tylko po to, by wykazać, iż właśnie ten kandydat nie spełnia oczekiwań. Oczekiwań niekoniecznie urzędu w tym przypadku. Nie musi to być specjalnie skomplikowane, skoro sposób postępowania komisji jest w praktyce niesprawdzalny, a skład niekoniecznie bezstronny. Prawdopodobieństwo braku bezstronności ocen komisji wewnątrz urzędu dopuszcza, jak się wydaje, ustawodawca, przenosząc poza urząd konkursy na wyższe stanowiska. Jednym z przykładów niezrozumiałych postępowań wewnątrz urzędu jest przytoczony przykład GITD. Dlatego też, pozostawiając ocenę kwalifikacji kandydatów wewnątrz urzędu, wydaje się właściwe, by podstawą oceny były przede wszystkim dokumenty aplikacyjne. Natomiast komisje powoływano by wówczas, gdy poziom kwalifikacji kilku kandydatów byłby bardzo zbliżony. Ale i w takich przypadkach wydaje się niezbędne sprecyzowanie reguł postępowania kwalifikacyjnego, które przynajmniej utrudniłoby swobodną, arbitralną ocenę i możliwości manipulacji.

Podstawową jednak kwestią, niezależnie od przyjętych rozwiązań, jest fundamentalna zasada jawności. W przeciwnym wypadku zdarzenia podobne do przedstawionego w przykładzie Kuratorium Oświaty, noszące wszelkie cechy zachowań patologicznych, będą na porządku dziennym. Łącznie ze znikającymi pod hasłem “komisyjnie zniszczone” dokumentami kandydatów niepożądanych.

Sprawozdania czy protokoły, o których mowa w projektach nowelizacji, można traktować jako kosmetykę. Nikt bowiem nie zagwarantuje, że wszystkie oferty zostały w nich ujęte. Zrobić to może jedynie kandydat, który musiałby mieć zagwarantowany dostęp do tego typu dokumentacji, czego w projektach się nie przewiduje. Nie wystarczy zresztą ewentualne zapoznanie się z listą pięciu czy dziesięciu kandydatów, ponieważ nie daje to żadnej gwarancji, iż w tak

sporządzonym protokole istotnie zawarto wszystkie prezentowane przez kandydata kwalifikacje. Tak więc i tu pole do manipulacji nadal pozostaje zbyt szerokie.

Już sama dowolność podejmowanych przez urzędnika decyzji stwarza zagrożenie pojawiania się przejawów korupcji, a tak konstruowane zespoły np. w systemie zamówień publicznych nakładać się mogą na kolejne korupcyjne obszary już na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych. Choćby w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji czy w trybie przetargu dwustopniowego.

Zasada “wiele oczu” przy zawieraniu kontraktów przynosić może odwrotny od zamierzonego skutek, bowiem tych “wiele oczu” patrzeć będzie z tej samej, określonej perspektywy.

Warunki zatrudnienia

Brak jakichkolwiek reguł ustanawiania płacy i pracy na konkretnych stanowiskach to jeszcze jeden mankament i również element, mogący stanowić instrument manipulacji. Jeżeli już zaproszony zostanie kandydat z np. bardzo wysokimi kwalifikacjami, lecz niekoniecznie chętnie widziany przez kogokolwiek z komisji jako ewentualny pracownik, można mu zaproponować takie warunki płacy, że stażysta zastanawiałby się nad ich przyjęciem. Zawsze można przy tym wytłumaczyć motywy postępowania czynnikiem ekonomicznym, mającym na celu ograniczenie kosztów działania administracji. Pozorność racjonalnego działania, będącego w istocie karykaturą dążenia do słusznego skądinąd ograniczenia kosztów, dawać będzie o sobie znać bardzo szybko. Wysokokwalifikowany fachowiec, będąc w sytuacji życiowego przymusu, przyjmie każde warunki byleby zdobyć pracę. Ale praca ta będzie z kolei przez fachowca traktowana jedynie jako chwilowy przystanek, baza do dalszych poszukiwań lepszego stanowiska. Gdy je znajdzie, a w którymś momencie znajdzie, bez zastanowienia tę chwilową posadę porzuci. Przekładać się to będzie też na jakość wykonywanych zadań, wynikających z przymusowo objętego stanowiska. Takie pojmowanie ograniczania kosztów w rezultacie wielokrotnie je podwyższa.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by już w ogłoszeniu umieszczać też proponowaną wysokość płacy. Nie byłoby potrzeby prowadzenia quasi-negocjacji warunków, które na ogół są już dawno ustalone, a członkowie komisji na swój użytek przybierają pozę przedsiębiorców czy właścicieli holdingów negocjując coś, co i tak od nich zależne jest w niewielkim stopniu lub wcale. Nie byłoby też potrzeby brania pod uwagę “oczekiwań finansowych” kandydata, co przewija się czasem w poglądach o zakresie weryfikowania kwalifikacji. Stanowiska o podobnej hierarchii i podobnym charakterze powinny być podobnie wynagradzane w jednolitej strukturze organizacyjnej, a każdy przystępujący do rekrutacji miałby świadomość tych warunków.

Mechanizmy kontroli

Całe niniejsze opracowanie poświęcone jest w gruncie rzeczy problemowi braku jakiejkolwiek kontroli w procedurze naboru do służby cywilnej na wolne stanowiska pracy. Skutki pokazano w przykładach. Zatrudnianie kogo się chce, na zasadach przez siebie ustalanych i w celach sobie wiadomych oraz pożądanym, wydaje się być powszechną praktyką. Całkowite pomylenie roli służby publicznej z prywatnym przedsiębiorstwem, groźne w perspektywie ewentualnych skutków. Jeżeli w zespołach dysponujących dobrem publicznym można zatrudniać kogo się chce, to efekty w postaci afer korupcyjnych zaczynają nabierać innego wyrazu. Nie jawią się już jako odosobnione przypadki błędów, lecz raczej produkt zmurzałego systemu. Niekoniecznie zresztą muszą występować symptomy o charakterze korupcyjnym. Zatrudnianie na zasadzie nieformalnych powiązań – też niekoniecznie o cechach od razu nepotyzmu czy kumoterstwa, czasem wystarczy prywatna niechęć – siłą rzeczy powoduje pogarszającą się jakość aparatu urzędniczego. Rzeczywiste wysokie kwalifikacje nie potrzebują bowiem interwencji, bo obronią się same, jeśli procedury rekrutacji będą istotnie przejrzyste. A co ważniejsze, tak wybrany kandydat nie potrzebowałby parasola ochronnego w postaci nadużywanych przepisów o ochronie danych osobowych. Co więcej, znając swoją wartość i mając przekonanie o wykazanej wyższości kwalifikacji, nie miałby żadnego powodu do ich ukrywania. Sam by je pewnie chętnie opublikował, a już z całą pewnością nie wzdrygałby się przed ich ujawnieniem, gdyby ktokolwiek chciał je poznać.

Brak mechanizmów kontroli, w szczególności kontroli społecznej, jako jedynie realnej i efektywnej, może mieć szereg różnych aspektów. Między innymi wymuszania zatrudniania tej a nie innej osoby. Wymuszania ze strony różnych środowisk. Nie wyłączając środowiska przestępczego. Można sobie wyobrazić, że urzędnik wyższego szczebla poddawany jest naciskowi wbrew swojej woli, ale znajdując się w sytuacji przymusu ulega i forsuje kandydata, którego w normalnych warunkach nie brałby nawet pod uwagę. Dowolność w świetle obecnych przepisów, ale i tych w kolejnych projektach nowelizacji, nie daje w takiej sytuacji nawet cienia szansy, by móc zasłonić się przepisami i wykazać niemożność przeforsowania kandydata wbrew regułom. W ten sposób można w praktyce tworzyć zaczątki struktur mafijnych, o czym wspomina w cytowanym fragmencie wypowiedzi, w pierwszej części, prof. W. Osiatyński. Identyfikacja sytuacji jest wewnątrz urzędu, gdy wyższy przełożony zechce przeforsować swojego kandydata, często wbrew interesowi komórki organizacyjnej, a tym samym wbrew interesowi całej struktury. Paradoksalnie, właśnie ten motyw, sparaliżowanie działań, może być celem podstawowym. Zapasć funkcjonowania daje bowiem doskonały pretekst do odwołania szefa komórki z powodu utraty zdolności kierowania. Nieważne, że wszyscy to widzą, bo mało kto odważy się zakwestionować takie decyzje. A jeśli nawet, to i tak nic nie wskóra, bo brak mechanizmów kontroli umożliwia całkowitą dowolność i, co gorsza, bezkarność dezorganizowania struktury z motywów czysto osobistych.

Oczywiście żaden przepis nie gwarantuje sam w sobie eliminacji patologicznych zachowań, jednak nie ma powodu, by tym zachowaniem pozostawiać otwarte wrota.

Nie ma też żadnego powodu, by nie przyjmować systemu wielokrotnie sprawdzonego w wielu dziedzinach życia – pełnej jawności i przejrzystości. Publikowanie – czy to w Biuletynie SC, czy w ogólnie dostępnych ogłoszeniach w urzędzie – wyników rozstrzygnięć wraz z precyzyjnie podanymi kwalifikacjami oraz innymi czynnikami, mającymi

wpływ na wynik, powinno być regułą sankcjonowaną prawnie. A urzędnicy przestaliby się kłopotać ukrywaniem informacji i dziecinny majstrowaniem przy przepisach. To ewentualny kandydat decydowałby, czy przystępując do konkursu o stanowisko w służbie publicznej, tym samym stawiać będzie swoje kwalifikacje do oceny całemu społeczeństwu, w interesie którego ma tę służbę pełnić. Urzędnik w tej procedurze ma spełniać jedynie rolę wykonawczą w imieniu państwa czyli nas wszystkich. Warto o tym urzędnikowi przypominać, gdy zaczyna mylić sferę interesów.

Obywatel, który ceni sobie bardziej swoją prywatność i domaga się całkowitej ochrony swoich danych osobowych, szczególnie w zakresie swoich kwalifikacji, tym samym pośrednio przyznaje, że nie są one wystarczające do pełnienia określonej funkcji publicznej. Albo też daje dowód nie rozumienia charakteru tej służby. Nikt jednak nikogo do niej nie zmusza. Można wszak całkowicie niemal zachować swą prywatność dla siebie, przyjmując pracę poza administracją publiczną, w szczególności poza korpusem służby cywilnej.

4. Gwarancje rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności

“Służba cywilna ma, zgodnie z intencją ustawodawcy, zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań Państwa, stąd bardzo dużą wagę przywiązano do prawnych gwarancji rzetelności, bezstronności i fachowości urzędników służby cywilnej.”¹⁵

To przywiązywanie dużej wagi odnaleźć można zarówno w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, jak i w art. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Uchwalanie aktów prawnych ma na celu uregulowanie jakiegoś obszaru życia, czy to publicznego, czy też prywatnego. W odniesieniu do sfery życia publicznego normy prawne, poza uregulowaniami stanowiącymi m.in. nakazy lub zakazy, powinny też zawierać unormowania o charakterze kontrolnym. Trudno byłoby oczekiwać, że ustanowienie jakiegoś nakazu działania w określonej sytuacji, przez sam fakt ustanowienia będzie warunkiem wystarczającym dla jego przestrzegania zgodnie z intencją ustawodawcy. Po to tworzone są instytucje nadzoru i kontroli, by weryfikować sposoby postępowania określone przepisami prawa.

W ustawie o służbie cywilnej, w odniesieniu do procedury naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, o której mowa w art. 21-22 usc, takich mechanizmów kontrolnych, wyrażonych wprost, nie ma. Wprawdzie w wielu innych aktach z zakresu prawa administracyjnego, ale też i w samej ustawie o służbie cywilnej, zawarto rozmaite przepisy, które mają charakter kontroli i nadzoru, odnoszą się one jednak w większości do układu powiązań służbowych wewnątrz jednostek organizacyjnych administracji.

Sposoby wykonywania obowiązków nadzoru i kontroli wewnątrz jednostki organizacyjnej, ukazują zaprezentowane w części poprzedniej przykłady w konkretnych urzędach przez konkretnych funkcjonariuszy publicznych. Powoływanie się na wiele przepisów różnych ustaw przy uzasadnianiu swojego stanowiska, de facto stanowiska organu administracji publicznej, nierzadko budzi wątpliwości, co do właściwej interpretacji znaczenia przepisu, nie mówiąc już o normie prawnej. W szczególności wówczas, gdy sposób interpretacji nie zawsze wydaje się być zgodny z samą wymową przepisu, lecz też wydaje się być sprzeczny z logiką.

Można było przyjąć taki tok rozumowania, że na sposób rozumienia jakiejś normy prawnej wywiera wpływ konkretna sytuacja, do której dana norma ma zastosowanie. Stąd prezentowanie sposobu interpretacji jest takie, by uzasadniało nieracjonalne – z punktu widzenia logiki - postępowanie konkretnej osoby. Natomiast tam, gdzie nie da się już nic wymyślić, urząd po prostu milczy. Pozostawianie bez żadnej reakcji tego typu postępowań mogłoby doprowadzić do takiej instrumentalizacji prawa, że poszczególne przepisy wykorzystywane byłyby dla określonych partykularnych celów, a nie w zgodzie z intencją ustawodawcy.

Postanowiono zbadać jak niektóre przepisy, których rozumienie zaprezentowały urzędy w części poprzedniej, w sytuacjach, gdy były bezpośrednio zaangażowane, zinterpretują inne instytucje, z założenia bezstronne i niezaangażowane w konkretne sytuacje. Istotna była też postawa organów, które z natury rzeczy obowiązane są reagować na sygnały o możliwym naruszeniu prawa przez inne organy administracji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli

Pierwszy sygnał do NIK wysłany został niejako przy okazji – 27 maja – i była to treść skargi skierowanej do Prezesa GUGiK. Nie było na to żadnej reakcji, ale też ta akurat poczta elektroniczna, adresowana wyraźnie do innego organu, mogła nie zostać potraktowana jako skarga czy wniosek, a nawet uznana być mogła za pomyłkę nadawcy. Dopiero ponowne pismo, tej samej treści ale z właściwym adresatem – z 22 czerwca – poskutkowało udzieleniem odpowiedzi z 9 lipca. Wynikało z niej, że mimo wyraźnie wyartykułowanych przesłanek mogących świadczyć, iż zachodzi podejrzenie popełnienia czynu o charakterze korupcyjnym, NIK nie podejmie żadnych czynności kontrolnych z powodu *“pełnego obciążenia wykonywanymi i zaplanowanymi kontrolami”*. Niemniej wyrażono gotowość rozważenia możliwości objęcia badaniami tej problematyki w przyszłości. W rezultacie instytucja o takiej specyfice działania ani sama nie wykazała inicjatywy kontroli, ani nie spróbowała zainteresować innych organów, jak również słowem nie wskazała obywatelowi ewentualnego kierunku dalszego postępowania.

¹⁵ *Prawo administracyjne* – pod red. M. Wierzbowskiego, rozdz. VIII – Z. Cieślak, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 171

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Pytanie brzmiało: czy wyniki konkursów na wolne stanowiska pracy, przeprowadzane przez urzędy administracji rządowej, na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej, są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ministerstwo właściwe do spraw administracji publicznej nie przedstawiło swojego stanowiska w tej sprawie, lecz po blisko dwóch tygodniach rzecznik MSWiA poinformował, że pytanie zostało przekazane do Urzędu Służby Cywilnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich

6 czerwca przesłano do RPO e-mail z dwoma pytaniami:

1. Czy odmawianie udzielenia informacji o kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym kandydata do służby cywilnej, który wziął udział w konkursie i go wygrał, jest zgodne z zasadami ustawy o służbie cywilnej, stawiając ten obszar naboru poza wszelką kontrolą?

2. Czy prawo wniesienia odwołania do Szefa Służby Cywilnej od wyników konkursu – określone w art. 45 usc – przysługuje wyłącznie uczestnikom konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a jeśli tak, to jakie jest uzasadnienie tej wyłączności?

Po blisko miesiącu nadeszła kopia pisma skierowanego do Dyrektora Sekretariatu Szefa Służby Cywilnej, w którym RPO zwracał się o udzielenie wyjaśnień pytającemu, wraz z prośbą o przesłanie kopii odpowiedzi do Biura RPO. Sam Rzecznik nie zajął stanowiska na tym etapie w sprawie z zakresu konstytucyjnych praw obywatelskich. Można było zapewne oczekiwać, że uczyni to po otrzymaniu kopii stanowiska USC, o ile dojdzie do wniosku, że go nie podziela.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Pytanie o odmowę udzielenia informacji, to samo, jakie wysłane zostało do RPO, skierowano 14 maja 2003 r. Przez blisko cztery tygodnie nie było żadnego sygnału ze strony urzędu. Można się jedynie domyślać powodów milczenia. Na stronie internetowej GIODO jest zamieszczona informacja, że kierowane wystąpienia pozostaną bez rozpoznania, o ile nie będą spełniały wymogów określonych w art. 63 Kpa. Jednym z takich wymogów jest podanie adresu składającego *“podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia)”*, powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby i jej adres. W omawianym piśmie osoba nadawcy była wskazana, natomiast nie podano adresu zamieszkania. Można byłoby w tym miejscu pokusić się o polemikę interpretacyjną w odniesieniu do wymogu podania adresu. Ustawodawca nie sprecyzował tego pojęcia, zatem twierdzenie, że chodzi o adres zamieszkania niekoniecznie musi być oczywiste. Adres poczty elektronicznej jest również adresem. W tej konkretnej sytuacji nie domagano się żadnego działania, ani opinii w stosunku do jakiejś konkretnej, toczącej się właśnie sprawy. Pytanie było natury ogólnej i chodziło o przedstawienie, w sposób abstrakcyjny, stanowiska organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych. Stąd adres zamieszkania osoby pytającej nie miał żadnego znaczenia dla przedstawienia oficjalnego stanowiska organu.

Po blisko miesiącu, 11 czerwca, pytanie zostało ponowione, tym razem z zachowaniem rygorów art. 63 Kpa, w jego potocznym rozumieniu, to znaczy z precyzyjnie podanym adresem zamieszkania. Po blisko miesiącu nadeszła odpowiedź, w której poinformowano, że możliwość udostępnienia wskazywanych informacji należy rozstrzygać w kontekście przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże GIODO nie jest organem odwoławczym. Dyrektor Departamentu Prawnego GIODO, p. Jarosław Treska, w dalszej części wyjaśnienia kierował pytającego – na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy – do sądu powszechnego. Pominięto tu art. 16 – o obowiązku wydania decyzji administracyjnej, jak również przepis art. 21 dający prawo zwrócenia się do NSA, przede wszystkim zaś pominięto przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponieważ, jak wskazano na wstępie, pytanie było natury ogólnej ale też wskazywało konkretny obszar ewentualnego sporu, pominięcie w wyjaśnieniach podstawowych przepisów tego zakresu i kierowanie na drogę postępowania cywilnego wydają się błędne. Informacja, o jakiej była mowa w skierowanym do GIODO pytaniu, dotyczyła, m.in. funkcjonariusza publicznego, w stosunku do którego przepis art. 5 ust. 2 ustawy ogranicza prawo do ochrony danych osobowych. Przedmiotem sporu mógł być zatem zakres tego ograniczenia, a nie sam fakt odmowy w ogóle, co w odniesieniu do procedury naboru do służby cywilnej nie wydaje się znajdować we właściwości sądu powszechnego.

Urząd Służby Cywilnej

Z korespondencji prowadzonej pocztą elektroniczną, w ciągu dwóch tygodni, uzyskano oficjalne, jak należy się domyślać, stanowisko urzędu. Pani Monika Fedorczyk z Departamentu Rekrutacji i Selekcji w Służbie Cywilnej odniosła się do kilku kwestii, w tym;

- zgodnie z art. 21 usc wybór metod i technik selekcji kandydatów, a także sposobów oceny leży w gestii dyrektora generalnego;

- ustawa nie reguluje kwestii sposobu dokonywania naboru, dokumentowania jego przebiegu i udzielania informacji zwrotnej osobom ubiegającym się o zatrudnienie;
- kwalifikacje i dane osobowe zatrudnionego nie są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- celem naboru jest przede wszystkim znalezienie kandydata, który w najwyższym stopniu spełnia wymagania określone w ogłoszeniu;
- dyrektor generalny musi brać pod uwagę nie tylko kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe, ale ponadto predyspozycje, istotne cechy charakteru, oczekiwania finansowe, itp.;
- art. 45 usc daje prawo odwołania do wyników tylko osobom biorącym udział w konkursie na wyższe stanowiska pracy;
- dla osób ubiegających się o niższe stanowiska ustawa nie przewiduje prawa odwołania od rozstrzygnięcia dyrektora generalnego;
- ewentualne roszczenia dotyczące nawiązania stosunku pracy mogą być dochodzone na drodze postępowania sądowego, przed sądem pracy, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej;
- przepisy ustawy nie wprowadzają wymogu powołania komisji rekrutacyjnej, a dyrektor generalny może dokonać wyboru na podstawie złożonych dokumentów.

Zaprezentowane wyżej poglądy budziły wątpliwości w poszczególnych kwestiach:

- jeśli celem naboru jest przede wszystkim wyłonienie kandydata o najwyższych kwalifikacjach, to kto kontroluje i czy w ogóle kontroluje prawidłowość rozstrzygnięcia dyrektora generalnego, zwłaszcza gdy rozstrzygnięcie to jest mocno kontrowersyjne, zarówno z punktu widzenia kwalifikacji i doświadczenia, jak i sposobu przeprowadzenia procedury?
- jeżeli dyrektor generalny musi brać pod uwagę, poza kwalifikacjami, również i takie elementy, jak predyspozycje i cechy charakteru, to jakimi metodami można dokonać takiej oceny i jakimi kwalifikacjami powinny się charakteryzować osoby, które takiej oceny dokonują? W przypadku Ministerstwa Zdrowia wskazano, iż oceny umiejętności organizacji, zarządzania, znajomości problematyki stosunków interpersonalnych i predyspozycji kierowniczych, osób z wieloletnim doświadczeniem w tych dziedzinach, dokonywał stosunkowo młody pracownik, szczebla nie kierowniczego i bez wykształcenia o kierunku wiedzy takiego zakresu;
- co mają do tego oczekiwania finansowe kandydata też nie wiadomo, ponieważ to urząd proponuje poziom wynagrodzenia, zresztą też w ramach przepisów, a kandydat albo je przyjmie, albo nie;
- odesłanie do art. 7 ust. 2 mówiące o prawie do wniesienia sprawy do sądu pracy, nie ma żadnego związku z procedurą naboru do służby cywilnej i rozstrzygnięciem, ponieważ dotyczy ewentualnego sporu ze stosunku pracy, a więc jest uprawnieniem osoby już zatrudnionej, oznaczałoby to, że autorka odpowiedzi wskazuje kandydatowi wybranemu i zatrudnionemu, drogę sądową, by wystąpił przeciwko pracodawcy, nie bardzo tylko wiadomo byłoby po co, bo chyba nie o to, że został wybrany i zatrudniony;
- jeżeli przepisy usc nie nakładają obowiązku powoływania komisji, (co zresztą jest prawdą i nie jest to rozwiązanie złe pod pewnymi warunkami), to jaki sens ma powoływanie komisji nawet wówczas, gdy z dokumentów wynika jednoznacznie, że jest jeden najlepszy kandydat?
- ponownie pojawił się też pogląd, że informacje o kwalifikacjach kandydatów nie są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale ponownie nie było wyjaśnienia, na czym konkretnie taki pogląd się opiera;
- stanowisko w odniesieniu do art. 45 usc, tj. prawo do odwołania od rozstrzygnięcia wyników konkursu, przyznane dla jednej grupy uczestników naboru do służby cywilnej, również nie zostało uzasadnione;

Tej treści wątpliwości skierowane zostały ponownie do USC i w ciągu dwóch dni otrzymano informację zwrotną, odnoszącą się do dwóch aspektów; kwestii odwołania oraz kontroli w procedurach rekrutacyjnych na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej. Wynikało z odpowiedzi, że:

- prawo do odwołania, o którym mowa w art. 45 usc, dotyczy wyłącznie kandydatów biorących udział w konkursach na wyższe stanowiska, a wynika to z używanej w ustawie nomenklatury określającej oba sposoby rekrutacji – na wyższe stanowiska jest to “konkurs”, natomiast na pozostałe “nabór”, a w art. 45 mowa jest o konkursie;
- w kwestii kontroli prawidłowości przebiegu procedury rekrutacyjnej na niższe stanowiska Szef Służby Cywilnej nie posiada kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli, niemniej w przypadku docierania do USC informacji o możliwych nieprawidłowościach “*podejmowane są działania mające na celu sprawdzenie ich prawdziwości i ewentualne wyjaśnienie sprawy*”, ale dla podjęcia takich działań USC musi dysponować niezbędnym minimum informacji.

Takie informacje, dwukrotnie, skierowane były już wcześniej, w tym na tydzień przed powyższą odpowiedzią, 22 czerwca – oficjalne powiadomienie Szefa Służby Cywilnej o przypadku postępowania rekrutacyjnego w GUGIK. Obecnie po raz trzeci został wysłany ten sam tekst i na tym kontakt z USC ustał. Nie wiadomo, czy podjęte zostały przez USC jakiegokolwiek działania sprawdzające, o których mowa w odpowiedzi pracownika USC. Można jednak założyć, że nic takiego się nie wydarzyło, ponieważ nadawca nie otrzymał na ten temat żadnej informacji.

Szef Służby Cywilnej

Na wspomniane wyżej oficjalne powiadomienie, z 22 czerwca 2003 r., nie uzyskano żadnej odpowiedzi. W związku z tym po ponad sześciu tygodniach, 6 sierpnia, ponownie skierowano pismo do Szefa Służby Cywilnej z pytaniem o losy poprzedniego wystąpienia. Zapytano też czy w tej sprawie w ogóle jakaś odpowiedź nastąpi. Nadeszła ona 25 sierpnia, ponad dwa miesiące po pierwszym wystąpieniu. Można ją streścić w ten sposób, że – według Szefa SC – w procedurze naboru na wolne stanowiska pracy dyrektor generalny może ustanawiać wymagania jakie chce, byle nie niższe niż wynika to z odrębnych przepisów w stosunku do konkretnego stanowiska, może oceniać kwalifikacje według swojego uznania, a kontroli nad tym nie sprawuje nikt i nic, więc zatrudnić może kogo zechce, bo – jak wynikało z treści odpowiedzi Szefa Służby Cywilnej – nie wiąże dyrektora generalnego nawet zasada wyboru kandydata o najwyższych kwalifikacjach.

Następna odpowiedź Szefa Służby Cywilnej, na wystąpienie RPO z 3 lipca, przekazującego otrzymane pytania, sporządzona została 28 sierpnia. Tę odpowiedź można streścić następująco: dane osobowe, w tym kwalifikacje nie są informacją publiczną wobec osób biorących udział w konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ale - na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – wobec osoby, która już zajmie to stanowisko nie stosuje się takiego ograniczenia prawa do informacji.

W pytaniu skierowanym do RPO użyta została – celowo – podwójna nomenklatura: “konkurs” i “nabór”, które w kontekście postawionego pytania można było odebrać jak zastosowanie przez pytającego synonimów określających jedno i to samo zdarzenie. W nadesłanym wyjaśnieniu nie było odniesienia do błędności tak zastosowanego sformułowania, natomiast pominięto kwestię dostępu do informacji w odniesieniu do “naboru”, skupiając się wyłącznie na konkursach na wyższe stanowiska.

Na drugie pytanie odpowiedź nie wносиła w zasadzie niczego nowego, niż w prezentowanych wcześniej stanowiskach, w tym reprezentujących USC. Nadal podtrzymywano, że art. 45 usc daje prawo odwołania od wyników konkursu wyłącznie w odniesieniu do procedury obsadzania wyższych stanowisk. Natomiast nabór na inne stanowiska regulują przepisy art. 21 i 5 ustawy o służbie cywilnej, tj. o otwartości i konkurencyjności. Powtórzono też odesłanie do sądu powszechnego: “(...) Osobom ubiegającym się o stanowisko w służbie cywilnej w trybie naboru prowadzonego przez dyrektora generalnego urzędu przysługuje prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej na zasadach przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy (zgodnie z art. 7 ustawy o służbie cywilnej).”

Jak już wcześniej wspomniano, art. 7 usc daje uprawnienie do dochodzenia roszczeń wynikających ze stosunku pracy. Jak zatem miałyby z tego przepisu skorzystać kandydat i w dodatku w sprawie przebiegu rekrutacji, z której taki stosunek pracy dopiero mógłby powstać, tego już z-ca Szefa Służby Cywilnej, dr Jacek Czaputowicz, autor odpowiedzi, nie wyjaśnił.

Kopia powyższej odpowiedzi, jak można sądzić z wyrażonego wcześniej życzenia Rzecznika Praw Obywatelskich, trafiła do Biura RPO, lecz pozostała bez żadnej reakcji. Oznaczać to może, iż RPO w całości podziela poglądy wyrażone w odpowiedzi, również w zakresie odsyłania obywatela do nieistniejących przepisów.

Wielokrotnie wcześniej przewijała się kwestia braku uregulowań w ustawie o służbie cywilnej dotyczących np. udokumentowania przebiegu procedury lub udzielania informacji zwrotnych osobom ubiegającym się o zatrudnienie.

Tak prezentowane stanowiska urzędów mają swoją wymowę. Wynika z niej, że skoro unormowań w ustawie brak, to w tym zakresie można sobie poczynać według własnego uznania. Pogląd z gruntu błędny już choćby dlatego, że byłby sprzeczny z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 7: “*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Dotyczy to wszystkich działających w imieniu organów publicznych i na ich rachunek. Co do zasady nie może więc zostać uchwalony taki akt prawny, który pozostawiałby jakikolwiek obszar działania władzy publicznej bez uregulowania sposobu postępowania w danej sytuacji. Jeżeli więc w ustawie o służbie cywilnej nie uregulowano wyżej wymienionych kwestii, to nie oznacza, że pod tym względem organ, a w tym przypadku ściślej – urzędnicy, mogą sobie poczynać według własnego uznania. Ustawa o służbie cywilnej jest aktem prawnym z obszaru prawa administracyjnego i – nie wchodząc w głębsze dywagacje nauki prawa administracyjnego – mają do niej zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd w kwestii dokumentowania przebiegu procedury naboru urząd ma obowiązek stosować przepisy Kpa poczynając od art. 14, ustanawiającego zasadę pisemności postępowania. Co do udzielania “informacji zwrotnej” zastosowanie mają z kolei przepisy art. 35 Kpa i dalsze.

Nie jest celem niniejszego opracowania dokonywanie analiz przepisów z zakresu prawa administracyjnego, dlatego znajdują tu miejsce jedynie sygnalizacje powiązań pomiędzy przepisami różnych ustaw, regulujące pewne ogólne obszary działania administracji publicznej. Istotne jest to, że tych powiązań, stanowiących o kompletności unormowań, zdają się nie dostrzegać urzędnicy. Znamiennie jest też to, że wskazując jakąś – wyimaginowaną w tym przypadku – lukę prawną, nawet nie próbują zastanowić się nad jej skutkami, nie wspominając już o próbach przemysłów, czy istotnie taka luka ma miejsce.

W stosunku do obydwóch pism nie wyjaśniono też, dlaczego odpowiedzi nie udzielano przez ponad dwa miesiące, skoro nie podjęto żadnych czynności, a ograniczono się do, dość pobieżnej w gruncie rzeczy, prezentacji opinii na temat kilku przepisów ustawy o służbie cywilnej. Przepisy Kpa, a one mają tu zastosowanie, wyznaczają termin miesiąca na załatwienie sprawy i to wówczas, gdy trzeba przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. W przypadkach bardzo skomplikowanych spraw dwa miesiące. W tym przypadku, w stosunku do informacji o GUGiK, nie wszczęto żadnego

postępowania wyjaśniającego, a w przypadku odpowiedzi na pytania przekazane przez RPO nie było takiej potrzeby, a zatem w obydwóch przypadkach miał zastosowanie przepis art. 35 § 1 i § 2 Kpa o bezzwłocznym załatwieniu sprawy.

Niezależnie od prezentowanych wcześniej poglądów, dotyczących zakresu uprawnień dyrektora generalnego w odniesieniu do procedur rekrutacyjnych, są generalne zasady postępowania, obowiązujące wszystkich. W procedurach naboru do służby cywilnej jedną z takich reguł jest zasada konkurencyjności. Obowiązuje ona bez względu na to, na jakie stanowisko nabór się odbywa. Cała procedura kwalifikacyjna może przebiegać w różny sposób i przy wykorzystaniu różnych metod oceny poziomu kwalifikacji kandydatów. Wszakże w każdym przypadku podstawową i nieodzowną czynnością jest ocena kwalifikacji na podstawie nadesłanych dokumentów. Ocena ta opierać się może wyłącznie na merytorycznej treści dokumentacji. Na tym etapie żadne inne względy nie mogą być brane pod uwagę. Takie wymogi jak np. komunikatywność, odporność na stres czy inne tego typu cechy charakteru, są bardziej życzeniami kierowanymi na przyszłość, niż cechami sprawdzalnymi w trakcie rozmów. Tym bardziej nie mogą być oceniane na etapie weryfikacji dokonywanej na podstawie złożonych aplikacji. Zachowując więc podstawową regułę konkurencyjności, urząd ma na tym etapie bezwzględny obowiązek zaprosić do rozmów tych kandydatów, którzy dokumentacyjnie prezentują najwyższe kwalifikacje. Jeżeli jednak dzieje się inaczej, to oznacza, że urzędnik rażąco narusza reguły ustawy o służbie cywilnej, bowiem na tym etapie odrzucenie kandydatury o wyższych kwalifikacjach, na rzecz kandydata o kwalifikacjach niższych, następuje z przyczyn pozamerytorycznych. To z kolei rodzi pytanie o motywy takiego postępowania. W zależności zaś od tych motywów powinna być uruchomiona procedura kontrolna, która określiłaby stopień i rodzaj odpowiedzialności za łamanie reguł konkurencyjnego naboru do służby cywilnej. Pominięcie oferty z przyczyn pozamerytorycznych – a na tym etapie tylko takie mogą wchodzić w grę – jest bezspornym złamaniem reguł w każdej sytuacji otwartego naboru.

W posumowaniu tej części można byłoby postawić pytanie, czym – w świetle prezentowanych wcześniej zdarzeń i wypowiedzi – różni się sposób zatrudniania do korpusu służby cywilnej na wolne stanowiska pracy, od sposobu zatrudniania na wolne stanowisko pracy gdziekolwiek. Nie tylko już w odniesieniu do aparatu administracyjnego państwa, ale do jakiegokolwiek firmy? Poza obowiązkiem, w tym pierwszym przypadku, zamieszczenia ogłoszenia, wszelkie inne reguły wyglądają w praktyce identycznie. Dowolność, uznaniowość, arbitralność i brak jakiegokolwiek mechanizmu kontroli. Różnica, niezwykle istotna, polega wszakże na tym, iż w przypadku właściciela warsztatu konsekwencje swoich błędnych decyzji odczuje natychmiast i bezpośrednio on sam. Natomiast w urzędzie administracji skutków błędnych decyzji personalnych nie odczuwa nikt. Dopiero w następstwie konsekwencje odczuwamy my wszyscy w życiu codziennym. Jeszcze jeden przykład skutków braku indywidualnej odpowiedzialności za konkretne decyzje, co przekłada się na poziom jakości funkcjonowania państwa.

Być może nasilająca się krytyka jakości tworzonego prawa, jak również jakości administracji publicznej pod kątem jej funkcjonowania, zaczęły być dostrzegane przez niektórych przedstawicieli władzy publicznej. Pojawiają się bowiem inicjatywy, które, w założeniu, miałyby zapoczątkować proces naprawy stanu obecnego.

Na stronach internetowych MSWiA opublikowany został tekst Strategii Antykorupcyjnej, a w nim, m.in. i tak sformułowane cele:

WDROŻENIE EFEKTYWNYCH MECHANIZMÓW WALKI Z KORUPCJĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
Korupcja administracyjna, czyli skorumpowanie urzędników publicznych, powoduje wypaczenie wdrażania praw, zasad i przepisów. W działalności administracji publicznej należy ugruntować istniejące lub wprowadzać nowe, systemowe rozwiązania zapobiegające korupcji. Walce z tą patologią sprzyja przejrzystość procedur administracyjnych, eliminowanie nadmiernej uznaniowości urzędnika czy skuteczny system kontroli.

ZWIĘKSZENIE ŚWIADOMOŚCI PUBLICZNEJ I PROMOCJA ETYCZNYCH WZORCÓW POSTĘPOWANIA
Należy priorytetowo traktować wagę pełnego uświadamiania obywatelom wysokich kosztów społecznych korupcji, jak również wagę działań podejmowanych przez władze w celu jej zapobiegania i zwalczania oraz promowanie etycznych postaw wśród osób pełniących funkcje publiczne. (...) W szerokim dzisiaj pojęciu korupcji mieszczą się więc następujące zjawiska występujące na styku sektora prywatnego i publicznego: przekupstwo, sprzedajność, protekcja (nepotyzm, kumoterstwo), kupczenie wpływami oraz przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków (nadużycie stanowiska służbowego) gdy jest to związane z jakąkolwiek korzyścią majątkową lub osobistą.¹⁶

Jak należy przypuszczać, planowane działania w ramach Strategii mają spełniać funkcję gwaranta rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności i przejrzystości życia publicznego. W tym i funkcjonowania korpusu służby cywilnej według zasad, o jakich mowa w sformułowanych celach.

Podejmowane są też i inne inicjatywy:

“(...) Postulacie z Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej będą sprawdzać, czy ustawy, nad którymi pracuje Sejm, nie ułatwiają korupcji - taki projekt zwiększenia kompetencji komisji złożył PSL. (...) Zdaniem posłów PSL zagrożenia korupcją w instytucjach państwowych wynikają w dużej mierze z błędów legislacyjnych i braku precyzji w przepisach, dzięki czemu urzędnicy mogą je dowolnie interpretować. (...) Dobrze, że taka propozycja pojawiła się w Sejmie. Tak, jak rząd sprawdza czy ustawa jest zgodna z prawem unijnym tak też można sprawdzać czy nie niesie ona

¹⁶http://www.mswia.gov.pl/index1_b.html - Strategia antykorupcyjna I. Cele strategii antykorupcyjnej

zagrożenia korupcją - mówi Grażyna Kopińska z Fundacji im. Stefana Batorego. Jednak jej zdaniem do komisji powinien zostać włączony w tym celu specjalny zespół ekspertów i prawników(...)¹⁷

Wydaje się niezbędne, by tego rodzaju inicjatywy łączyć wspólnym mianownikiem działania w interesie państwa. Kontrola jakości tworzonego prawa niewiele da bez kontroli jego przestrzegania. I na odwrót; nie przyniesie pożądanych efektów kontrola przestrzegania prawa na wskroś złego. Zespół ds. koordynacji działań antykorupcyjnych tworzony w MSWiA¹⁸ oraz inne tego rodzaju zespoły, powinny ściśle współpracować z Komisją ds. Kontroli Państwowej. Doświadczenia z przeprowadzanych kontroli wewnątrz administracji mogłyby być już na etapie prac legislacyjnych pomocne przy wskazywaniu słabych punktów systemu i potencjalnych zagrożeń.

Pozostaje też kwestią o znaczeniu fundamentalnym; kto w takich zespołach się znajdzie, jakimi kwalifikacjami i doświadczeniem będzie się legitymował, w tym również jakie postawy etyczne prezentować będą członkowie takich zespołów. Przede wszystkim zaś istotne znaczenie mają zasady, na jakich odbywać się będzie procedura rekrutacji.

Podobne powyższym zamysły, o stworzeniu swoistej policji wewnętrznej w administracji, pojawiały się już przed laty ale nie wzbudzały większego zainteresowania. W większości napotykały co najwyżej obojętność, czasem uśmiech pobłażliwości, choć rzecz dotyczyła narastającego już wówczas problemu: "(...) Nieprzypadkowo zapewne pisma urzędów kilku różnych szczebli wykazują cechy identycznego działania: niejasne i niepełne odnoszenie się do podnoszonych kwestii, pomijanie całkowitym milczeniem zagadnień po prostu niewygodnych, sformułowania przeplatane pseudo-prawniczym, niezrozumiałym językiem, ogólny sens, a właściwie jego brak, pokrywany wyniosłością i tonami pouczania. W wielu wypadkach odpowiedzi sprawiają wrażenie, że ich autorzy nie wiedza o co chodzi petentowi, odnosząc się do pytań nie zadanych, a pomijając te, które zostały postawione. Całość zaś najwyraźniej obliczona na "zmęczenie przeciwnika". Obrazuje to zakres rzeczywistych zmian, jakie rzekomo zaczęły się dokonywać po roku 1989." ¹⁹

Sygnaly sprzed lat o potrzebie położenia tamy rozszerzającej się anarchii też pozostawały bez echa, choć już nie tylko autorytety naukowe dostrzegały symptomy równi pochyłej: "(...) Rzymianie mawiali, że znajomość prawa polega nie na znajomości jego słów, lecz siły i możliwości. Sama więc świadomość przepisów normujących określone sfery życia, ustalających obowiązków takiego, a nie innego zachowania nie oznacza jeszcze, że obywatel może mieć poczucie bezpieczeństwa w oparciu o wiarę w moc przepisów, chroniących jego prawa. Moc owych gwarancji praworządności nie wynika bowiem z samego faktu ich istnienia, nie wynika też z faktu umiejscowienia ich w którymkolwiek akcie prawnym, od zasad konstytucyjnych poczynając. Moc owych zasad wynika ze sposobu ich realizacji, konsekwentnego przestrzegania, egzekwowania nie tylko w zakresie nakładanych obowiązków, nakazów czy zakazów, lecz równoległe, z tą samą konsekwencją przestrzeganych uprawnień.(...) Naruszenie zasad któregośkolwiek przepisu jest łamaniem ustalonych norm postępowania i dotyczy wszystkich bez wyjątku, ktokolwiek tego dokonuje.(...) Zatem zły urzędnik, łamiący prawo, wrogi wobec społeczeństwa, mierny fachowiec, a przy tym arogancki i butny, tworzyć będzie obraz państwa w oczach tych, którym przyjdzie się z takim urzędnikiem zetknąć.(...) W systemie administracji amerykańskiej urzędnik państwowy, któremu udowodniono sprzeniewierzenie się zasadom praworządności ponosi tego konsekwencje, łącznie z wydaleniem z pracy z administracji państwowej już na stałe. Nie z jakiegoś urzędu, lecz w ogóle z administracji.(...) Nie może być tak, że jednostkowe błędy rozgrzeszane będą odpowiedzialnością zbiorową. Nie może być tak, aby notorycznie popełniane błędy czy wręcz bezprawie urzędnika ochraniać szyldem urzędu. Jeżeli społeczeństwo ma zacząć wierzyć w sens podejmowanych działań, jeśli ma zacząć dostrzegać przemiany materializujące się w codziennym życiu, to za deklaracjami muszą iść czyny.(...) Może więc należałoby rozważyć potrzebę powołania zupełnie nowej instytucji, (...) w zakresie wewnętrznej kontroli administracji pod kątem weryfikacji sposobów rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków, odwołań. Nie na zasadzie oczekiwania na sygnał, lecz kontrolującej z własnej inicjatywy, w sposób ciągły różne szczeble i biorąc pod uwagę różne okresy.(...) Obligatoryjność wyciągania konsekwencji w każdym przypadku potwierdzonego, nagannego zachowania oraz świadomość urzędnika, że nawet po kilku latach jego zaniedbanie może być przyczyną smutnych następstw, w jakimś stopniu skłaniałaby przynajmniej część pracowników aparatu administracyjnego do zastanawiania się nad swoim postępowaniem.(...) Istnienie realnego zagrożenia odpowiedzialnością indywidualną za ewidentnie naganne zachowania może stanowić początek przeobrażeń świadomości. Dla jednych będzie to przykład, że coś się jednak zmienia, więc może warto powrócić do uznawanych w duchu wartości. Dla innych zaś takim bodźcem do zmiany stylu działania byłaby po prostu obawa przed bardzo realną możliwością poniesienia konsekwencji(...)"²⁰

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest premier. W orędziu noworocznym 10 stycznia 2004 roku wypowiedział się w kwestii sytuacji kraju, m.in. i w następujący sposób;

Nie będzie pobłażliwości

Rząd i inne organy władzy muszą zwalczać wszystko, co zatruwa życie publiczne: korupcję, prywatę, arogancję, przestępczość i znieczulicę. W tych sprawach nikt nie będzie mógł liczyć na pobłażliwość" - za-

¹⁷ Komisja jeszcze większej kontroli – Rzeczpospolita Nr 2 z dn. 3 stycznia 2004 r.

¹⁸ Biuletyn SC nr 24/2003

¹⁹ Zasady prawa administracyjnego i procedur postępowania według obowiązujących norm, a rzeczywiste ich stosowanie w kontaktach pomiędzy urzędem a obywatelem – praca roczna w CSSTiRL UW, W. Filipowicz, Warszawa 1997 r.

²⁰ Postawy urzędników samorządowych w ocenie mieszkańca gminy – z perspektywy własnych doświadczeń – praca dyplomowa w CSSTiRL UW, W. Filipowicz, Warszawa 1998 r.

*powiedział premier. Według niego "wrogiem publicznym powinno być wszystko, co zniechęca Polaków do własnego państwa".*²¹

Problem sprzed lat, wówczas lekceważony, w swej ogólnej wymowie tym razem uzyskuje rangę problemu na poziomie władzy państwowej. Pozostaje żałować, że tak późno.

Czas pokaże, jak w istocie realizowane będą, nie pierwsze przecież, inicjatywy zmierzające do porządkowania i naprawiania państwa.

5. Obywatel i urzędnik

W sierpniowym numerze miesięcznika *Komentarze* ukazał się artykuł zatytułowany *"Wszyscy urzędnicy są równi"*.²² Pomijając kwestię, iż zmiana tytułu oryginalnego zmieniła wymowę całości w stosunku do zamierzonej, warto odnieść się do samego tytułu. Wiąże się to bowiem z dalszą częścią tego rozdziału, w którym podejmowane będą próby analizy przepisów i sytuacji w kontekście naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

Otóż tytuł jest mylący, a ściślej zawarte w nim stwierdzenie niezupełnie zgodne z prawdą. Nie ma i nie może być równości w żadnej strukturze aparatu administracyjnego. Zarówno hierarchiczna struktura samej organizacji, jak i sposób funkcjonowania – system poleceń, kontroli, nadzoru i kierowania taką równość wyłączają. Prawa i obowiązki, kompetencje i przywileje, zakres odpowiedzialności – to wszystko zależne jest od stanowiska, funkcji, rodzaju wykonywanych zadań. Odwołując się do analogii administracja przypomina swą budową i sposobem funkcjonowania organizację typu wojskowego. Można sobie wyobrazić gotowość bojową takiej armii, w której każdy żołnierz jest równy, niezależnie od stopnia i funkcji.

Oczywiście są pewne obszary, w których istotnie taka równość ma miejsce. Choćby niektóre przepisy ustaw z pakietu prawa urzędniczego, obowiązujące każdego urzędnika, bez względu na zajmowane stanowisko czy rodzaj wykonywanych zadań. Przykładowo przepisy ustawy o urzędnikach państwowych, nakazują każdemu pracownikowi administracji odpowiednie reagowanie w przypadku otrzymania polecenia, które – w przekonaniu pracownika – jest niewłaściwe, mylne lub zgoła naruszające prawo, czy też art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej, mający tę samą wymowę. Obowiązuje on bez względu na stanowisko, pełnią funkcję każdego członka korpusu służby cywilnej.

Są też inne zasady, uniwersalne, które zrównują pracowników administracji do tej samej pozycji. To różnego rodzaju nakazy i zakazy: nakaz poszanowania godności, zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, itp. Ale tego rodzaju równość nie wywodzi się z prawa urzędniczego, lecz z konstytucyjnych zasad o prawach człowieka i obywatela. Z tego punktu widzenia każdy urzędnik postrzegany nie jako bezosobowy funkcjonariusz, lecz jako człowiek i obywatel, istotnie jest bezwzględnie równy. Ale ta równość jest czymś zupełnie innym, niż równość w obrębie aparatu administracyjnego, iluzoryczna nawet w odniesieniu do dwóch identycznych stanowisk.

Wydaje się właściwe, aby procedury rekrutacyjne do służby cywilnej rozpatrywać właśnie również w kontekście konstytucyjnych praw obywatelskich. Zanim jednak przyjdzie sięgnąć po argumenty w oparciu o zasady konstytucyjne, niezbędne wydaje się poczynienie kilku uwag na poziomie ustawy o służbie cywilnej i samej procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Niezbędne będzie również odniesienie się do konkursów na wyższe stanowiska, ponieważ związek pomiędzy obydwoma procedurami zdaje się odnajdować punkty styczne. Charakter niniejszego opracowania ma jedynie zasygnalizować istnienie obszaru, w którym prawdopodobnie pozostawiono nazbyt szeroko otwarte wrota dowolności urzędniczych zachowań. Stąd zarówno wcześniejsze wskazywanie rozmaitych sytuacji i związanych z tym możliwych do zastosowania przepisów, jak również i dalsze rozważania nie mają i nie miały mieć charakteru rozprawy naukowej. Mogą jednak stanowić pewnego rodzaju sygnał do przemyśleń oraz dać impuls podjęcia prac w niektórych kierunkach przy opracowywaniu kolejnego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

Artykuł 5 ustawy o służbie cywilnej powiada: *"Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny"*. Konstrukcja przepisu wskazuje, że jest to jednolita dyspozycja, bez wskazywania jakichkolwiek okoliczności, które uzasadniałyby stosowanie go w różny sposób w zależności od różnych sytuacji. Treść wyraźnie z kolei wskazuje, że pod określeniem "nabór" należy rozumieć każdą sytuację, która ma zmierzać do zatrudnienia osoby do pracy w korpusie służby cywilnej. Również nic tu nie wskazuje na możliwość dokonywania jakichkolwiek rozróżnień ze względu np. na rodzaj stanowiska. Zdaje się to potwierdzać usytuowanie przepisu w części ogólnej ustawy, co – według zasad systematyki budowy aktu prawnego – wskazuje, iż odnosi się on do całej ustawy i pozostałe przepisy części szczegółowej powinny być interpretowane zgodnie z wymową przepisu ogólnego.

W części szczegółowej przepisy regulujące procedury naboru do korpusu służby cywilnej usytuowane zostały w Rozdziałach 3 i 4. Tu dopiero odnajdujemy zróżnicowanie zarówno nazewnictwa, jak i sposobów postępowania rekrutacyjnego.

²¹ PAP 20:05 (aktualizacja 20:56) <http://wiadomosci.wp.pl/wiadomosc.html> - Przemówienie Premiera RP w TVP1 – 10 stycznia 2004 r.

²² W. Filipowicz, *Komentarze*, sierpień 2003 r. Tytuł oryginalny pełnego tekstu: *"Leczenie trądu nowotworem"*, jest publicystyczną wersją (skrótową przez Redakcję) recenzji raportu: *"Służba cywilna III RP: punkty krytyczne"* – zamieszczonej na stronie internetowej Fundacji Batorego w dziale Program Przeciw Korupcji.

tacyjnego w zależności od stanowiska, na jakie odbywa się – zgodnie z dyspozycją art. 5 usc – nabór do korpusu służby cywilnej.

W art. 21 usc zachowane zostało określenie “nabór” i dotyczy on procedury rekrutacyjnej na wolne stanowiska w służbie cywilnej, choć rodzaj tych stanowisk nie jest tu określony w sposób jednoznaczny. Dopiero w art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 wymienione zostały te stanowiska, które zaliczono do grupy wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

W ust. 2 powołanego przepisu zawarta została dyspozycja, iż “*Obsadzanie wolnych stanowisk, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze konkursu*”. Takie sformułowanie przepisu można byłoby odczytywać, iż do obsadzania innych stanowisk w służbie cywilnej nie mają zastosowania procedury o charakterze konkurencyjności, co nie wydaje się zgodne z treścią art. 5 usc, po myśli którego każdy nabór jest “*otwarty i konkurencyjny*”. Jeżeli więc miałyby zostać zachowana zasada spójności wewnętrznej aktu prawnego, to generalna dyspozycja konkurencyjności, bez względu na stanowisko, powinna być zachowana w każdym przypadku. Zatem rozróżnienie poprzez użycie dwóch określeń – “*nabór*” i “*konkurs*” – w stosunku do dwóch procedur nie wydaje się mieć na celu wyłączenia którejkolwiek spod ogólnej zasady konkurencyjności. Stąd wydaje się słuszny pogląd, iż rozróżnienie nazewnictwa ma jedynie na celu rozróżnienie sposobu weryfikacji wiedzy i doświadczenia kandydata pod względem szczegółowości porównywania, lecz przy zachowaniu celu podstawowego: wyłonienie najlepszego kandydata na dane stanowisko. Wydaje się zrozumiałe, że procedura naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest bardziej szczegółowa, bowiem związane jest to z większymi wymogami kwalifikacyjnymi, zakresem obowiązków, a także stopniem odpowiedzialności, wynikającymi z pełnienia funkcji.

To zwiększenie zakresu obowiązków i odpowiedzialności daje też zwiększony zakres uprawnień. Wypada jednak zwrócić uwagę na moment nabywania tych większych uprawnień, wynikających z objęcia wyższego stanowiska, w stosunku do uprawnień wynikających z obejmowania stanowisk pozostałych. W obu przypadkach to rozróżnienie – zrozumiałe i poza sporem – następuje dopiero w chwili objęcia stanowiska. Tymczasem z treści art. 45 usc mogłoby wynikać, iż już na etapie samej procedury naboru do służby cywilnej następuje rozróżnienie pod względem uprawnień dwóch grup biorących udział w takiej procedurze, w zależności od stanowiska, o jakie ubiega się kandydat: “*Osoby uczestniczące w konkursie mogą złożyć odwołanie od jego wyniku do Szefa Służby Cywilnej*”. W poprzednich częściach opracowania wielokrotnie powoływano się na treść tego przepisu, w szczególności kładąc nacisk na użyte w nim określenie “*konkurs*”, wskazujące, że prawo do odwołania przysługuje wyłącznie osobom biorącym udział w konkursie na wyższe stanowiska. Wydaje się, że należałoby podjąć próbę analizy tego przepisu z różnych punktów widzenia.

Stosując wykładnię językową (gramatyczną), jedną z najważniejszych dyrektyw wykładni tekstów prawnych, można by podzielić pogląd, iż prawo do odwołania od wyników konkursu istotnie przysługuje wyłącznie osobom biorącym udział w konkursach, o których mowa w Rozdziale 4 ustawy o służbie cywilnej. Analizując jednak pozostałe przepisy tej części, nadal związanej z konkursami na wyższe stanowiska, zaczynają się nasuwać pewne wątpliwości. Art. 44 ust. 1 powiada: “*Konkurs na wolne stanowiska, o których mowa w art. 41 ust. 1, ogłasza się poprzez umieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej zgodnie z wymogami określonymi w art. 22 ust. 2*”. Odnajdujemy tu zatem odesłanie do przepisu regulującego postępowanie rekrutacyjne na stanowiska inne, niż wyższe, a także sformułowanie jednobrzmiące – “*wolne stanowiska*” – użyte w art. 21 ust. 1, ale jednocześnie sprecyzowane zostało, o jakie konkursy na wolne stanowiska chodzi, a mianowicie: “*o których mowa w art. 41 ust. 1*”. Odesłanie to zdaje się wypełniać jedną z reguł adresata i warunku zastosowania przepisu: “*(...) Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie jedynie w określonych okolicznościach lub warunkach, należy wskazać je (...)*”²³ Jeżeli więc określenie “*konkurs*” miałoby jednoznacznie odnosić się wyłącznie do procedur naboru na wyższe stanowiska, to takie odesłanie precyzujące, o które konkursy chodzi, wydaje się być nieracjonalne. To z kolei prowadziłyby do wniosku o nieracjonalności ustawodawcy, co jest oczywiście sprzeczne z generalną zasadą przyjętą w całym systemie prawnym. Stąd odesłanie w art. 44 ust. 1 wskazujące, o jakie konkursy chodzi (art. 41 ust. 1) może oznaczać, iż pojęcie “*konkurs*” nie jest określeniem wyłącznie odnoszącym się do procedur naboru na wyższe stanowiska. W szczególności łącznie z przepisem art. 5 usc, mówiącym o konkurencyjności naboru, bez – jak wspomniano – rozróżnienia stanowisk, do których ma ta “*konkurencyjność*” zastosowanie.

Z kolei w art. 45 usc nie odnajdujemy żadnego odesłania. Zwracając się ponownie do dyrektyw techniki legislacyjnej i stosowania reguł adresata i warunków stosowania przepisu czytamy: “*(...) jeżeli norma ma znajdować zastosowanie we wszelkich okolicznościach, w przepisie nie określa się okoliczności jej zastosowania(...)*”²⁴ W tym wypadku więc ustawodawca nie odsyła do przepisu art. 41 ust. 1, a tym samym nie wskazuje, że prawo do odwołania ma zastosowanie do tej konkretnej procedury. Skąd zatem tak różna konstrukcja w tej samej części ustawy – Rozdziału 4? Ponownie nasuwają się wątpliwości co do konsekwencji ustawodawcy. Gdyby słowo “*konkurs*” istotnie oznaczało wyłącznie procedurę naboru na wyższe stanowiska, to wskazywanie warunku zastosowania przepisu w art. 44 ust. 1 (odesłanie do art. 41 ust. 1) byłoby zbędne, natomiast “*konkurs*” w art. 45 istotnie można byłoby rozumieć jako odnoszący się do tej i tylko tej procedury. To jednak z kolei mogłoby pozostawać w sprzeczności z ogólną zasadą “*konkurencyjności*” ustanowioną w art. 5 usc, która odnosi się do każdego naboru do korpusu służby cywilnej.

Warto zapewne zastanowić się nad funkcją instytucji odwołania ustanowionej w art. 45 usc. Jaki cel ma jej ustanowienie. Wydaje się właściwe rozumowanie, iż celem odwołania jest kontrola prawidłowości rozstrzygnięcia komisji kwalifikacyjnej. Jest więc to forma kontroli działania administracji. Uprawnienie to nie wynika z zajmowania jakiegokolwiek stanowiska, a przysługuje każdemu biorącemu udział w konkursie. Wynika stąd, że jest prawem obywatelskim

²³ *Wstęp do prawoznawstwa* – Lech Morawski, TNOiK, Toruń, 1999, s. 122

²⁴ op. cit.

kontroli działania organów administracji publicznej. Rozstrzygnięcie takie wywołuje skutek prawny wobec biorących udział w procedurze naboru, przyznając uprawnienia do nawiązania stosunku pracy jednemu, a odmawiając innemu. Kierowane jest zaś na zewnątrz administracji, do pewnej grupy obywateli. To prowadzi do rozważań na gruncie konstytucyjnych praw obywatelskich.

Art. 32 Konstytucji RP powiada: *“(ust. 1) Wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. (ust. 2) Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”*. A dalej komentarz *“(…) z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków.”*²⁵

Nabór do służby cywilnej, bez względu na to, na jakie stanowiska ma się odbywać i bez względu na to, jak nazwana została konkretna procedura, jest niczym innym, jak staraniem się obywatela o pracę w administracji publicznej. Z tego punktu widzenia każdy obywatel starający się o pracę – w trybie naboru “otwartego i konkurencyjnego” – ma, zgodnie z zasadami równości konstytucyjnej, takie same prawa. Gdyby więc przyjąć, że przepis art. 45 usc daje prawo kontroli działania organu administracji publicznej wyłącznie jednej grupie, osobom biorącym udział w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, to prowadziłoby to do uprzywilejowania jednej grupy obywateli, względem drugiej, w takiej samej sytuacji starania się o pracę. Nie ma żadnego uzasadnienia takiego rozróżniania w przyznaniu uprawnień części obywateli, a odebraniu ich innej części. W przeciwnym razie należałoby uznać, że większe uprawnienia – prawo do odwołania od treści rozstrzygnięcia – wynika z samego faktu przystąpienia do procedury rekrutacyjnej na wyższe stanowiska, a więc w istocie byłby to wyraz dyskryminacji tej grupy obywateli, którzy przystępują do procedur rekrutacyjnych na stanowiska pozostałe. Byłoby to wyrazem innego traktowania obywateli przez władze publiczne.

Nb ustawodawca konsekwentnie unika sformułowania “niższe stanowiska w służbie cywilnej”, mimo zastosowania sformułowania “wyższe stanowiska”, co niejako automatycznie nasuwałoby sformułowanie przeciwstawne.

Zatem z punktu widzenia konstytucyjnych praw obywatelskich wymowa obydwu wyżej wskazanych przepisów wydaje się być zrozumiała i racjonalna. Art. 45 daje prawo do odwołania od wyników konkursu, nie wskazując, że chodzi o tylko jeden rodzaj konkursu. Przeciwnie, zachowując ogólność takiej konstrukcji, zachowuje spójność z art. 5 usc, a przede wszystkim nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Tę zasadę zdają się naruszać sposoby interpretacji, które odbierają jednej z grup obywateli prawo do weryfikacji działania organów administracji publicznej.

Rozstrzygnięcia zapadające w procedurach naboru, o których mowa w art. 21 usc, a ściślej zatwierdzania przez dyrektora generalnego propozycji komisji kwalifikacyjnej, o wyborze kandydata, są również rozstrzygnięciami wywołującymi skutki prawne identyczne, jak w przypadku rozstrzygnięć w procedurze naboru, o której mowa w art. 41 usc i są podstawą nawiązania stosunku pracy. Nasuwa się tu analogia do instytucji decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 104 Kpa i innych z nim ściśle związanych, jak choćby art. 28 Kpa, objaśniającej pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Rozważania tego zakresu wychodzą jednak daleko poza ramy obecnego opracowania, bowiem sięgają poziomu rozważań na gruncie doktrynalnym. Niemniej warto byłoby je podjąć, gdyż z punktu widzenia ustawy o służbie cywilnej, a w szerszym ujęciu systemu prawa administracyjnego, przyjęcie zasad związanych z tym obszarem mogłoby wprowadzić zupełnie nową jakość rozumienia sposobów budowy struktury korpusu służby cywilnej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż żaden z przepisów ustawy o służbie cywilnej, będącej aktem prawnym z zakresu prawa administracyjnego, nie wyłącza stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP powinna być również, jak się wydaje, brana pod uwagę w związku z jawnością przeprowadzanych procedur.

Prawo do odwołania, o którym mowa w art. 45 usc, daje uprawnienie biorącemu udział w konkursie, o którym mowa w art. 41 usc, zapoznania się z dokumentacją postępowania, uchwały komisji kwalifikacyjnej rozstrzygającej procedurę naboru. Wydaje się to oczywiste, gdyż w przeciwnym wypadku uprawnienie do odwołania byłoby iluzoryczne. Wynik konkursu jest efektem przeprowadzonej procedury, na którą składa się szereg elementów. Trudno zatem byłoby wykonywać prawo do odwołania bez możliwości zapoznania się z jakimikolwiek elementami tej procedury, mającymi wpływ na wynik rozstrzygnięcia. Za jeden z podstawowych elementów powinien być zatem uznany poziom kwalifikacji kontrkandydatów. Mogłoby się bowiem okazać, teoretycznie, że już sama decyzja komisji kwalifikacyjnej o dopuszczeniu kandydata do konkursu – w procedurze rekrutacji na wyższe stanowisko – nie spełniającego do końca stawianych wymogów, dawałaby podstawę do wniesienia odwołania. W zaprezentowanym w części III przykładzie konkursu na stanowisko dyrektora Biura Administracyjno-Budżetowego w GITD, w treści decyzji komisji kwalifikacyjnej o dopuszczeniu do konkursu, jest m.in. i taka informacja: *“(…) Rozmowa kwalifikacyjna zostanie oceniona w formie opisowej. Rozmowa jest rejestrowana na taśmie magnetofonowej przez Urząd Służby Cywilnej. Nagranie stanowi dokumentację konkursu(…)”*. Następnie w powiadomieniu o rozstrzygnięciu zawarta jest informacja personalnie wskazująca, kto został wybrany jako kandydat najlepszy na stanowisko, oraz – zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej²⁶ - informacja o prawie wglądu do uchwały komisji o wyniku konkursu. Trudno przypuszczać, że uchwała sprostawała się wyłącznie do personalnego wskazania kandydata, bez uzasadnienia takiego wyboru. Z kolei uzasadnienie

²⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. IV* – Wiesław Skrzydło, Zakamycze, 2002 r. s. 45

²⁶ Dz. U. z 1999 r., Nr 91, poz. 1028

powinno się opierać zarówno na ocenie kwalifikacji jakimi legitymował się kandydat, jak i na przebiegu procedury, w tym i wymienionego wyżej nagraniu stanowiących dokumentację konkursu.

Prawo do zapoznania się z uchwałą komisji dotyczy tu zarówno uczestnika konkursu, który nie został wskazany przez komisję, jak i tego, który wskazany został. W obydwu wypadkach, na tym etapie, to prawo wglądu dotyczyło osób, de facto, prywatnych, bowiem kandydat wskazany przez komisję jako właściwy do objęcia stanowiska, stanowiska tego jeszcze nie objął. Zatem nie było jeszcze możliwości zastosowania w tej sytuacji przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w części mówiącej o ograniczeniu prawa do ochrony danych osobowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego. Na jakiej więc podstawie prawnej dane te – obojętne w jakim zakresie – zostają udostępnione?

Samo rozporządzenie, o którym mowa wyżej, takiej podstawy nie daje, bowiem jako akt niższej rangi nie może regulować obszaru unormowanego w ustawie o ochronie danych osobowych. Zwłaszcza, że w ustawie tej nie ma delegacji upoważniającej do wydania takiego rozporządzenia, bo i być jej nie może. Przepisy dotyczące praw obywatelskich mogą znajdować się tylko w aktach prawnych rangi ustawowej. Nie ma też regulacji z tego zakresu w ustawie o służbie cywilnej. Należy więc przyjąć, że podstawy prawnej udostępnienia danych osobowych trzeba szukać w innych ustawach.

Art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej mówi o ograniczeniu prawa do ochrony danych osobowych w stosunku do funkcjonariuszy publicznych, ale też i wówczas, gdy *“(...) osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa(...).”* Każdy przystępujący do procedury konkursowej na wolne stanowisko w służbie cywilnej, bez względu na rodzaj tego stanowiska, składa oświadczenie o zgodzie *“na przetwarzanie swoich danych osobowych dla celów rekrutacji”*. Pojęcie *“przetwarzania danych osobowych”* zdefiniowane jest w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, a w definicji tej zawiera się, m.in. i taka operacja, jak *“udostępnianie danych”*. Wprawdzie nie ma zdefiniowanego pojęcia *“rekrutacji”*, ale wydaje się właściwe rozumienie tego pojęcia jako całej procedury zmierzającej do wyłonienia najlepszego kandydata w trybie konkurencyjnym. Zaś jednym z elementów trybu konkurencyjnego w naborze do korpusu służby cywilnej z całą pewnością jest porównanie poziomu kwalifikacji kandydatów ubiegających się o to samo stanowisko. Nic nie uzasadnia poglądu, by taka zgoda kierowana była do konkretnego, zamkniętego kręgu adresatów. Zwłaszcza, że enumeratywne wskazanie osób, które jako jedyne miałyby prawo do poznania danych osobowych kandydata, jest praktycznie niemożliwe. Przed wszystkim z tego powodu, że komisje kwalifikacyjne, jak wynika z badań w instytucjach, ustalane są czasem ad hoc, znacznie później niż złożone zostają oferty. W praktyce oznacza to, że każdy pracownik danej instytucji może się w takiej komisji znaleźć i tym samym zapoznać się z danymi osobowymi kandydatów. Ponadto zapewnienie ochrony danych osobowych przed dostępem do nich osób postronnych z tego urzędu, też w praktyce byłoby iluzoryczne. Stąd wydaje się właściwe rozumienie takiego oświadczenia o zgodzie na *“przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji”* jako zgody adresowanej erga omnes. W zakresie tych danych, które mają znaczenie dla wyników rozstrzygnięcia procedury konkurencyjnego naboru do służby cywilnej. Podstawowymi danymi są zaś dokumenty świadczące o wykształceniu i doświadczeniu zawodowym kandydata. Stąd też podawanie informacji o wynikach konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej znajduje podstawę prawną w treści takiego oświadczenia o zgodzie na ujawnienie danych osobowych, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlaczego zatem to samo oświadczenie składane przez kandydatów w procedurze naboru, o której mowa w art. 21 usc, nie stanowi – zdaniem wielu urzędników - podstawy do ujawnienia kwalifikacji kandydatów, trudno pojąć. Wynikałoby z tego, że w tym zakresie również następuje niezrozumiałe rozróżnienie w stosunku do praw obywatelskich, tyle że w stronę przeciwną. Przystępujący do konkursu na wyższe stanowiska mają mniejsze prawa do ochrony danych osobowych, niż kandydaci na stanowiska pozostałe. Jeszcze bardziej znaczącą dwoistość daje się zauważyć już po nawiązaniu stosunku pracy obydwóch kandydatów. Obydwaj uzyskują status funkcjonariusza publicznego, zatem do obydwu powinien mieć zastosowanie przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tymczasem w odniesieniu do pracowników administracji rządowej, członków korpusu służby cywilnej, obejmujących stanowiska inne, niż określone jako grupa stanowisk wyższych, zasada ta zdaje się nie działać. Zdaniem reprezentujących wiele urzędów administracji publicznej - nomen omen też funkcjonariuszy publicznych i to wysokich szczebli - dane osobowe w zakresie kwalifikacji kandydata wybranego i zatrudnionego nie są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Natomiast dane o kwalifikacjach funkcjonariusza publicznego, obejmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej, również członka korpusu służby cywilnej, prezentowane są np. na stronach internetowych Urzędu Służby Cywilnej. Skąd bierze się ta dwoistość pojmowania statusu funkcjonariusza publicznego, w żadnej z prezentowanych wcześniej opinii nie wyjaśniono. Nie wydaje się, by odmowa udzielenia informacji o kwalifikacjach kandydatów biorących udział w konkurencyjnym naborze do służby cywilnej, a zwłaszcza tych zaproszonych do rozmów kwalifikacyjnych, miała uzasadnienie w szablonowo powoływanej ustawie o ochronie danych osobowych. Na ogół zresztą bez wskazywania konkretnych przepisów. Jeszcze mniej prawdopodobna jest zasadność odmowy ujawnienia informacji o kwalifikacjach, kandydata wybranego i zatrudnionego. Jego status określa art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego, co daje podstawę do zastosowania przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Warto w tym miejscu wspomnieć też o ustanowionym Kodeksie Etyki Służby Cywilnej²⁷, polecając go jako lekturę całościową niektórym z wymienionych w niniejszym opracowaniu członkom korpusu służby cywilnej. Tu przytaczając cytaty jednego z przepisów; § 2 pkt 9 Kodeksu: *“(...) Członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie, a w*

²⁷ Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady ministrów z dnia 11 października 2002 r. (M. P. Nr 46, poz. 683)

szczegółności: (...) rozumie i aprobuje fakt, iż podjęcie pracy w służbie publicznej oznacza zgodę na ograniczenie zasady poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego(...)”.

Wydaje się, na podstawie zaprezentowanych wcześniej zdarzeń i postaw, że rozumienie, a tym bardziej akceptowanie zasad Kodeksu Etyki Służby Cywilnej nie jest zjawiskiem powszechnym wśród członków korpusu służby cywilnej.

6. Zamiast epilogu

Przy konstruowaniu jakiegokolwiek systemu należy pamiętać o podstawowej zasadzie. Jakość tego systemu będzie taka, jaka będzie jakość jego najsłabszego elementu. Zaprezentowane przykłady zdarzeń i postaw są tylko drobną częścią tego organizmu administracyjnego. Charakter niniejszego opracowania ogranicza ramy badania struktur organizacyjnych korpusu służby cywilnej do tylko jednego obszaru funkcjonowania administracji publicznej. Spośród ponad dwudziestu przypadków wskazane zostały najbardziej charakterystyczne oraz takie, na przykładach których ujawniały się nowe elementy. Nie było sensu przywoływać wszystkich przykładów, gdzie np. stwierdzane było nagminne – jak się okazuje - lekceważenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ten element występował w każdym przypadku. Tak, jak i w każdym przypadku dają się zauważyć wspólne wszystkim cechy: brak poszanowania dla prawa, niezajomość zasad prawnych, niekompetencja urzędnicza na wszystkich szczeblach. Swoiście pojmowana solidarność środowiskowa, przejawiająca się choćby w braku reakcji przełożonych na ewidentnie naganne zachowania urzędników niższego szczebla. Tolerancja, a nawet wspieranie bezspornie złych zachowań prowadzące do równie ewidentnych negatywnych zachowań przełożonych, do najwyższego szczebla urzędu. Powoływanie się na przepisy prawa w celu łamania prawa, to też powszechny, jak się wydaje, zwyczaj urzędników. Traktowanie norm prawnych w sposób instrumentalny, w całkowitym oderwaniu od zasad generalnych, często wbrew nim. Zupełnie tak, jakby urzędnik zaprzęgnięty był jedną myślą – wynaleźć taki przepis, który pozwoli ukryć prawdziwe oblicze i rzeczywiste motywacje. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że ów przepis jest tylko elementem normy, która rozumiana całościowo wyznacza często całkiem odmienne zasady. Czasem urzędnik tak dalece zabierze w swoich niejasnych poczynaniach, że aby je kryć, posuwa się nawet do mijania z prawdą w oficjalnej wypowiedzi, będącej, bądź co bądź, stanowiskiem organu władzy publicznej. Czyli wygłaszana jest ona w imieniu i na rachunek państwa, które mu tę funkcję powierzyło. Jeżeli urzędnik na wyższym stanowisku w administracji państwowej, członek korpusu służby cywilnej, daje dowody braku elementarnej wiedzy zarówno w zakresie swojego działania, jak i w ogóle w postawie urzędniczej kompetencji, to jest to wyraźny sygnał, że struktury państwa są słabe. Jeżeli jeszcze na dodatek w oficjalnych wypowiedziach świadomie pomija istotne fakty, mogące postawić go w świetle co najmniej dwuznacznym, to już jest sygnał, jak bardzo państwo jest chore. Zwłaszcza, gdy kolejne szczeble nie tylko nie reagują w sposób nakazany prawem, ale nawet idą w sukurs wspomagając i tłumacząc takie zachowania. Tym samym przełożeni stają się współodpowiedzialnymi, tyle że w jeszcze większym stopniu. Im wyższe stanowisko, to nie tylko zwiększone apanaże, to także zwiększony zakres odpowiedzialności za poczynania podwładnych, nad którymi sprawuje się nadzór.

Niezwykle silny opór przed ujawnianiem informacji, rzekomo w imię prawa, przy bezceremonialnym jego łamaniu, może być sygnałem już nie tylko niekompetencji. W niektórych z prezentowanych przykładów jawi się obraz wyjątkowo mglisty, na tyle niezrozumiały w swej wymowie, że konieczność podejmowania czynności sprawdzających narzuca się sama. Te niejasności dotyczą wszystkich przykładów, a nie dało się zauważyć, by ktokolwiek próbował cokolwiek wyjaśniać. Zaś w sytuacjach, gdy fakty wskazują na wręcz fizyczną niewykonalność działań, o jakich wykonaniu usiłuje przekonać urzędnik wysokiego szczebla, podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym stają się czasem jedynym racjonalnym wytłumaczeniem.

Opisana procedura rekrutacji w GUGiK, wraz z enigmatycznym opisem kwalifikacji kandydata wybranego, o czym zdecydował spełniony jeden i konkretny warunek w wymaganiach poświadczonych, tempo rozstrzygnięcia i wielomiesięczny spór o ujawnienie szczegółów już samo w sobie nasuwa podejrzenie o możliwości zaistnienia przypadku kumoterstwa. Zwłaszcza mogłoby zainteresować odpowiednie czynniki sposób postępowania w podobnych przypadkach z dokumentacją. Komisyjne niszczenie może mieć również na celu np. ukrycie rzeczywistych kwalifikacji kontrkandydatów. Pominięcie w procedurze rekrutacyjnej, prowadzonej w trybie konkurencyjnym, dokumentów kandydata o wyższych kwalifikacjach niż zaproszeni, nabiera już znamion przestępstwa urzędniczego, którego różne formy przewidziane są w przepisach kodeksu karnego. Poczynając od art. 276 Kodeksu karnego o ukrywaniu lub usuwaniu dokumentu, którym nie ma prawa wyłącznie rozporządzać. W takiej sytuacji mogą mieć zastosowanie i dalsze przepisy kodeksowe, m.in. art. 271 o poświadczaniu nieprawdy, bo rozstrzygnięcie dyrektora generalnego następuje na podstawie wniosku komisji, który w tej sytuacji byłby fałszywy. Także art. 231 § 1 o niedopełnieniu obowiązków i działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Przesłankami stosowania tego przepisu może być niedopełnienie obowiązku nadzoru ze strony dyrektora generalnego urzędu. Korzyści osobiste, o których mowa, są dość szeroko pojmowane, w tym i jako “przyszługa” świadczona koledze urzędnikowi.

W ankiecie na pytanie o najkrótszą procedurę podany jest czas “od dwóch do czterech tygodni”. Tymczasem omawiana procedura trwała cztery dni. Nie wydaje się prawdopodobne, by ta rozbieżność była wynikiem niedopatrzności w sytuacji, gdy właśnie ona wciąż jest przedmiotem rozpraw sądowych, a postanowienie w jednej ze spraw zapadło w czasie sporządzania odpowiedzi na ankietę. Powoływanie się wciąż na pismo-widmo i pomijanie milczeniem żądania ujawnienia szczegółów jest kolejnym elementem niejasnego postępowania. Unikanie wyjaśnienia braku sygnatury pisma, kierowanego z gabinetu dyrektora generalnego, sytuacja niecodzienna, też może świadczyć o niejasnych moty-

wach działania. Całość tworzy obraz nad wyraz nieprzejrzysty. A jednak, brnąc dalej w niejasności, urząd nie tylko nie stara się wyjaśnić kulis sprawy, lecz przeciwnie, całą mocą swej struktury dąży do okrycia wszystkiego mgłą tajemnicy. Angażując w to coraz szersze grono urzędników.

Przypadek Kuratorium Oświaty w Warszawie, rekordzisty pod względem sprawności przeprowadzenia konkursu, jest tak wyrazisty, że truizmem byłoby podejmowanie jakichś szczegółowych analiz. Konkurs był ewidentną fikcją, co zresztą pośrednio przyznała p. Małgorzata Korczak, dyrektor Wydziału Kadr i Statusu Zawodowego Nauczycieli. W jednym krótkim piśmie zawarta została cała kwintesencja rozumienia celów i misji służby cywilnej, rozumienie przepisów ustaw, rozumienie roli urzędnika państwowego. Ogłoszenie zostało opublikowane, bo to nakazuje ustawa i na tym właściwie koniec. Chyba, że potraktować poważnie opis wykonanych działań, tzn. w ciągu jednego dnia otworzono oferty (40 aplikacji), dokonano selekcji grupy o najlepszych kwalifikacjach (jak liczebnej, nie wiadomo), zaproszono te osoby (!), przesłuchano, rozstrzygnięto i wraz z końcem dnia zakończył się też konkurs. Ciekawa może być odpowiedź, kiedy kandydat tak błyskawicznie wybrany został zatrudniony, bo powinno to nastąpić dopiero po zatwierdzeniu wyboru przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty. Stwierdzenie zaś, że informacja o liczbie złożonych ofert podlega utajnieniu na postawie ustawy o ochronie danych osobowych dopełnia obrazu kierownictwa urzędu. Mało prawdopodobne, by działanie to prowadzone było jednoosobowo.

Poziom kwalifikacji wyższego urzędnika administracji rządowej mógłby zdumiewać gdyby nie fakt, że stanowi przykład jednego z wielu tu zaprezentowanych. I tu już nie zdumienie wchodzi w grę lecz wręcz przerażenie, jeśli uświadomić sobie, że taki właśnie poziom kwalifikacji osób na stanowiskach kierowniczych wpływa na sposób funkcjonowania państwa. Jaki ten stan jest, widać wokół.

Trudno jednak oczekiwać sprawnego funkcjonowania organizmu, który składa się w jakiejś części z wybrakowanych elementów. Należy bowiem mieć na uwadze to, iż przykład Kuratorium Oświaty w istocie nie jest jakimś ewenementem. Wpisuje się doskonale w cały system nieprawidłowości, jakie zaprezentowały pozostałe urzędy, tyle że ten w ekstremalnym wydaniu. Trzeba też pamiętać, że większość urzędników związanych z poszczególnymi zaprezentowanymi tu przykładami bierze udział w ocenie kwalifikacji osób przystępujących do konkurencyjnego naboru. Jeżeli członkowie komisji rekrutacyjnych, poza prezentowanym poziomem kwalifikacji i wiedzy, posiadają jeszcze instynkt samozachowawczy, to kandydat o rzeczywiście wysokich kwalifikacjach nie ma żadnych szans, by wygrać jakikolwiek konkurs. Nawet wówczas, gdy zbiegiem okoliczności na jakieś stanowisko nie ma ustalonego już kandydata.

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

Pięć lat funkcjonowania systemu służby cywilnej, którego celem podstawowym miało być zapoczątkowanie procesu tworzenia struktur sprawnego państwa, nie wydaje się przynosić oczekiwanych rezultatów. Nie dlatego, że założenia są błędne lecz dlatego, że sposoby postępowania na wielu szczeblach zdają się daleko od tych założeń odbiegać. A umożliwiają to obecnie obowiązujące przepisy ustawy, jak również aktów wykonawczych. Choćby przepisy rozporządzenia o przeprowadzaniu konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, już z założenia podważające wiarę w zachowywanie reguł bezstronności. Kolejne projekty nowelizacji sprawiają wrażenie zbiegów kosmetycznych, utrzymujące ten stan rzeczy praktycznie bez zmian.

Ten krótki rys opracowania dotyczy w zasadzie jednego nurtu – procedur rekrutacyjnych na wolne stanowiska pracy, o których mowa w art. 21 ust. Stąd analizy całościowej nie można tu oczekiwać, wiele wątków jest jedynie sygnalizowanych, niektóre w ogóle pominięte, jako wychodzące poza ramy określonego tematu.

Pozostając więc przy meritum, warto przyjrzeć się kilku rozwiązaniom proponowanym w kolejnych projektach nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

Projekt z 14 sierpnia 2002 roku:

3) art. 7 otrzymuje brzmienie:

"Art. 7. 1. W sprawach wynikających ze stosunku pracy w służbie cywilnej, nie uregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

2. Spory ze stosunku pracy w służbie cywilnej, w tym spory dotyczące postępowań kwalifikacyjnych i konkursów rozpatrywane są przez sądy pracy.";

"Art. 19 a. 1. Zadania służby cywilnej wynikające z ustawy Szef Służby Cywilnej wykonuje przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów.

Art. 19 b. I Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu, a w zakresie zadań, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 2 - Szefowi Służby Cywilnej.

2. Szef Służby Cywilnej może wydawać dyrektorowi generalnemu urzędu wiążące wytyczne i polecenia dotyczące wykonywania zadań określonych w art. 20 ust. 1 pkt 2.

3. Szef Służby Cywilnej sprawuje kontrolę działalności dyrektora generalnego urzędu.

"Art. 22 a. 1. Z przeprowadzonego naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej sporządza się sprawozdanie.

2. Sprawozdanie zawiera w szczególności określenie stanowiska pracy, na które nabór był prowadzony, zastosowane metody naboru, imiona, nazwiska i adresy kandydatów.

3. W sprawozdaniu dokonuje się uszeregowania najlepszych kandydatów według poziomu spełniania przez nich wymagań związanych ze stanowiskiem pracy. Art. 22 b. Jeżeli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze naboru ustał w ciągu 3 miesięcy, dyrektor generalny urzędu może zatrudnić inną osobę, która zgłosiła się do tego samego naboru na to stanowisko i spełnia wymagania określone w ogłoszeniu, biorąc pod uwagę uszeregowanie, o którym mowa w art. 22 a ust. 3.";

Odnaleźć tu można wątek poglądu zaprezentowanego przez pracowników Urzędu Służby Cywilnej; p. Monikę Fedorczyk oraz zastępcy Szefa Służby Cywilnej, dr Jacka Czaputowicza, odsyłających uczestnika procedur rekrutacyjnych do sądu pracy. Uczestnika nie "konkursu" lecz "naboru", jak z konsekwencją podkreślają to rozróżnienie ci sami urzędnicy. Zatem przepis ów nie dotyczyłby adresata nawet wówczas, gdyby obowiązywał. Ale nie obowiązywał, gdyż był to jedynie projekt, który nigdy nie wszedł w życie. Innymi słowy pracownicy Urzędu Służby Cywilnej, w tym członek ścisłego kierownictwa centralnego urzędu administracji rządowej właściwego w sprawie służby cywilnej, odsyłają obywatela do nieistniejącego przepisu ustawy o służbie cywilnej.

Nagły wysyp kolejnych projektów nowelizacji ustawy, z lipca, października i grudnia, w omawianym zakresie zmieniają się o tyle, że uściślają pojęcie "konkurs", wskazując, że chodzi o "konkursy na wyższe stanowiska". Nadal więc przepis nie ma zastosowania do "naboru". Po tej zmianie jest to już oczywiste, bo w projekcie wcześniejszym takiej jasności nie było, z uwagi na kontrowersje interpretacyjne w rozumieniu pojęciowym nazw procedur rekrutacyjnych. Zauważyć tu też wypada pewną zagadkowość tej zmiany. Takie uściślenie może ponownie wskazywać na niejednoznaczność pojęcia "konkurs".

W projekcie daje się też zauważyć wspomnianą wcześniej kosmetykę w zakresie odtajnienia wyników procedury. W art. 22a umieszczono nakaz sporządzania sprawozdania z przeprowadzonego naboru zawierającego różne informacje o procedurze. Co dalej się z tymi sprawozdaniami dzieje, nie wiadomo. Kto i na jakich zasadach ma do nich dostęp, poza Szefem Służby Cywilnej, też nie wiadomo. Jak sporządzane jest takie sprawozdanie również nie wiadomo, a przy tym nie wiadomo, czy ktokolwiek kontroluje kompletność takich sprawozdań. Nie ma żadnego mechanizmu, który utrudniałby np. usunięcie w ogóle jakiejś oferty, by nie "zaburzała przyjętej linii postępowania". Znalazł się wreszcie sygnał o powiązaniu stawianych wymogów z opisem stanowiska i głównych obowiązków. W jakimś stopniu mogłoby to ukrócić stawianie warunków w zupełnym oderwaniu od wykonywanych zadań. Choćby wymagania znajomości języka obcego na stanowisku, gdzie taka umiejętność nie ma w praktyce żadnego zastosowania. Zamyka za to drogę fachowcowi w danej dziedzinie na rzecz poliglotty bez wiedzy nawet podstawowej w zakresie wykonywanych zadań. Nie ma natomiast nadal nawet cienia intencji uregulowania dotyczącego jawności na zewnątrz administracji.

Kolejny projekt nowelizacji ustawy w zakresie ujawniania informacji o przebiegu procedur w praktyce nic nie zmienia, mimo wprowadzenia nowych elementów:

Projekt – 9 lipca 2003 roku

14) art. 22 otrzymuje brzmienie:

"Art. (...) 3. Dyrektor generalny urzędu upowszechnia informacje o zatrudnieniu w wyniku naboru poprzez umieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej.

4. Informacja o zatrudnieniu w wyniku naboru zawiera:

- 1) nazwę i adres urzędu,
- 2) określenie stanowiska pracy,
- 3) imię i nazwisko osoby zatrudnionej w wyniku naboru,
- 4) datę zatrudnienia,
- 5) numer Biuletynu Służby Cywilnej, w którym ukazało się ogłoszenie i numer ogłoszenia,
- 6) liczbę kandydatów.";

Niewątpliwie nakaz upowszechniania informacji o zatrudnieniu w wyniku naboru jest krokiem we właściwym kierunku. Jednakże zakres ujawnianych informacji w praktyce nikomu z biorących udział w rekrutacji nic nie mówi. Imię i nazwisko osoby zatrudnionej nie odpowiada na pytanie, co ta osoba sobą reprezentuje. A ta wiedza jest podstawą oceny wyników.

Kolejny projekt wprowadza dalsze zmiany, które mogą sugerować, że krok ku jawności poczyniono nazbyt pośpiesznie:

Projekt 24 października 2003 roku

3. Dyrektor generalny urzędu przekazuje Szefowi Służby Cywilnej w terminie 14 dni informację o zatrudnieniu w wyniku naboru.

4. Informacja o zatrudnieniu w wyniku naboru zawiera:

- 1) nazwę i adres urzędu,
- 2) określenie stanowiska pracy,
- 3) imię i nazwisko osoby zatrudnionej w wyniku naboru,
- 4) datę zatrudnienia,
- 5) numer Biuletynu Służby Cywilnej, w którym ukazało się ogłoszenie i numer ogłoszenia,

- 6) liczbę kandydatów.”;
- 15) po art. 22 dodaje się art. 22 a i 22 b w brzmieniu:
“Art. 22 a. 1. Z przeprowadzonego naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej sporządza się protokół.
2. Protokół zawiera w szczególności określenie stanowiska pracy, na które prowadzony był nabór, zastosowane metody selekcji kandydatów, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy 10 najlepszych kandydatów, uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań związanych ze stanowiskiem pracy.
3. Do protokołu dołącza się dokumenty kandydatów wymienionych w protokole.
4. Protokół z dokumentami, o których mowa w ust. 3, przechowuje się przez rok od dnia opublikowania informacji o zatrudnieniu w wyniku naboru.
Art. 22 b. Jeżeli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze naboru ustał w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy, dyrektor generalny urzędu może zatrudnić inną osobę spośród 10 najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru.”

Sprawozdanie zamienia się w protokół, w nim nakaz uszeregowania 10 najlepszych kandydatów, dołącza się do protokołu dokumenty kandydatów i – postulowany wielokrotnie²⁸ – obowiązek przechowywania dokumentacji przez okres roku. Znika obowiązek publikowania informacji w Biuletynie Służby Cywilnej, natomiast w to miejsce wprowadzony zostaje obowiązek przekazywania informacji o zatrudnieniu w wyniku naboru Szefowi Służby Cywilnej.

Odnaleźć tu można analogie do postępowania z dokumentacją procedur udzielania zamówień publicznych, jednak zabrakło zwrotu o obowiązku zabezpieczenia dokumentacji przed ingerencją osób niepowołanych. Z całości nadal nie wynikało nic, co świadczyłoby o dążeniu do transparentności w procesach zatrudniania w administracji publicznej. Przeciwnie, poczyniony został krok wstecz poprzez usunięcie obowiązku publikowania wyników zatrudnienia w procesie naboru. W projektach przewijają się wprawdzie najrozmaitsze instrumenty o charakterze kontrolnym, tyle że przyznawane jedynie Szefowi Służby Cywilnej. Jak taka kontrola może wyglądać, zostało we wcześniejszej części ukazane. Przy tym z treści art. 22b również można uczynić instrument manipulacji, zmieniając w ciągu trzech miesięcy kilku pracowników, dochodząc do “właściwego” na liście.

W kolejnym projekcie – z 4 grudnia 2003 roku – też niewiele się zmienia w omawianym zakresie:

Projekt 4 grudnia 2003 roku

art. 22 otrzymuje brzmienie:

“Art. 22. (...) 3. Dyrektor generalny urzędu przekazuje Szefowi Służby Cywilnej informację o zatrudnieniu w wyniku naboru w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy o pracę.

4. Informacja o zatrudnieniu w wyniku naboru zawiera:

nazwę i adres urzędu,
określenie stanowiska pracy,
imię i nazwisko osoby zatrudnionej w wyniku naboru,
datę zatrudnienia,
numer Biuletynu Służby Cywilnej, w którym ukazało się ogłoszenie i numer ogłoszenia,
liczbę kandydatów.”;

po art. 22 dodaje się art. 22 a i 22 b w brzmieniu:

“Art. 22 a. 1. Z przeprowadzonego naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej sporządza się protokół.

2. Protokół zawiera w szczególności określenie stanowiska pracy, na które prowadzony był nabór, zastosowane metody selekcji kandydatów, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy co najmniej 5 najlepszych kandydatów spełniających wymagania związane ze stanowiskiem pracy, uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich tych wymagań.

3. Do protokołu dołącza się dokumenty kandydatów wymienionych w protokole.

4. Protokół z dokumentami, o których mowa w ust. 3, przechowuje się przez rok od dnia opublikowania informacji o zatrudnieniu w wyniku naboru.

Zmianie ulega liczba uszeregowanych według kwalifikacji kandydatów, z 10 do 5, nie bardzo wiadomo dlaczego, a okres przechowywania dokumentów sprecyzowany został co do początku biegu terminu. Kolejny projekt, z 19 grudnia, w omawianym zakresie nadal niczego w praktyce nie zmienia.

Przez blisko pięć lat ten obszar zatrudniania do korpusu służby cywilnej konsekwentnie pomijano nie tylko w publikacjach, ale też w pracach Rady Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej nie pokusił się przez ten okres o przeprowadzenie badań, jak w rzeczywistości realizowane są zasady Konstytucji i samej ustawy w tym zakresie. Przeprowadzony test, o bardzo zawężonym zasięgu, tym bardziej może przerazić, że gdziekolwiek się tknąć, objawia się powódź niekompetencji, dowolności, sobiepaństwa, pomylenia pojęć roli urzędnika państwowego z rolą feudała na folwarku lub właściciela warsztatu. Z tą różnicą, że właściciel przedsiębiorstwa skutki swoich błędnych decyzji personalnych odczu-

²⁸ W. Filipowicz - “Biurokrata z opaską na oczach”, “Wszyscy urzędnicy są równi” – miesięcznik *Komentarze* (nr 3 i 5), “Chora służba cywilna”, “Raport o służbie cywilnej” – miesięcznik *Przegląd Społeczny DZIŚ* (nr 9 i 12), “Piramida strachu..”, “Leczenie trądu nowotworem”, “System prawa czy prawo Systemu”, “Szeryf w mieście bezprawia” – publikowane na wielu stronach internetowych.

je na własnej skórze, natomiast w urzędzie administracji publicznej nikt za nic nie odpowiada, a stała i pewna pensja z budżetu państwa skutecznie usypia chęć wszelkiej inicjatywy.

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

Nietrudno sobie wyobrazić postawę urzędnika wobec przełożonego, który przeforsował kandydaturę wbrew poziomowi wiedzy i kwalifikacji. Choć może ten czynnik był właśnie decydujący, bo wygodny. Przy takiej dowolności również nietrudno sobie wyobrazić swobodną budowę struktur jakiegokolwiek urzędu według własnego uznania i zgodnie z własnymi celami. Szczególnie niepokojące staje się takie zjawisko w przypadku obsad personalnych zespołów, komórek organizacyjnych związanych z dysponowaniem finansami publicznymi lub decydującymi o wydawaniu koncesji, pozwoleń, czy wreszcie zespołów mających wcześniej wymienione kontrolować. Ukazane praktyczne przykłady z obszaru zamówień publicznych powinny uzmysławiać, do czego może doprowadzić brak mechanizmów kontroli w powiązaniu z całkowitą dowolnością zachowań i poczuciem bezkarności urzędnika. Taki system sobiepaństwa prowadzi w efekcie do rzeczywistego kryzysu państwa. Nie tylko umożliwi zatrudnianie posłusznych, ale też i, co do zasady, gorszych urzędników, bo lepszy nie potrzebowałby kumoterskiego poparcia przy przejrzystych regułach gry. Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia pozbawiania społeczeństwa środków kontroli sposobów zatrudniania i obsadzania stanowisk w administracji publicznej. Całej administracji, a nie tylko w korpusie służby cywilnej. Afery korupcyjne nie są wyłączną domeną administracji rządowej czy wyłącznie samorządowej. Tymczasem osoby biorące udział w pracach nad kolejnymi projektami nowelizacji ustawy zdają się nie dostrzegać niektórych związków przyczynowo-skutkowych. Jeżeli w systemie służby cywilnej możliwe są takie zachowania, jak opisane wcześniej, to w pozostałych obszarach administracji publicznej trudno wykluczyć możliwość występowania zjawisk o jeszcze bardziej patologicznym charakterze. Tam bowiem nie ma już nawet pozorów unormowań ograniczających swobodę postępowania urzędnika.

Instrumenty kontrolni poczynają dyrektorów generalnych w procedurach naboru do służby cywilnej, według autorów projektów nowelizacji, mają wzmocnić pozycję Szefa Służby Cywilnej. We wspomnianym wcześniej raporcie o służbie cywilnej przewijają się takie stwierdzenia (str. 64 Raportu), że nie powinno się dawać instrumentu kontroli w postaci instytucji odwołania od wyników rozstrzygnięcia uczestnikom rekrutacji. Uzasadnieniem była liczba postępowań – kilku tysięcy rocznie – i możliwość sparaliżowania administracji lawiną ewentualnych protestów. Tymczasem, jak można wnioskować z projektów, Urząd Służby Cywilnej samodzielnie będzie kontrolował to wszystko i paraliżu nie dozna. Bo jeśli nadal kandydatom odmawiać się będzie prawa kontroli i ewentualnego odwołania, to oznacza, że USC sam wszystko skontroluje. W przeciwnym razie po co byłyby te rozwiązania wprowadzane? Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów Szef Służby Cywilnej ma i tak wystarczające instrumenty kontroli i nie jest prawdą, że z powodu ich braku pozostaje bezczynny wobec sygnałów o nieprawidłowościach. Art. 11 usc stanowi, że Szef Służby Cywilnej realizuje zadania przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów, a w art. 12 ust. 1 pkt 1 *“czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej”*. Pojęcia wystarczająco szeroko zakreślone, by stanowiły podstawę przynajmniej zwrócenia się do dyrektora generalnego o wyjaśnienia w przypadku sygnalizowania możliwości naruszeń tych zasad, o których mowa. Trudno sobie wyobrazić odmowę współdziałania, choćby w świetle przepisu art. 11 usc, nie mówiąc już o znacznie szerszym pojęciu obowiązku współdziałania organów administracji państwowej w interesie państwa. Stosowanie takich uników, z uzasadnieniem braku kompetencji, jest nie tylko niepoważne, ale też potwierdza wspomniany wcześniej pogląd o pomyleniu ról urzędnika państwowego z *“panem na zagrodzie”*, a części struktury aparatu państwa z tą właśnie zagrodą.

Nasuwa się pytanie, jak dalece może sięgać nieświadomość stanu faktycznego w procedurach naboru do służby cywilnej. Przy tym i wyłaniających się na światło dzienne zagadnień rzeczywistych kwalifikacji urzędników wysokiego i najwyższego szczebla w administracji rządowej. Okazuje się, że ta nieświadomość może sięgać bardzo daleko. Wbrew negatywnej opinii o administracji ponad dziewięćdziesięciu procent społeczeństwa. Opinie te w znakomitej części opierają się na osobistych kontaktach z urzędnikami niższych szczebli. Zatem są wynikiem zetknięcia się ze skutkami wcześniejszych decyzji personalnych. Jak te decyzje powstają, pokazano na przykładach we wcześniejszej części opracowania. Tym bardziej niepokoi fakt, że jest to tylko ułamek procenta całości podobnych postępowań. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw wysuwania tezy o wyjątkowości prezentowanych zdarzeń, pośród kilku tysięcy rocznie podobnych postępowań. W żadnym z kontaktów z urzędem nie zdarzyło się nie mieć zastrzeżeń, nierzadko poważnych, co do zachowania urzędnika. Co gorsza tam, gdzie wielość przesłanek niejasnego działania prowadzi wręcz do podejrzeń korupcyjnego charakteru zdarzenia, instytucje oraz urzędnicy, zobowiązani do odpowiedniego reagowania, albo z zasta-

nawiającą determinacją bronią dostępu do informacji, albo umywają ręce. Tymczasem szef Służby Cywilnej wynosi naszą administrację na wyżyny sprawności i kompetencji:

Pyt.: “Jak pan ocenia poziom kompetencji polskich urzędników? Czy jesteście daleko od Europy?”

Odp.: “Uważam, że poziom naszych urzędników wcale nie jest gorszy od przeciętnej europejskiej. Sporo już osiągnęliśmy i z pewnością wiele jeszcze dobrego przed nami. Zawsze wzorem były dla nas kraje o wysokim poziomie kultury administracyjnej, jak Wielka Brytania, Skandynawia czy Niemcy. Twierdzą, że stanowimy konkurencję dla naszych sąsiadów i nie powinniśmy mieć żadnych kompleksów. Przygotowanie i sposób zachowania się naszych urzędników (...) tylko to potwierdza.”²⁹

Powyższy pogląd stoi w wyraźnej sprzeczności z opinią społeczną, oceniającą jakość aparatu administracyjnego zdecydowanie negatywnie. W świetle opisanych zdarzeń opinia ta znajduje swoje uzasadnienie, bowiem sposób doboru kadr wywołuje określone skutki na zewnątrz administracji, w jej codziennych działaniach. Skąd zatem taka rozbieżność ocen? Być może jest to efekt braku przeprowadzania badań, o czym mowa w części II niniejszego opracowania.

Porównanie sposobów funkcjonowania administracji państw rozwiniętej demokracji, zwłaszcza w świetle zbliżającej się integracji europejskiej, wymagałoby osobnego opracowania, a polski korpus służby cywilnej zapewne nabrałby jeszcze bardziej ponurego wyrazu, jak zresztą cały aparat administracyjny państwa.

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

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

Odp.: “I realizuję, działając całkowicie w granicach prawa. Przecież nie ma przepisu, który nakazuje obsadzanie wyższych stanowisk w drodze konkursu w określonym terminie. To byłby nonsens. Chodzi przecież o dobro instytucji, w której ma normalnie toczyć się praca. Te powody mogą uzasadnić sytuację, w której w ogóle rezygnuje się z konkursu. Przykładem mogą być dyrektorzy biur pełnomocników rządu, powołanych do określonych zadań realizowanych w określonym czasie. Organizowanie trwających rok procedur konkursowych miałyby sens przy założeniu, że biuro będzie funkcjonować przez 5 lat. Tyle że na przykład, reformę trzeba przeprowadzić w ciągu dwóch lat. Ogłaszanie konkursu, żeby wyłonić osobę która będzie pracować na tym stanowisku przez pół roku wydaje się wątpliwe.(...)”³⁰

Logika wywodu wydaje się być zrozumiała, gdyby np. nie taki fakt, że również i w tym właśnie urzędzie obsadzane są z pomijaniem konkursów wyższe stanowiska w departamentach, które trwają i trwać będą niezależnie od wszelkich reform. Zadaniem ich bowiem jest zapewnienie funkcjonowania urzędu, bez znaczenia, pod jaką nazwą ów departament będzie występował. Jeżeli zniknie, to tylko razem z całym urzędem, co nie wydaje się prawdopodobne. Zatem w takich sytuacjach widać podwójną logikę w działaniu i wypowiedziach. Takie konstrukcje quasi-racjonalne stają się później argumentami usprawiedliwiającymi omijanie nakazu konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej i są powszechną praktyką. Nie jest też prawdą, że procedury konkursowe trwają, a przynajmniej muszą trwać rok. Czas ich przeprowadzenie w ogromnej części zależy od sprawności działania zainteresowanych. W GITD w ciągu tego samego roku 2003 zorganizowano już drugi konkurs na to samo wyższe stanowisko, które widać zostało zwolnione przez uprzednio wybranego kandydata. Chodzi więc raczej o to, że tego zainteresowania w organizowaniu trudno się doszukać. Przeciwnie, używa się podobnych temu wyżej wybiegów, by temat konkursów odsuwać w nieskończoność. W tym przypadku trwa to już ponad dwa i pół roku. A komórka organizacyjna trwa od dziesięcioleci i trwać będzie nadal. Sposób myślenia i mentalność dają też znać o sobie i w innej wypowiedzi w tym samym wywiadzie: **“(...) Konkursy to jest tylko jeden z elementów stabilizacji sytuacji, a nie dobro samo w sobie. Jest to pewien proces. Dlatego np. brakuje mi takiego zapisu w ustawie, który pozwalałby na awans wewnętrzny. Gdyby konkursom podlegali tylko dyrektorzy, a zastępcy fakultatywnie, to już istniałoby pole manewru.(...)”**

Otóż i odnajdujemy w tej wypowiedzi sedno pragnień i snów o budowaniu własnego księstwka. Można sobie wyobrazić swobodę działania i organizacji pracy dyrektora departamentu, który z zewnątrz i nieznanym objął stanowisko w wyniku konkursu przeprowadzonego według czystych reguł i znalazł się w otoczeniu zastępców z nadania dyrektora generalnego. Nie trzeba zbytniej przenikliwości, by się zorientować do czego takie swobodne wewnętrzne awansowanie mogłoby doprowadzić. Można sobie wyobrazić próby przeprowadzania racjonalnych zamierzeń, które nie przypadną do gustu innym, a nawet mogą stanowić dla wielu zagrożenie utraty swobody postępowania. Nagłaśniane nieprawidłowości w zatrudnianiu na wyższe stanowiska pracy w służbie cywilnej, jak w całej zresztą administracji, to tylko jedna strona medalu. Dyrektorzy z konkursów, choćby i wybitni specjaliści, niewiele zdziałają, mając wokół współpracowników dobieranych na zasadzie nieformalnych powiązań, a nie według kompetencji. W przytoczonych przykładach udział biorą w niejasnych działaniach zresztą nie tylko p. o., jak można skonstatować. Tak więc i rzetelne konkursy na wyższe stanowiska nie rozwiązują problemu, a przepisy regulujące te postępowania również zdają się wymagać bardziej wni-

²⁹ Wywiad “GP” – nr 183 z 19-20 września 2003 r.

³⁰ *Wieloletnie czekanie na konkursy* – wywiad z dyrektorem generalnym Ministerstwa Finansów, Gazeta Prawna nr 168 z dn. 29-31 sierpnia 2003 r.

kliwego przeanalizowania.³¹ I nie dotyczy to zagrożeń o podłożu wyłącznie politycznym. We wskazanym wyżej przypadku nawet i nie trzeba było uciekać się do wewnętrznych awansowań z omijaniem procedur konkursowych, znaleziono bowiem "pole manewru". P.o. dyrektor pochodził z zewnątrz, a jeden z zastępców, bez żadnych konkursów i ogłoszeń, również przybył z zewnątrz. W ten prosty sposób w jednym departamencie, któremu z całą pewnością nie grozi likwidacja od kilku lat działają p. o. dyrektor z zewnątrz, trzech p. o. zastępców, w tym jeden ściągnięty z zewnątrz oraz jeszcze jeden zastępca, o którym w ogóle niewiele wiadomo. W tej sytuacji twierdzenie o całkowitym działaniu w granicach prawa wydaje się już mniej przekonujące. Zwłaszcza gdyby postawić jeszcze inne pytanie: czy tak liczna obsada stanowisk kierowniczych w tej jednej komórce organizacyjnej rzeczywiście jest działaniem racjonalnym.

Brak mechanizmów kontrolnych w systemie naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, w świetle powyżej przedstawionych zdarzeń, wydaje się być poważnym niedopatrzaniem. Czy jest to tylko niedopatrzanie, nie dostrzeganie pola, bardzo szerokiego, do rozwoju patologicznych sytuacji, czy też rozmyślne zaniechania, na to odpowiedzi w niniejszym opracowaniu nie będzie. Pośrednio tylko można snuć rozważania na temat motywów wielu osób zaangażowanych w konstruowanie kolejnych projektów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej.

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

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

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

Innym "łagodniejszym" sposobem na obchodzenie zasad naboru do służby cywilnej jest formułowanie ogłoszeń o pracę pod konkretną osobę. Na przykład kandydatom stawia się wymóg posiadania stażu pracy na określonym, rzadko spotykanym stanowisku(...)"³²

W przytoczonej wypowiedzi Przewodniczącego RSC wskazany jest, m.in. przykład "jaskrawego łamania zasad otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej bez wcześniejszego ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej o wolnym stanowisku pracy". Z kolei w cytowanych wyżej wypowiedziach jednego z wysokich urzędników administracji rządowej znajduje się i takie stwierdzenie, że: ***"(...) I realizuję, działając całkowicie w granicach prawa(...)"***. Tymczasem w przypadku wskazanego departamentu na tylko jedno z wyższych stanowisk ukazało się ogłoszenie, choć też raczej wyłącznie dla wypełnienia zasady ustawowej, bez dalszych jego konsekwencji. Pozostałe wyższe stanowiska obsadzone zostały z pominięciem nakazu zamieszczenia ogłoszenia. Co gorsza, stanowisko p. o. dyrektora w połowie roku 2001 zostało obsadzone przez osobę spoza urzędu. Nie dość więc, że pominięty został nakaz zamieszczenia ogłoszenia, to na dodatek obsada stanowiska nie była nawet "fakultatywnym aktem awansu wewnętrznego". Podobna sytuacja obsady stanowiska w tym samym departamencie nastąpiła jesienią 2003 roku w przypadku stanowiska p. o. zastępcy p. o. dyrektora. Przeniesiony on został z jednostki organizacyjnej o charakterze pomocniczym w stosunku do urzędu, a więc – pod rządami wówczas obowiązujących przepisów ustawy o służbie cywilnej – spoza korpusu służby cywilnej. Nie był więc to "awans wewnętrzny", lecz nabór na wolne stanowisko z pominięciem zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie SC. Wchodząc głębiej w szczegóły tego zdarzenia daje się zauważyć kolejny niebezpieczny trend. Otóż to właśnie stanowisko w istocie nie było wolne, gdyż funkcję p. o. zastępcy p. o. dyrektora pełniła osoba z "awansu wewnętrznego" tegoż urzędu. Trzeba trafia, że akurat przy obsadzie tego właśnie stanowiska przynajmniej jeszcze zachowana została zasada zamieszczenia ogłoszenia, ale działo się to przed zmianami personalnymi latem roku 2001, tuż przed wyborami parlamentarnymi. Teraz, po ponad dwóch latach, nastąpiła po prostu wymiana osób na tym samym stanowisku, przy czym członek korpusu służby cywilnej został przeniesiony poza korpus służby cywilnej – do gospodarstwa pomocniczego, natomiast osoba spoza korpusu – z gospodarstwa pomocniczego, bez żadnych procedur objęła wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Osoba odwołana i przeniesiona do pracy poza korpus służby cywilnej mogła, oczywiście, spróbować zaprotestować. Pytanie, dlaczego tego nie uczyniła, wydaje się być pytaniem retorycznym. To jeszcze jeden przyczynek do opisu wewnętrznych procedurów funkcjonowania służby cywilnej i sposobów konstruowania komórek organizacyjnych poszczególnych urzędów administracji publicznej.

Mało prawdopodobne, by tego typu sytuacje były czymś wyjątkowym, jak również mało prawdopodobne, by ani Szef Służby Cywilnej, ani członkowie Rady Służby Cywilnej nie stykali się z podobnymi sygnałami konkretnych działań "całkowicie w granicach prawa", skoro sami o tym wspominają.

³¹ Szeryf w mieście bezprawia – W. Filipowicz, www.NonPolitan.com

³² Gazeta Prawna Nr 91, 12 maja 2003 r.

Brak praktycznej możliwości kontrolowania przez Szefa Służby Cywilnej wszystkich decyzji kadrowych nie jest argumentem zbyt przekonującym zwłaszcza, jeśli otrzymując wyraźne sygnały, nie robi się nic.

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

Tymczasem brak jakichkolwiek reakcji czynników zobowiązanych do podejmowania działań nakazanych prawem ugruntowuje przekonanie, że bezprawie jest normą. W ten sposób konstruowany aparat administracyjny w coraz szerszym zakresie będzie tę zasadę poczucia bezkarności stosował w codziennym postępowaniu. To daje o sobie znać w zaprezentowanych przykładach, jak i zauważamy coraz wyraźniej w życiu codziennym. W zamówieniach publicznych, przygotowaniach do wykorzystania środków unijnych, marnotrawieniu tych środków lub wręcz ich znikaniu. W tworzeniu kolejnych projektów aktów prawnych i ich wykonywaniu w sposób przynoszący straty czy wręcz chaos, za który nikt nie ponosi odpowiedzialności, ale skutki odczuwa całe społeczeństwo. Tak konstruowane zespoły będą wdrażać w życie perspektywiczne plany, choćby projektowane obecnie reformowanie wydatków publicznych zwane "planem Hausnera", lub reformę służby zdrowia. Jak sobie radzą urzędnicy resortu zdrowia z umiejętnością perspektywicznego patrzenia pod kątem potrzeb państwa, również zostało zaprezentowane w jednym z przykładów. Perspektywy w wielu przypadkach sięgają nie dalej niż brzeg własnego biurka, a w czasie co najwyżej na miesiąc, dwa naprzód.

Sygnalizowane w "Raporcie o służbie cywilnej III RP" procedury tzw. "reorganizacji" urzędów tylko po to, by obsadzić wyższe stanowiska swoimi ludźmi lub pozbyć się osób niewygodnych (str. 60), to tylko jeden aspekt tego samego trendu. Brak mechanizmów kontroli w procedurze naboru na wolne stanowiska umożliwia zupełną dowolność postępowania. Nie tylko zatrudniania wbrew wszelkim regułom służby cywilnej osób, które się chce zatrudnić, ale również zatrudnianie takich kandydatów, którzy w ogóle nie spełniają wymogów podstawowych i tylko pozornie jest to hipoteza bezsensowna. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, że dezorganizuje się pracę jakiejś komórki organizacyjnej tylko po to, by wykazać nagłą nieudolność jej szefa, a tym samym uzyskać podstawy do jego usunięcia. Taki scenariusz, teoretycznie nie do przyjęcia, w praktyce jest stosunkowo prosty do przeprowadzenia. Ponieważ nie ma żadnego zewnętrznego mechanizmu kontroli, jedynym punktem ewentualnego oporu mogłyby być pracownicy wewnątrz urzędu. Nie trzeba jednak specjalnie rozwiniętej wyobraźni, aby sobie uzmysłować, iż w rzeczywistości oporu żadnego nie będzie. Ani ze strony komisji kwalifikacyjnej, ani wewnętrznych służb kontroli. Swoista piramida strachu wewnątrz struktur może skutecznie blokować wszelkie przejawy ewentualnego protestu.

Warto byłoby zapewne przeprowadzić badania w zakresie tak nagłaśnianego obecnie pojęcia mobbingu, znanego zresztą od lat pod swoją nazwą szykanowania, a także w zakresie atmosfery i stosunków interpersonalnych wewnątrz korpusu służby cywilnej.

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

W świetle niedawno wprowadzonych zmian w prawie karnym, niejednoznacznych choćby pod względem moralnym, można chyba przyjąć, że problem korupcji stał się dla kraju jednym z pierwszoplanowych. Wdrażanie tak drastycznych metod, jak podsłuchy, podglądy, prowokacje – i to w wielu obszarach życia nie tylko publicznego – wskazywałoby, że wobec sytuacji nadzwyczajnych sięga się po nadzwyczajne środki. Nawet takie, które ingerują w prywatność tak dalece, że budzą wątpliwości w świetle uregulowań dotyczących praw człowieka i obywatela.

W tej sytuacji zastanawia, dlaczego wielokrotnie poruszane kwestie dążeń do rozszerzenia obszarów jawności i przejrzystości życia publicznego budzą w wielu kręgach niezrozumiały, acz silny opór, w tym i poprzez konsekwentne pomijanie milczeniem wielu sygnałów.

Wygłaszane deklaracje o dążeniu do poszerzania obszarów jawności życia publicznego zdają się nie znajdować potwierdzenia w rzeczywistych działaniach. Kolejne projekty nowelizacji ustawy o służbie cywilnej nadal pozostawiają z dala od światła jeden z zasadniczych elementów systemu – jawność i przejrzystość sposobów obsadzania stanowisk przynajmniej w tej części administracji.

Czy zaniechania te są wynikiem nieświadomości stanu faktycznego, ignorowaniem zjawiska? Pytania te należałoby kierować do odpowiednich adresatów i od nich domagać się jasnych odpowiedzi.