

Urzędnik – zjawisko nadprzyrodzone

Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

Czy jest w RP taki zawód, stanowisko lub funkcja, z których odejście automatycznie skutkuje utratą nabytych tam doświadczeń, stażu? Ba, nawet udokumentowanych osiągnięć związanych ściśle z pełnioną tam funkcją w konkretnym miejscu i czasie? Lekarz, kierowca, pielęgniarka, pracownik naukowy? Otóż nie. Takim ewenementem okazuje się być pracownik administracji rządowej. Zwany precyzyjnie i naukowo członkiem korpusu służby cywilnej.

Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej kończą się – na ogół - wskazaniem najlepszego kandydata na stanowisko, na jakie odbywał się konkurs. Sam przebieg tych, z założenia przejrzystych, rzetelnych i bezstronnych sprawdzianów wiedzy i umiejętności wielokrotnie już był opisywany w szeregu artykułów. Zatrważający obraz. Zapewne dlatego media skrzętnie dotąd unikały opisywania tego aspektu. Dopiero niedawno w *Gazecie Prawnej* pojawiła się jaskółka, która wprawdzie wiosny nie czyni, ale być może zapoczątkuje rzeczywistą i poważną debatę o stanie służby cywilnej RP. Bez opowiadania historii z krainy baśni i dobrego samopoczucia. Tu będzie mowa o części finałowej konkursów, już po wskazaniu najlepszego kandydata.

Do 30 czerwca tego roku do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej mógł przystępować każdy, kto spełniał warunki określone w ogłoszeniu o konkursie. Od momentu wskazania najlepszego kandydata biorą początek trzy ścieżki postępowania.

Urzędnik mianowany, na stanowisko dyrektora generalnego przenosi premier na wniosek Szefa Służby Cywilnej po zasięgnięciu opinii właściwego kierownika urzędu centralnego. Niby proste. W praktyce niekoniecznie, co udowadnia przypadek konkursu na dyrektora generalnego w UKIE. Od pół roku „kierownik urzędu centralnego” nie potrafi skonstruować opinii, która w świetle przepisów i tak nie ma wpływu na sam fakt obsadzenia stanowiska. Ale ponieważ jest wymagana, stąd upór wewnątrz urzędu skutecznie blokuje wykonanie nakazu prawa.

Zresztą ten konkretny przypadek zdaje się w ogóle wymykać spod odpowiednich przepisów.

Druga ścieżka otwiera się wówczas, gdy konkurs wygrywa członek korpusu służby cywilnej, czyli niekoniecznie urzędnik mianowany. Wówczas zwycięzcę przenosi na stanowisko Szef Służby Cywilnej i sprawa powinna się tak kończyć. Bez zbędnej zwłoki, choć w praktyce i tu może być różnie. Np. w zależności od tego, kto wygrał, czy „p.o” z tegoż urzędu, czy obcy z urzędu innego.

Trzecia ścieżka wreszcie otwiera się w wypadku zwycięzcy spoza korpusu służby cywilnej. I tu zaczynają się dziać jeszcze bardziej przedziwne historie.

Przepis art. 48 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej powiada: **"Z osobą nie będącą członkiem korpusu służby cywilnej wyłonioną w drodze konkursu, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2, dyrektor generalny urzędu zawiera umowę o pracę na czas określony do 3 lat. Wcześniej niż rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem."**

Przepis prosty, jednoznaczny, niebudzący wątpliwości, co do swojej wymowy. Kandydat, obojętnie skąd się wywodzący, byle spełniał warunki określone w ogłoszeniu, po wygraniu konkursu zawiera umowę o pracę i obejmuje stanowisko. O kontrowersyjnej kwestii okresu, na jaki zawierana ma być umowa innym razem.

Okres, gdy uchwalano ustawę (obecna treść znowelizowana przed blisko sześciu laty), charakteryzował się śladową liczbą urzędników mianowanych. Ponadto powołany przepis miał na celu – w pewnego rodzaju okresie przejściowym – umożliwić obejmowanie stanowisk przez osoby spoza administracji, ale ze specjalnymi, pożądanymi kwalifikacjami. Pomiędzy inne, niewyartykułowane cele takiego rozwiązania. To osobny temat.

Tak więc jednoznaczność przepisu zdaje się być oczywista. A jednak ta oczywistość zaczyna być problematyczna, gdy zdarzy się przypadek, do którego przepis tylko pozornie ma zastosowanie wprost, jednak skutki już zaczynają być niejednoznaczne. Wyobraźmy sobie przypadek, że konkurs wygrywa osoba, która przez wiele lat była członkiem korpusu służby cywilnej, ale w tej chwili nie jest. Np. z różnych względów, rodzinnych, osobistych, musiała odejść z urzędu. Choćby z konieczności objęcia gospodarstwa rolnego po nagle zmarłych

rodzicach, czy też z tysiąca innych powodów natury osobistej, losowej. Co wówczas się dzieje? W zasadzie nic. Przepis, czytany wprost, ma — w ocenie wielu, również prawników — zastosowanie wobec takiej osoby. Innymi słowy stawia się znak równości pomiędzy osobą z doświadczeniem w korpusie służby cywilnej, a osobą, która nigdy w tym korpusie nie była. Wracając zaś do art. 48 ust. 2 czytamy: **"Członka korpusu służby cywilnej, który został wyłoniony w drodze konkursu na stanowisko, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2, Szef Służby Cywilnej przenosi na to stanowisko i określa wysokość wynagrodzenia na tym stanowisku."**

Teraz wyobraźmy sobie następującą sytuację: dwa konkursy, dwaj kandydaci wskazani jako najlepsi, ale jeden pracuje w urzędzie, jest zatem członkiem korpusu służby cywilnej, natomiast drugi pracuje w rodzinnym tartaku, bo rok wcześniej odszedł z urzędu, czyli z korpusu służby cywilnej. Obaj, załóżmy, mają dokładnie te same kwalifikacje, ten sam staż w służbie cywilnej, to samo doświadczenie, osiągnięcia, kilkuletni staż na stanowisku kierowniczym w korpusie służby cywilnej. A jednak kształtowanie ich sytuacji prawnej przebiegać ma w diametralnie różny sposób. Jednym zaś kryterium tego rozróżnienia jest obecne miejsce pobytu, miejsce zatrudnienia.

Przyjmując taki sposób rozumienia powołanych przepisów, racjonalność ustawodawcy - generalna zasada czytania wszelkich aktów prawnych — zdaje się stawać pod znakiem zapytania. W konsekwencji bowiem należałoby przyjąć, że osoba odchodząca po wielu latach z korpusu służby cywilnej w tym samym momencie traci wszystko, co zdołała przez ten okres w nim osiągnąć. I nie chodzi tu o jakiegokolwiek przywileje, bo tu ich po prostu nie ma. Chodzi o tak niezbywalne - w każdym innym przypadku jakiegokolwiek zawodu czy stanowiska — osiągnięcia, jak staż, doświadczenie, udokumentowane umiejętności, w tym i na stanowisku kierowniczym, a też i — o ironio — doświadczenie opiekuna nowych pracowników w służbie przygotowawczej do służby cywilnej. Już samo powierzenie takiej funkcji może świadczyć o pozycji w korpusie służby cywilnej, doświadczeniu i kwalifikacjach.

Tymczasem odejście w pewnym momencie z korpusu służby cywilnej zdaje się powodować, iż wszystko to uznaje się za nieistniejące, a były członek korpusu służby cywilnej znajduje się naraz w hierarchii poniżej swoich niedawnych podopiecznych w służbie przygotowawczej.

W przytaczanych wcześniej przykładach zawodów i stanowisk taka sytuacja byłby nie do pomyślenia. Zawodowym kierowcom, z uprawnieniami np. na TIR-y i przewozy międzynarodowe nikt tych umiejętności i uprawnień nie odbierze, choćby przeszedł do innych zajęć. Pracownikowi naukowemu też nikt doktoratu nie odbierze, choćby hodował owce na halach. To samo dotyczy np lekarzy, pielęgniarek i wielu innych grup zawodowych. Żaden z przedstawicieli tych grup, poza urzędnikiem, jak się okazuje, nie traci ani umiejętności, ani lat doświadczenia, ani uprawnień. Są wprawdzie pewne rygory ograniczeń, jak choćby cykliczne powtarzanie sprawdzianu predyspozycji do wykonywania zawodu, jednakże nie mają one związku z odejściem od jakiegoś zajęcia, ale z upływem czasu, na jaki od zawodu się odeszło. W przypadku np. pielęgniarki, po pięcioletnim dopiero okresie poza zawodem musi ona weryfikować swój dyplom. Znaczący, ponownie zdawać egzamin. A warto sobie uświadomić, iż od takich osób zależy często zdrowie i życie innych osób.

Jakimi więc niezwykłymi umiejętnościami miałyby się odznaczać członek korpusu służby cywilnej, że już następnego dnia po odejściu z urzędu traci wszystkie przymioty członka tegoż korpusu? Tu już nie tylko zasady racjonalności prawa, ale i zwykły rozsądek zdają się zmierzać na manowce.

Czy rzeczywiście intencją ustawodawcy było dokonywanie rozróżnienia sytuacji prawnej według jedyne go kryterium — miejsca aktualnego pobytu? Z całkowitym pominięciem cech, które są podstawą dopuszczenia do udziału w konkursie, podstawą dokonywania oceny zdolności kandydata oraz z pominięciem nabytych doświadczeń w określonym segmencie administracji publicznej? Nie wydaje się to prawdopodobne.

Gdyby jednak przyjąć taki tok rozumowania, wówczas przepis art. 48 ust. 3 nie miałby już tak jednoznacznej wymowy, jak to się na pierwszy rzut oka wydaje. Mianowicie sformułowanie: **"Z osobą nie będącą członkiem korpusu służby cywilnej..."** staje się sformułowaniem niepełnym, niedoprecyzowanym. Stosujący ów przepis musi niejako uzupełnić jego treść o zwrot określający sytuację, do jakiej ma przepis się odnosić. Jeśli więc przyjąć, że ustawodawca istotnie zamierzał dokonać rozróżnienia sytuacji prawnej wyłącznie na podstawie jednego kryterium — miejsca pobytu, wówczas konieczne jest uzupełnienie o zwrot w rodzaju „obecnie”, „ w danej chwili”, „w chwili wyłonienia”, itp. I rzeczywiście, przepis w ten sposób

jest rozumiany, ale — należy podkreślić — jest to interpretacja. Do czego prowadzi w praktyce, sygnalizowano wcześniej. Należałoby też przyjąć, że ustawodawca zakładał powtarzanie przez takiego byłego członka korpusu służby cywilnej wszystkiego od początku. Dokładnie tak, jak to obowiązuje wszystkich, którzy nigdy w korpusie służby cywilnej nie byli. Czy taka intencja ustawodawcy jest do przyjęcia?

Otóż odnajdujemy w innym przepisie ustawy o służbie cywilnej racjonalność i wyraźnie wyartykułowane intencje ustawodawcy w dokładnie tej samej materii. Art. 25 ust. 1 stanowi: **"W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony; w czasie trwania umowy osoby te obowiązane są do odbycia służby przygotowawczej, z zastrzeżeniem art. 27."**

Zawarte w treści przepisu sformułowania „po raz pierwszy” zdaje się bezspornie dowodzić, iż ustawodawca nie miał intencji zobowiązania osób, zatrudnionych po raz kolejny w korpusie służby cywilnej, do ponownego poddawania się procedurom, które już te osoby przeszły. Dlaczego zatem miałyby być inaczej pod rządami przepisu art. 48 ust. 3? Wydaje się, że możemy tu mieć do czynienia z przypadkiem zastosowania wykładni typu rozszerzającego — **"minus dixit quam voluit — ustawodawca powiedział mniej, niż zamierzał."** [1] Istnieje wprawdzie generalna zasada zakazu stosowania wykładni rozszerzającej przepisów prawnych, które stanowią *lex specialis*, a taki charakter ma ustawa o służbie cywilnej w stosunku do kodeksu pracy. Jednakże dotyczy ten zakaz innych sytuacji, np. prawa podatkowego czy karnego. W przypadku przepisów zezwalających, przyznających uprawnienia, wolności lub prawa podmiotowe stosuje się na ogół zasadę ***in dubio pro libertata — w razie wątpliwości na korzyść wolności***. Stosowanie wykładni językowej ma też swoje niuanse, zezwalające — „z ważnych powodów” - na odstępianie od rozumienia normy na gruncie języka potocznego: **"Wolno jest odstąpić od znaczenia literalnego wówczas, gdy znaczenie to prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji (argumentum ad absurdum)"** i dalej: **"Ustalając znaczenie literalne przepisu należy brać pod uwagę inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej (reguła harmonizowania kontekstów)"** [2]

Wracając do treści przepisu art. 48 ust. 3, któremu przypisuje się znaczenie takie, o jakim mowa wyżej, zdaje się ta interpretacja pomijać zacytowane reguły wykładni. Ponadto w istocie prowadzi właśnie do absurdu.

Nie miejsce tu na bardziej szczegółową analizę, zatem upraszczając, jeśli przyjmowane znaczenie prowadzi w konsekwencji do absurdów, nawet sprzeczności logicznych wewnątrz samego aktu, *vide*: art. 25 ust. 1, to należy poszukać takiej interpretacji, która wskazane wątpliwości i kontrowersje przynajmniej zneutralizuje.

Wspomniano już, że znaczenie przepisu art. 48 ust. 3 w istocie jest interpretowane poprzez „dodanie” brakującego dla jednoznaczności sformułowania w rodzaju: „aktualnie”, „w danej chwili”, „teraz” lub innego o podobnym znaczeniu. Ponieważ jednak przyjęcie takiego znaczenia normy prowadzi do, co najmniej, sprzeczności z logiką i zdrowym rozsądkiem, ale i chwieje spójnością wewnętrzną aktu prawnego — relacja art. 25 ust. 1 do art. 48 ust. 3 — należałoby rozważyć inny sposób odczytywania znaczenia przepisu.

Można przyjąć, jak się wydaje, że sformułowanie z art. 25 ust. 1 — „po raz pierwszy” - określa intencje ustawodawcy, by zwolnić z obowiązku powtarzania tej samej drogi przez osoby, które już raz tę drogę przebyły. Niezależnie od ich aktualnego miejsca zatrudnienia (przebywania). Gdyby więc zachować ten sam nurt rozumowania w związku z art. 48 ust. 3, zamiast domyślnego dodawania „aktualnie”, powinno się dodawać domyślne np. „nigdy”, „dotychczas” itp. Zamiana tych dwóch doprecyzowań — obydwu będących rezultatem interpretacji, trzeba podkreślić — zmienia diametralnie znaczenie przepisu, a jednocześnie usuwa sprzeczności logiczne, racjonalizuje cele i funkcjonalność przepisu oraz staje się spójne ze znaczeniem przepisu art. 25 ust. 1.

Zmienia się też, oczywiście, sytuacja prawna osoby, która wygrała konkurs na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, mając przy tym w tymże korpusie wystarczający staż i doświadczenie.

Trwanie w uporze, iż jedynym możliwym znaczeniem przepisu art. 48 ust. 3 jest określanie sytuacji aktualnej, pomijając wszystkie inne argumenty i okoliczności, zdaje się być niezupełnie zrozumiałe.

Prowadzi to również do wniosku, że ustawodawca przyjmowałaby jako kryterium — jedyne — rozróżnianie sytuacji prawnej i faktycznej ze względu na miejsce aktualnego pobytu.

Pomijając całkowicie rozróżnianie ze względu na doświadczenie, staż, kwalifikacje, umiejętności nabyte w określonym segmencie administracji publicznej. Tylko że takiego kryterium — miejsca aktualnego zatrudnienia czy pobytu — nie można się doszukać w całej ustawie, jak i w aktach wykonawczych do niej.

A jak wyglądałaby interpretacja takiej oto sytuacji, gdy członek korpusu służby cywilnej odchodzi z urzędu w trakcie konkursu, w którym bierze udział i ten konkurs wygrywa już po ustaniu stosunku pracy?

Pozostaje jedynie, przy takiej interpretacji, jaka jest przez większość uznawana, przyjąć uzasadnienie z obszarów metafizyki. Członek korpusu służby cywilnej jest istotą nadprzyrodzoną, a opuszczając ów korpus, choćby na chwilę, choćby na jeden dzień, traci tym samym swoje magiczne umiejętności bractwa wtajemniczonego.

Przypisy:

[1] Wstęp do prawoznawstwa - Lech Morawski, Tonik, Toruń 1999, s. 165.

[2] op. cit. s. 171, 172.

Witold Filipowicz

Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, magister administracji, studium podyplomowe integracji europejskiej. Wieloletni pracownik administracji rządowej szczebla centralnego, w tym na stanowiskach kierowniczych, specjalista z zakresu zamówień publicznych i funkcjonowania administracji. Autor szeregu publikacji, m.in. w "Dziś", Komentarze", "Forum Akademickie", "Obywatel" oraz na wielu serwisach internetowych publicystyki niezależnej, autor raportu "Służba cywilna III RP: zapomniany obszar", prezentowanego i opublikowanego na stronach Fundacji Batorego w Programie Przeciw Korupcji.



[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 03-10-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3660) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3660>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach

informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl