



Przegląd Służby Cywilnej

Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

ISSN 2082-193X

Październik 2014

ZASADA OTWARTOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI NABORU

Dodatek do numeru 5 (32) z 2014 r.



ZASADY KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

SPIS TREŚCI

DODATEK DO „PRZEGLĄDU SŁUŻBY CYWILNEJ” 2014/2

Z PERSPEKTYWY 2014 r.

W jakim punkcie jesteśmy? – Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM, Redaktor Naczelny s. 3

PODSTAWA PRAWNA

Zasada otwartości i konkurencyjności naboru:

- art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej;
- § 1 i § 10 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej s. 5

DOSTĘP DO SŁUŻBY CYWILNEJ

W służbie publicznej na jednakowych zasadach. Z Profesor Ireną Lipowicz, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, rozmawia Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM s. 6

W duchu fair play. Z prof. Mirosławem Stecem, Przewodniczącym Rady Legislacyjnej, rozmawia Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM s. 14

Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej? Spojrzenie socjologa – Mariusz Kwiatkowski s. 20

Nabory do służby cywilnej. Procedury i zasady – Kamil Kazimierczuk, Michał Masłowski s. 24

W OCENIE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Nabory w Polsce świetle wyników kontroli NIK (służba cywilna, służba zagraniczna, samorząd terytorialny) – Bożena Nowaszczuk s. 32

PRACOWNICY NIEPEŁNOSPRAWNI A SŁUŻBA CYWILNA

Osoby niepełnosprawne w naborze do służby cywilnej w realiach istniejącego modelu otwartego i konkurencyjnego naboru oraz pierwszeństwa w zatrudnieniu – Dariusz Gosk s. 40

Niepełnosprawność to nie bariera. Każdy jest w czymś dobry – Tomasz Hupało, Paulina Zdziarska s. 46

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL



W jakim punkcie jesteśmy?



Dagmir Długosz

**Dyrektor Departamentu Służby
Cywilnej KPRM**

Redaktor Naczelny

Biorąc pod uwagę historię zasad dotyczących naboru do służby cywilnej, widać jak wiele zmian zaszło w tym zakresie w okresie obowiązywania obecnego stanu prawnego.

- ❑ Art. 60 Konstytucji RP z 1997 r. zawiera normę, zgodnie z którą obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych dysponują prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ograniczenia tego prawa wypływają wyłącznie z tego przepisu, a więc dotyczą posiadania obywatelstwa polskiego oraz korzystania z pełni praw publicznych.
- ❑ Charakter naboru do służby cywilnej określa art. 6. ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r., który stanowi, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny.
- ❑ Zasadę otwartości i konkurencyjności naboru, wymienioną w par. 1. zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r., tzw. etycznego, precyzuje par. 10 tego zarządzenia.
- ❑ 30 maja 2012 r. zostało wydane przez Szefa Służby Cywilnej zarządzenie nr 3, wprowadzające „Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, w części III odnoszące się do kwestii naboru i wprowadzenia do pracy.

Warto zauważyć, że sytuacja, zarówno jeśli chodzi o przepisy, jak i proces ich wdrażania oraz dostosowywania procedur w obrębie naborów w służbie cywilnej, w ostatnich latach bardzo się zmieniła, i to w kierunku umocnienia i utrwalenia mechanizmów merytokracji kadrowej. Wyrazem tego jest wzmocnienie merytorycznego aspektu procesu rekrutacji przy jednoczesnej trosce o zachowanie jego obiektywnego i konkurencyjnego charakteru.

Wymownym dowodem świadczącym o zakresie i znaczeniu zmian zachodzących w obszarze naborów w służbie cywilnej mogą być wyraźnie pozytywne wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonej w odniesieniu do działań Szefa Służby Cywilnej oraz w wybranych urzędach administracji rządowej w zakresie funkcjonowania służby cywilnej w okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w ramach obowiązujących regulacji prawnych. W szczególności jako pozytywne wskazano: określenie i wdrożenie wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji naboru i wprowadzenia do pracy w służbie cywilnej, wynagradzania oraz szkolenia i rozwoju zawodowego pracowników służby cywilnej oraz przeprowadzania naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. To wystąpienie pokontrolne pokazuje, że można mówić o pewnej dynamice zmian i można się spodziewać, że rozwiązania wprowadzone na poziomie zmian legislacyjnych, a więc oficjalnym, będą wpływały również na praktykę realizacji naborów w służbie cywilnej, zmierzającą w kierunku większego udziału czynników *stricte* merytorycznych.

Nabór do służby cywilnej, a także stosowanie zasad otwartości i konkurencyjności naboru w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli, na s. 32–39 omawia doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej NIK, p. Bożena Nowaszczyk.

Czy jednak wszystko się udało?

O odpowiedzi m.in. na to pytanie poprosiliśmy Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Irenę Lipowicz (s. 6–13) i Przewodniczącą Rady Legislacyjnej prof. Mirosława Steca (s. 14–19). Kwestie naborów w III RP naświetla ponadto dr Mariusz Kwiatkowski. Trzeba jednak dodać, że podstawowe tezy artykułu są efektem badań przeprowadzonych przez Autora przed kilku laty i opublikowanych w książce pt. „Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym” (a więc nie tylko w służbie cywilnej, która nie jest nawet jego największym segmentem), wydanej w 2011 r. A i od tego czasu zmiany w administracji rządowej stale postępują.

W jakim punkcie zatem jesteśmy? Czy regulacje prawne, chociażby najlepsze, wystarczą, by zapewnić odpowiedni dobór kadr dla służby cywilnej?

Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz zwraca uwagę, że obecnie prawo jest jasne, ale mamy problem z zaufaniem społecznym oraz z kwestią zatrudniania w służbie cywilnej osób z niepełnościami. Mimo ustawowych ustaleń ich zatrudnienie zwykle nie przekracza zapisanych w ustawie 6 proc. Choć zdarzają się wyjątki – urzędy, które radzą sobie z tym problemem. Na s. 46–55 publikujemy wypowiedzi szefów Urzędu Transportu Kolejowego i jego pracowników. Zadowoleni pracodawcy, usatysfakcjonowani pracownicy – to też nasza rzeczywistość. Warto zapoznać się z ich opiniami. Kwestię zatrudniania w administracji osób niepełnosprawnych omawia ponadto Dariusz Gosk, ekspert Fundacji Aktywizacja, specjalizujący się w zakresie włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy (s. 40–45).

Gdzie zatem tkwi problem, skoro nie w rozwiązaniach prawnych?

Prof. Mirosław Stec sugeruje, że zasadnicze znaczenie ma faktyczne podejście do dostępnych instrumentów prawnych przez osoby, które je stosują, i sposób, w jaki z tego prawa korzystają. Wprawdzie w tej dziedzinie też zrobiliśmy duży postęp, ale tego typu zmiany – w świadomości – wiążące się z aspektami psychologicznymi, są trudno odnotowywane. „W tym zakresie dokonuje się wiele, tylko że nie przykładamy do tych zmian odpowiednich cenzur” – twierdzi Przewodnicząca Rady Legislacyjnej. „Natomiast nie ma najmniejszej wątpliwości, że w ogromnym zakresie mamy już do czynienia z zupełnie inną Polską” – puentuje.

□



ZASADA OTWARTOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI NABORU

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

Art. 6. Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny.

Dz.U.2014.1111 j.t.

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej

Rozdział 1

Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej

§ 1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kieruje się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, którymi w szczególności są:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

(...)

§ 10. Realizując zasadę otwartości i konkurencyjności naboru, członek korpusu służby cywilnej, organizując i przeprowadzając nabór w służbie cywilnej w szczególności:

- 1) ma na względzie dbałość o:
 - a) równy dostęp do służby publicznej,
 - b) niedyskryminację z jakichkolwiek powodów,
 - c) zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa przez administrację rządową,
 - d) neutralność polityczną służby cywilnej;
- 2) przez swoje działania:
 - a) wzmacnia zaufanie obywateli do kompetencji osób, które realizują zadania państwa,
 - b) dba o to, aby wyłanianie w drodze naboru osoby najlepiej przygotowane do realizacji zadań państwa,
 - c) daje gwarancje jawnej i efektywnej kontroli nad przebiegiem naboru;
- 3) nie wywiera pozaustawowego wpływu ani nacisku na proces naboru, nie ulega takim wpływom lub naciskom, a o ich wystąpieniu informuje właściwych przełożonych.

(...)

M.P. z dnia 21 października 2011 r.

W służbie publicznej na jednakowych zasadach

Z Profesor Ireną Lipowicz, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, rozmawia Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Dr hab. Irena Lipowicz

Prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego; Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji.

W 1976 r. ukończyła z wyróżnieniem studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Została asystentem, a następnie adiunktem na Wydziale Prawa Uniwersytetu Śląskiego. W 1981 r. uzyskała tytuł doktora prawa. Od 1980 r. członek związku zawodowego „Solidarność” oraz członek – założyciel „Związku Górnośląskiego”. W latach 1991–2000 poseł na Sejm, członek Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego opracowującej Konstytucję z 1997 r.

W 1992 r. uzyskała tytuł doktora habilitowanego. Od 1997 r. przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego, zastępca przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Unii Wolności oraz wice-

Rozbudowaniem zasady równości obywateli, określonej w art. 32 Konstytucji RP, jest norma zawarta w art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którą korzystający z pełni praw publicznych dysponują prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ograniczenia tego prawa wypływają wyłącznie z tego przepisu, a więc dotyczą posiadania obywatelstwa polskiego oraz korzystania z pełni praw publicznych. Jednocześnie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50) przepis ten nie oznacza, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania.

Dyrektor Dagmir Długosz

Jak Pani Profesor, jako przedstawiciel doktryny prawa administracyjnego, ale także osoba od niemal 4 lat sprawująca urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, ocenia funkcjonowanie konstytucyjnego wzorca ustanowionego art. 60 Konstytucji RP w realiach polskiej służby publicznej? Czy stworzone instytucje demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniają – zdaniem Pani Profesor – idee, które przyświecały ustrojodawcy przy tworzeniu tej normy?

Prof. Irena Lipowicz

Art. 60 jest bardzo ważny dla profesjonalnego charakteru służby publicznej ze względu na zakaz wprowadzenia innych ograniczeń w prawie dostępu do niej, po to aby kwalifikacje, wiedza i doświadczenie stały się czynnikami decydującymi. U jego podstawy leży zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. To nie jest tylko preambuła do konstytucji, to również prawo do dobrej administracji, które znajduje swój wyraz również w Karcie Praw Podstawowych i w innych aktach. To uznana zasada prawa administracyjnego, a w gruncie rzeczy pewna podstawa państwa, czyli zasada, by osoby zatrudnione były rekrutowane w oparciu o kwalifikacje merytoryczne, w ramach przejrzystych procedur, które nikogo nie powinny dyskryminować. Czyli są to trzy proste punkty, które – jak w znanej paremii *Iustitia fundamentum regnorum* – stanowią pewien fundament Rzeczypospolitej.

Bardzo mocno to odczułam podczas mojej ostatniej wizyty we Lwowie, kilka tygodni temu. Podczas spotkania z młodymi absolwentami, urzędnikami oraz przedstawicielami Majdanu dało się zauważyć jedno wielkie wołanie o uczciwą administrację, bez korupcji, i wyobrażenie sobie takiej jej reformy, która prowadzić będzie ku administracji transparentnej, uczciwej i przejrzystej rekrutowanej. Bardzo mnie wtedy wzruszył bilbord pod hasłem: Dajesz łapówkę, znieważasz pamięć naszych bohaterów. Trochę zrobiło mi się wówczas żal, że w Polsce, np. z okazji 1 czy 30 sierpnia bądź 1 września, nie ma bilbordów typu: dajesz łapówkę, wykraczasz przeciw bezstronności administracji, naruszasz zasadę przejrzystości i uczciwości służby cywilnej czy administracji publicznej, znieważasz pamięć tych, którzy za wolne państwo walczyli i ginęli. Ale to tylko taka dygresja, bo nagle cofnęłam się o dwadzieścia lat i zobaczyłam, jak by to było, gdybyśmy w ogóle służby cywilnej nie mieli.

przewodnicząca Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, a także członek Komisji Spraw Zagranicznych. Od 1998 r. jest profesorem Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, obecnie kierownikiem Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.

W latach 2000–2004 była ambasadorem nadzwyczajnym i pełnomocnym Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Austrii. W latach 2004–2006 była Ambasadorem – Przedstawicielem Ministra Spraw Zagranicznych ds. Stosunków Polsko-Niemieckich. Od 2005 r. do 2010 r. była członkiem Kolegium NIK. W latach 2006–2010 była profesorem Wyższej Szkoły Psychologii Społecznej w Warszawie. Od 2008 do 2010 r. była członkiem Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W latach 2008–2010 była dyrektorem zarządzającym Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Odnaczona Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. Otrzymała nagrodę prawniczą im. Edwarda Wendego i nagrodę im. Grzegorza Palki za zasługi dla samorządu terytorialnego.

W 2009 r. otrzymała tytuł doktora h.c. Uniwersytetu Osnabruck. Została odznaczona Wielkim Złotym Orderem za Zasługi dla Republiki Austrii, Wielkim Krzyżem Zasługi Orderu Zasługi dla Republiki Federalnej Niemiec oraz odznaczeniami krajów związkowych Styrii i Górnej Austrii.

W dniu 10 czerwca 2010 r. prof. Irena Lipowicz została powołana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodę na powołanie wyraził w uchwale w dniu 8 lipca 2010 r. Senat RP. W dniu 21 lipca 2010 r. prof. Irena Lipowicz złożyła ślubowanie przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji.

Wróćmy do art. 60. Obecnie prawo jest jasne, ale mamy wielki problem z zaufaniem społecznym. Gdybyśmy np. zapytali naszych obywateli, czy rzeczywiście wierzą w to, że przy selekcji do służby publicznej decydują tylko kwalifikacje, przygotowanie, uczciwość i ewentualnie względy antydyskryminacyjne, to nie wiem, jakie otrzymalibyśmy odpowiedzi. Dla mnie – jeżeli chodzi o te podstawowe zasady wyływające z art. 60, w tym o element antydyskryminacyjny, wstydlivy jest fakt, że mimo ustawowych ustaleń zatrudnienie w służbie publicznej osób z niepełnosprawnością zwykle nie przekracza jeszcze tych ustawowych 6 proc. I nie będzie inaczej, dopóki fundusz wynagrodzeń będzie przez Ministerstwo Finansów uzupełniany. Tymczasem Ministerstwo automatycznie uzupełnia fundusz osobowy o tę sumę, którą się wpłaci. Czyli jest to działanie, które nie ma żadnego oddziaływania wychowawczego, tj. że nasz urząd straci, jeśli nie zatrudni osób niepełnosprawnych. I nie przekonują mnie argumenty, że nie zatrudnia, bo nie ma kandydatów, nie ma chętnych. W sytuacji, kiedy jest taki problem z pracą, wiele osób niepełnosprawnych marzy o zatrudnieniu i jest coraz lepiej do podjęcia pracy przygotowanych.

Dyrektor Dagmir Długosz

Mam nadzieję, że w perspektywie kilku lat poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej się zwiększy. Ich zainteresowanie pracą w służbie cywilnej rośnie.

Prof. Irena Lipowicz

Ale zatrudnienie wzrosło tylko o 0,26 proc.

Dyrektor Dagmir Długosz

Tak, to niewielki wzrost.

Wiem, że Pani Rzecznik interweniowała w tej kwestii u przedstawicieli korporacji samorządowych.

Prof. Irena Lipowicz

Tak. Ponieważ jednak dobre słowo nie przyniosło specjalnego rezultatu, zastanawiam się nad wprowadzeniem do ustawy o samorządzie terytorialnym przepisu podobnego jak do ustawy o służbie cywilnej. Zatrudnianie osób z niepełnosprawnością to nie działalność charytatywna. To realizacja zasady sprawiedliwości społecznej i reprezentacji. A jak ta zasada jest realizowana, skoro nawet w ZUS-ie czy ministerstwach osób z niepełnosprawnością jest za mało? Wiadomo, że osoby z niepełnosprawnościami rzadko nadają się do ciężkich prac fizycznych. Natomiast można uczynić użytek z ich intelektu, możliwości, przygotowania.

Dyrektor Dagmir Długosz

To jak podchodzimy do tego zagadnienia, świadczy też o naszym poziomie cywilizacyjnym.

Prof. Irena Lipowicz

Być może. Jeżeli słyszę, że jeden z polityków, którego nazwiska nie chcę wymieniać, zaczyna szydzić z osób niepełnosprawnych i postuluje, żeby państwo się wycofało z opiekuńczości w stosunku do nich, to coś mogą powiedzieć? Jeżeli ten człowiek ulegnie wypadkowi, to jego optyka natychmiast się zmieni i jego poglądy polityczne – jak sadzę – też.

* 6-proc. wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych określonego w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, poniżej którego pracodawcy są zobowiązani do odprowadzania miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Dyrektor Dagmir Długosz

Na tym polega solidarność. Pamiętam, że podczas mojego stażu w Stanach Zjednoczonych w Teksasie w Ministerstwie Gospodarki i Turystyki osoba, która była kasjerem i przyjmowała pieniądze w stołówce urzędu, była niewidoma, a jednak wykonywała taką pracę....

Prof. Irena Lipowicz

W czasie mojego pobytu na uniwersytecie w Heidelbergu w Niemczech zetknęłam się z niewidomymi sędziami. W Polsce sędziów jest wciąż za mało, ale czy są wśród nich osoby z niepełnosprawnościami? Kiedy jestem o to pytana na spotkaniach międzynarodowych, sytuacja ta wciąż budzi zdumienie. Podam inny przykład: aplikantka prokuratorska, która już w trakcie aplikacji uległa wypadkowi i znalazła się na wózku, nie została zatrudniona przez prokuraturę, ponieważ – jak stwierdzono – nie mogłaby jeździć do zdarzeń kryminalnych. A co np. z przestępczością komputerową, ekonomiczną, gospodarczą? Niekoniecznie przecież trzeba jeździć na miejsce katastrof drogowych i wypadków...

Chodzi więc o to, żeby odwrócić paradygmat, żeby pokazać, że nienormalne jest to, że kogoś takiego w zespole nie ma. Przecież tacy ludzie są w społeczeństwie, a skoro nie ma ich wśród nas, to znaczy, że są dyskryminowani, a to jest wstydlive i niewłaściwe. Myślę, że takie spojrzenie i taki obligatoryjny fragment w rocznym sprawozdaniu służby cywilnej, pokazujący postępy w tej dziedzinie, byłby bardzo ważny.

Dyrektor Dagmir Długosz

Z pewnością podsumujemy te trzy lata, ale już dziś można powiedzieć, że na pewno nie jest to jakiś przełom, że konieczna będzie wspólna debata w szerszym gronie działaczy organizacji pozarządowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, polityków z sejmowej Komisji Polityki Społecznej.

Prof. Irena Lipowicz

Można oczywiście zrobić konferencję, ale wystarczyłoby, by Minister Finansów w następnym roku budżetowym uznał, że to, co zostaje wpłacone na PFRON, nie jest uzupełniane już potem w żaden sposób, również w następnych latach, a być może byłibyśmy świadkami „cudownego przebudzenia”.

Dyrektor Dagmir Długosz

Tak. Być może trzeba wyznaczyć jakiś okres przejściowy, ale trzeba w to wejść.

A wracając do artykułu 60 konstytucji, czy tematyka dostępu do służby cywilnej, tj. stosowania merytorycznych kryteriów podczas selekcji, jest płaszczyzną występowania problemów czy naruszeń praw obywatelskich? Czy jest przedmiotem prac Rzecznika Praw Obywatelskich?

Prof. Irena Lipowicz

Tak. Było szereg wystąpień, na przykład wystąpienie do Pawła Adamowicza, przewodniczącego Unii Metropolii Polskich w sprawie wprowadzenia rozwiązań pozwalających na zastosowanie artykułu 27 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Jedynie czterech szefów miast wskazało, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych przekroczył wtedy (czerwiec br.) ustawy poziom sześciu procent. Były to: Gorzów Wielkopolski, Kraków, Olsztyn i Zielona Góra. Natomiast Urząd Miasta Torunia nie zatrudnia żadnej osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności (jakaś szczęśliwa kraina, w której nie ma osób niepełnosprawnych). Ale chcę też powiedzieć dobre słowo o samorządach, a konkretnie o samorządzie Stargardu Szczecińskiego, który zdecydowanie pozytywnie wyróżnia się zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnością, stworzenia im odpowiednich możliwości życiowych, również zatrudnienia osób z zespołem Downa. Dlaczego w Stargardzie Szczecińskim się udało, a w reszcie kraju nie? Przecież to nie jest

najbogatsze miasto, a wskaźniki ma o wiele lepsze niż wielkie, bardzo bogate metropolie.

Dyrektor Dagmir Długosz

Musimy zapoznać się z tym przykładem.

Prof. Irena Lipowicz

Będę bardzo wdzięczna. Mamy odpowiedni kontakt i materiały.

Jeżeli chodzi o inne kwestie, mój krytyczny stosunek budzi związane statusu urzędnika służby cywilnej z pracodawcą, a nie z pracownikiem. W sprawie związku statusu urzędnika służby cywilnej z pracodawcą mieliśmy wystąpienie już na początku kadencji, w październiku 2010 r. Ze skargą wystąpiła osoba, która chciała pracować w Wydziale Promocji Handlu Inwestycji w ambasadzie. Musiała przejść na urlop bezpłatny u pierwszego pracodawcy i zawrzeć umowę o pracę z drugim pracodawcą, a nie – jak dotychczas – być zatrudniona na podstawie mianowania. Zdaniem skarżącej, jej przywileje i obowiązki urzędnika służby cywilnej powinny wynikać z jej statusu, a nie być związane z pracodawcą, u którego aktualnie pracuje. Podzieliłam jej pogląd i zwróciłam się w tej sprawie do Szefa Służby Cywilnej. Szef wskazał, że rozwiązanie problemu nie wymaga zmiany przepisów ustawy, lecz praktyki urzędów, a w szczególności dyrektorów generalnych. Poinformował, że niejednokrotnie zachęcał dyrektorów generalnych do przenoszenia urzędników służby cywilnej i zawierania stosownych porozumień, a także stwierdził, że rozwiązania systemowe zawarte w ustawie umożliwiają dokonywanie czasowych przeniesień urzędników. Zatem jeżeli jest tak dobrze, to dlaczego jest tak źle. W szczególności można przecież zawrzeć całościowe porozumienie Szefa Służby Cywilnej na przykład z Ministrem Spraw Zagranicznych, bo tego obszaru dotyczyła skarga. Nie wiem, czy w tej sprawie nastąpiła jakaś zmiana. Będę wdzięczna za pochylenie się nad tym tematem.

Dyrektor Dagmir Długosz

To akurat dobry moment, bo Ministerstwo Spraw Zagranicznych wystąpiło z założeniami nowej ustawy o służbie zagranicznej. O tych sprawach też rozmawiamy.

Prof. Irena Lipowicz

Kolejne wystąpienie z 2011 r. dotyczyło braku prawa do odrębnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Ten temat często wraca w rozmowach z urzędnikami służby cywilnej. Zwróciłam uwagę, że można tylko odebrać sobie czas wolny i że to wywołuje krytykę. Również komitet ekspertów kontrolujący w Polsce pragmatyki służbowe wskazał, że to jest niezgodne z artykułem 4 pkt 3 Europejskiej Karty Społecznej. Szef Służby Cywilnej powiadomił mnie, że w 2011 r. pozytywnie zaopiniował i wyraził zgodę na dalsze procedowanie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, zawierającego inne rozwiązania rekompensaty, które byłyby zgodne właśnie z Europejską Kartą Społeczną. Ponadto Szef Służby Cywilnej przedstawił mi wtedy inne projektowane zmiany, zgodne z postanowieniami tej Karty.

Następne moje wystąpienie było z kwietnia 2013 r. i na razie...

Dyrektor Dagmir Długosz

i na razie (22 lipca br.) nie mamy Szefa Służby Cywilnej.

Prof. Irena Lipowicz

Na razie nie mamy postępu, a w 2013 r. zostałam poinformowana, że nie był to priorytet w pracach rządu. W tej sytuacji w Zespole Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego zastanawiamy się nad kwestią wniosku w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

W kolejnej sprawie mieliśmy więcej szczęścia. W grudniu 2011 r. zwróciliśmy się do Pana Premiera, wskazując że istnieje możliwość rozwiązania stosunku pracy w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, a tymczasem tu chodzi o prawo do emerytury, a nie obowiązek udania się na emeryturę. I to jest niezgodne z dyrektywą ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz z polskim orzecznictwem Sądu Najwyższego. Szczęśliwie 1 stycznia 2013 r. przepis ten został uchylony.

Podobnie dobrze się zakończyła kwestia dotycząca uznania policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na przewlekłe zapalenie wątroby albo na AIDS. W jego przypadku był to HCV, czyli żółtaczką typu c, i to od razu spowodowało utratę przez niego pracy. Bardzo się temu sprzeciwiałam, ponieważ – podobnie jak w przypadku wspomnianej prokuratury – zachorowanie nie musi oznaczać utraty pracy. Są przecież miejsca, w których można – mimo choroby - pełnić służbę. Dlatego z radością przyjął wyrok z 10 grudnia 2013 r., który stanowił, że przepisy, które powodują uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu właśnie tego przewlekłego zapalenia wątroby lub AIDS, bez względu na stan zdrowia, są niezgodne właśnie z artykułem 60 w związku z artykułem 30 i 31 ustęp 3 Konstytucji RP.

Naturalnie każdy przypadek trzeba traktować odpowiedzialnie, ale jeżeli ktoś jest doświadczonym funkcjonariuszem, to na pewno w tej ogromnej strukturze miejsce się dla niego znajdzie. Ważne by funkcjonariusze przechodzili testy i podejmowali leczenie, a nie unikali badań w obawie przed utratą pracy.

Dyrektor Dagmir Długosz

Czyli dla Pani Rzecznik ważne jest, aby prawa osób, które już pracują w służbie publicznej, były respektowane. By aktywność w służbie publicznej nie była jednostronnie uznawana – ze względu na pewne szczególne wymogi – za okoliczność, która eliminuje różnego rodzaju prawa obywatelskie, pracownicze, a to – niestety – w dużych organizacjach, także administracyjnych, się często zdarza.

Prof. Irena Lipowicz

Tak. Pamiętajmy, że to jest elita naszego państwa i że panuje przekonanie, że można od niej wymagać więcej. Czasami jest to konieczne. Dyspozycyjność i wiele innych obowiązków jest wpisanych w logikę tej służby. Istotne jest, żeby nie przekraczać granic i nie uznać, że to upoważnia do wszystkiego.

Dyrektor Dagmir Długosz

Art. 60 konstytucji nie dokonuje rozróżnienia obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach w zależności od sektora tej służby. Jak Pani Profesor ocenia realizację wspomnianego przepisu w przypadku służby cywilnej na tle pozostałych sektorów służby publicznej. Czy któryś z tych sektorów w stopniu większym niż inne uosabia zasady dobrej administracji, dobrej regulacji dotyczącej służby publicznej?

Prof. Irena Lipowicz

Przepis ten nakłada na ustawodawcę wymogi dotyczące ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej oraz stosowania odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak jest jednak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych w szczególności w odniesieniu do pracowników cywilnych i samorządowych, co może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

Oczywiście każdy ma swoje osiągnięcia. Dużą poprawę w zakresie respektowania praw człowieka widzę na przykład w przypadku niektórych funkcjonariuszy służby więziennej. Natomiast jako całość, jako grupa, to właśnie służba cywilna jest dla mnie takim odzwierciedleniem godności państwa, filarem państwa, Uważam też, że jest bezpośrednim spadkobiercą polskiego państwa podziemnego i etosu polskiego państwa podziemnego. Chociaż – być może – jest za mało znana. Być może powinna bardziej eksponować swoje działania, zasady, etos.

Miałabym tu pewną sugestię. Zbliża się 70. rocznica wyzwolenia Auschwitz i 70. rocznica zakończenia II wojny światowej. Z tej okazji zostanie zorganizowana wielka konferencja „Prawnicy w obozie Auschwitz”, podczas której zostaną przypomniane ich losy, nastąpi oddanie hołdu. A przecież w obozie tym znaleźli się także funkcjonariusze publiczni, urzędnicy państwowi, wielcy polscy administratywiści. Być może podobna konferencja mogłaby być poświęcona właśnie im. Trzeba przypomnieć losy tych, którzy zginęli w obozach hitlerowskich, w Wielkopolsce, na Śląsku, także w Katyniu czy Starobielsku. Trzeba pójść, złożyć hołd. Być może wydać specjalny numer „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Dyrektor Dagmir Długosz

Tak, można powiedzieć, że obaj agresorzy, okupanci w szczególności skupili się na elitach, do których elity urzędnicze oczywiście należały.

Prof. Irena Lipowicz

Bo one stanowiły o istocie tożsamości. A ciągłość jest tu bardzo ważna. Łatwiej zachowywać etos w ciężkich czasach przy niewielkich płacach, dużych pokusach korupcyjnych, stresie, jeżeli znamy swoje korzenie, identyfikujemy się chociażby z Janem Nowakiem-Jeziorańskim czy Władysławem Zachariasiewiczem, chyba najstarszym (103 lata) przedstawicielem polskiej międzywojennej służby cywilnej, dyplomatą, kombatantem.

Dyrektor Dagmir Długosz

Bardzo dziękujemy za te sugestie. Być może to jeden z ostatnich momentów, by godnie ich upamiętnić.

Pani Profesor, chciałbym jeszcze zapytać, jakie elementy międzynarodowego ustawodawstwa, normującego dostęp do służby publicznej, postrzega Pani jako najważniejsze, obserwując funkcjonowanie różnych statusów służby publicznej?

Prof. Irena Lipowicz

Wiele osiągnęliśmy, ale duże wrażenie wywarł na mnie system anglosaski. Służba publiczna w Wielkiej Brytanii ma kolosalne doświadczenie w wyławianiu ludzi, szkoleniu i prowadzeniu ich przez całe życie. W społeczeństwie brytyjskim istnieje poczucie, że każdy może spróbować i przystąpić do egzaminów, choć nie każdy jest w stanie przez nie pomyślnie przebrnąć.

Po rekrutacji wiele inwestuje się w wykształcenie urzędników, w tym w ich przygotowanie do przejęcia odpowiedzialności za państwo, w ich utożsamianie się z celami państwa. W systemie brytyjskim ważne jest też coś, co mogłoby być u nas bardziej wykorzystane, tj. uznawanie prawa do błędu, natomiast nigdy do korupcji, zdrady, do sprzeniewierzenia się interesowi publicznemu. Kara, która wtedy spada, jest ciężka i dotkliwa.

Dyrektor Dagmir Długosz

Pani Profesor miała również sporo doświadczeń w służbie publicznej w krajach niemieckojęzycznych. Czy z tego kręgu ustrojowego, kulturowego uznaje Pani jakieś elementy służby publicznej za szczególnie interesujące?

Prof. Irena Lipowicz

Jest to z pewnością apolityczność w Austrii i szacunek politycznych nominatów do służby cywilnej. W służbie cywilnej Austrii funkcjonuje też taki stary, piękny zwyczaj, troszkę niezrozumiały dla cudzoziemców, polegający na przechodzeniu – w ramach służby – na ty. Wejście do klubu służby publicznej oznacza możliwość stosowania specyficznej formy zwracania się do członków, w której mówi się *du Her minister*, czyli *ty Panie Ministrze*, *ty Pani Minister*. Nawet najskromniejsi urzędnicy w ministerstwie mają dzięki temu poczucie, że są – w pewnym sensie – na ty ze swoim ministrem czy z szefem służby cywilnej.

I druga rzecz, której w Polsce brakuje, to duża akademia dyplomatyczna, która by promieniowała, jak np. austriacka, na kraje regionu.

Taka akademia mogłaby być po prostu kontraktem zawierającym przez władzę publiczną z którymś z uniwersytetów, który wygrałby konkurs na jej prowadzenie. Myślę, że ze względu na nasze zaangażowanie na Wschodzie, pilnie takiej placówki potrzebujemy. W przeciwnym przypadku Ukraińcy pojadą studiować do Wiednia, Berlina czy Rzymu. Jeżeli chcemy zabezpieczyć nasze dobre relacje na przyszłość, to Polacy i Ukraińcy muszą się kształcić razem.

Dyrektor Dagmir Długosz

Jeżeli Pani Profesor pozwoli, nawiązałbym jeszcze do naszego dodatku nt. politycznej neutralności służby cywilnej do 3 numeru „Przeglądu Służby Cywilnej” z 2014 r. W tej sprawie wśród czytelników „Przeglądu...”, ale i na stronach portalu służby cywilnej, toczy się dyskusja, jak wyważyć limity, ograniczenia aktywności politycznej, pozostawiając jednak urzędnikom pewne możliwości działania, np. możliwość podpisywania wniosków o referenda lokalne, korzystania z prawa petycji, z prawa do zgromadzeń publicznych, do stowarzyszania się. Bo współczesne elementy aktywności politycznej to przecież nie tylko udział w partiach politycznych.

Prof. Irena Lipowicz

W tej sprawie uważam, że lepiej przesadzić w ostrożności, że jest to kwestia pewnej wstrzemięźliwości, powściągliwości. Nie chodzi oczywiście o to, by wszelkich form aktywności zakazać. Podstawą powinna być w zasadzie jawność działań. Jeżeli na przykład szef dowiaduje ostatni o tym, że jego pracownik kandyduje w wyborach, to może to wzbudzić wątpliwości, co do jego bezstronności. Polityka niesie ze sobą wielkie emocje, które angażują. Trudno potem być bezstronnym i apolitycznym, ale nie kładłabym tu nacisku na sankcje, tylko na etos, na takie właśnie anglosaskie poczucie honoru i bycia częścią państwa.

Dyrektor Dagmir Długosz

Bardzo dziękuję Pani Profesor.

Prof. Irena Lipowicz

Na koniec chciałabym Państwu podziękować za tę publikację („Zasada neutralności politycznej”). Często członek służby cywilnej wie, że ma być neutralny politycznie, ale czy wie, co to znaczy, jak to jest w innych krajach? Taki zeszyt to rzecz bezcenna. Gratuluję.

Korzystając z okazji, chciałabym także pozdrowić członków służby cywilnej, podziękować za ciężką pracę, powiedzieć, że jesteście Państwo naszą radością i nadzieją na zbudowanie takiej administracji Rzeczypospolitej, która wreszcie będzie doceniona i uznawana przez naszych obywateli. Przez lata Polacy nauczyli się, zwłaszcza za poprzedniego ustroju, nienawidzić administracji. Jedynie urzędników wolno było krytykować, wyśmiewać. Dzisiaj tę manierę bardzo często przejmują media – jak już nie wiadomo co zrobić, to winny będzie urzędnik. Jednocześnie prawo nie zostawia urzędnikowi swobody działania. Jestem znowu za tym

anglosaskim duchem – egzekwować odpowiedzialność, kształcić, ale i zostawić więcej przestrzeni, więcej możliwości dostosowywania działania administracji publicznej do konkretnych wyzwań, bo one się bardzo szybko zmieniają.

Dyrektor Dagmir Długosz

Bardzo dziękuję Pani Profesor i urzędowi Rzecznika. Służba cywilna wiele Państwu zawdzięcza. Było sporo wystąpień, interwencji, nawet wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, które wspierały służbę cywilną w Polsce. Gdyby nie Państwa aktywność, mielibyśmy z pewnością gorszą służbę cywilną, a więc i gorsze państwo. Zatem w imieniu służby cywilnej dziękuję.

□



W duchu fair play

Z prof. Mirosławem Stecem, Przewodniczącym Rady Legislacyjnej,
rozmawia Dagmir Długosz, Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM



Prof. dr hab. Mirosław Stec
Przewodniczący Rady
Legislacyjnej

Profesor w Katedrze Prawa Gospodarczego Prywatnego oraz kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W latach 1992–1994 wiceminister w Urzędzie Rady Ministrów odpowiedzialny za samorząd terytorialny i administrację rządową. Współautor polskiej reformy administracyjnej z 1998 r.

W latach 1999–2005 przewodniczący Rady Służby Cywilnej. Przewodniczący Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i wykładowca w tej Szkole. Członek Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności. Przewodniczący Rady Legislacyjnej XI i XII kadencji.

Specjalizuje się w prawie transportowym, gospodarczym i samorządowym.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., art. 60.:

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Dz.U. RP z 16 lipca 1997 r.

Dyrektor Dagmir Długosz

Art. 60 Konstytucji RP nie dokonuje rozróżnienia obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach w zależności od sektora tej służby. Jakie powinny istnieć – w ocenie Pana Profesora – elementy ustawodawstwa zwykłego (normy prawa materialnego i formalnego), aby w optymalnym stopniu stworzyć warunki do pełnej realizacji tego artykułu?

Prof. Mirosław Stec

Artykuł konstytucyjny ma bardzo głęboką treść, sprowadzającą się do tego, żeby stworzyć możliwość pozyskiwania dla administracji najlepszych kadr. Bo co to znaczy otwarty, konkurencyjny nabór? To znaczy, że należy stworzyć możliwość ubiegania się o określone stanowiska pracy jak najszerzej kategorii osób, spośród których będzie można wybrać tych, którzy potrafią najlepiej odpowiedzieć na zawartą w tej propozycji pracy potrzebę. Należy też stworzyć pewną podstawę i pewną atmosferę do tego, żeby ludzie zechcieli startować w tych konkursach, mając poczucie, iż jest to ścieżka, na której mogą się sprawdzić, pokazać swoje możliwości, i że ścieżka ta jest otwarta tak szeroko, jak to tylko jest możliwe. A to znaczy, że ten sposób naboru, te cechy naboru powinny tworzyć barierę dla układu zamkniętego, gdzie ogranicza się pulę, spośród której możemy wybierać kandydatów.

Oczywiście ten przepis konstytucyjny musi zostać przełożony na język normatywny – język przepisów ustawowych czy przepisów podstawowych. W moim przekonaniu wadą jest to, że obecnie, mimo pewnych sformułowań ustawowych, formy prawne, w których nabór do służby cywilnej ma się odbywać, są – w powszechnym odbiorze – w pewien sposób kanalizowane. To znaczy, że tworzy się sytuacje, w których mimo formalnej otwartości, konkurencyjności, nabór jest w zasadzie do pewnego stopnia ograniczany.

Dyrektor Dagmir Długosz

Czyli tworzy się warunki, wymagania, czy wręcz sytuacje (by nie powiedzieć „układy”) „zaporowe”, tj. ograniczające formalną otwartość procesu naboru?

Prof. Mirosław Stec

Skoro państwo sporo inwestuje w nabory, np. w nabór słuchaczy do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a potem w ich kształcenie, to rekrutację należy przeprowadzić prawidłowo, a cały proces odpowiednio sprawdzić. Ale przecież wszystkie inne nabory w różnych segmentach sektora publicznego też kosztują, zwłaszcza gdy zostanie wybrana osoba niewłaściwa. Myślę zatem, że przydałoby się takie opracowanie, które opisywałoby koszty podjętych decyzji – czy w wyniku organizowanych

naborów do sektora publicznego weszli profesjonalści? Na ile rezultat przeprowadzanych naborów jest satysfakcjonujący?

Z KSAP-em jest to stosunkowo proste, bo jest to taka – można powiedzieć – zamknięta grupa. Wiadomo jakie są losy absolwentów KSAP, jak byli słuchacze sprawdzają się na zajmowanych stanowiskach. Można zatem opisać wartość dodaną – co dało to, że ich wykształciliśmy. Na ile potrafiliby oni zmienić miejsca, w których zostali zatrudnieni.

Dyrektor Dagmir Długosz

Czyli nabór kosztuje nie tylko w momencie jego przeprowadzania...

Prof. Mirosław Stec

Nabór kosztuje przez lata. A ponieważ jest inwestycją na lata, to jest niesłychanie istotne, żeby właśnie w tym początkowym momencie dobrze diagnozować i wybrać tych, którzy są najlepsi do realizacji postawionych celów. Koszty są tu rozłożone na długi przeciąg czasu. Zatem w sytuacji, w której zadania publiczne wciąż się rozrastają, a krytyka, że administracja jest za duża, wzmacnia, pozyskiwanie dla administracji najlepszych specjalistów staje się tym bardziej istotne.

Dyrektor Dagmir Długosz

W poprzednim ustroju było takie powiedzenie, mające swą ponadczasową mądrość: kadry decydują o wszystkim...

Prof. Mirosław Stec

Tak, tylko że wtedy to powiedzenie odnosiło się do określonego rodzaju kadr, i nie chodziło tu o czynnik merytoryczny czy profesjonalny. A jeżeli już o profesjonalizm, to tylko i wyłącznie tam, gdzie było to bezwzględnie konieczne, np. za sterami samolotu. No ale w pozostałych przypadkach...

Dyrektor Dagmir Długosz

Panie Profesorze, służba cywilna niedługo będzie miała osiemnaście lat, licząc od pierwszej, po 1989 r., ustawy do niej się odnoszącej. Wydaje się zatem, że dotychczas testowane rozwiązania powinny dojrzeć. Biorąc zatem pod uwagę te ustalenia, które dotychczas poczyniliśmy, proszę powiedzieć, jakie elementy ustawodawstwa bądź regulacji, obecnie obowiązujące w służbie cywilnej, a odnoszące się do modelu otwartego i konkurencyjnego naboru, uważa Pan za wartę udoskonalenia? Jak – Pana zdaniem – wygląda nabór do służby cywilnej na tle naborów w samorządzie terytorialnym, którym także zajmuje się Pan jako badacz?

Prof. Mirosław Stec

Muszę powiedzieć, że to jest dla mnie bardzo trudne pytanie. Trudne właśnie dlatego, że testowaliśmy już różne rozwiązania, stąd mam poczucie, że nie w samym ujęciu rozwiązania, nie w samym jego legislacyjnym kształcie jest klucz, chociaż oczywiście to też ma pewne znaczenie, ale jest to znaczenie wtórne. Rozwiązania mogą być różne. Pierwszorzędne znaczenie ma natomiast faktyczne podejście do tych instrumentów przez osoby, które je stosują. Powiem nawet tak: każde rozwiązanie normatywne może zostać w pewien sposób wypaczone. Zawsze będzie można stworzyć warunki, że stanie się ono mniej lub bardziej atrapą.

Dyrektor Dagmir Długosz

Wydmuszką.

Prof. Mirosław Stec

Tak, taką wydmuszką. To znaczy, że istotne jest nie tylko brzmienie przepisu, ale również – że się tak wyrażę – jego duch, a nawet duch instytucji, która ten przepis stosuje. I to jest, naturalnie, kwestia najtrudniejsza, bo nie da się jej zadekretować normatywnie. To kwestia, która odwołuje się do poczucia odpowiedzialności tych, którzy –

indywidualnie bądź zbiorowo – decydują. I jeżeli już mówić o rozwiązaniach, to z mojej perspektywy najistotniejsze jest to, kto podejmuje decyzje, kim są osoby, na których spoczywa odpowiedzialność za wybór takich, a nie innych kandydatów. W takich komisjach powinni być ludzie, którzy (jak się to czasem mówi) dają rękojmię tego, że będą się kierować kryteriami merytorycznymi i będą znać instytucję od wewnątrz.

Druga rzecz to kwestie proceduralne. Procedury mają istotne znaczenie, ponieważ tworzą ciąg zdarzeń, który wymusza przestrzeganie pewnych zasad. W tym kontekście sceptycznie odnoszę się do naborów przeprowadzanych przez firmy zewnętrzne. Oczywiście warto się zastanowić, które elementy rynkowego *know-how* można wykorzystać w służbie cywilnej. Nie zachęcałbym jednak do wynajmowania firm zewnętrznych do przeprowadzenia naborów, chyba że firmy te specjalizowałyby się w obsadzie personalnej stanowisk w służbie cywilnej. Ale takich firm raczej nie ma na rynku.

Dyrektor Dagmir Długosz

Nie jest to model powszechny. Raczej jest spotykany w korporacjach państwowych poszukujących menagera.

Prof. Mirosław Stec

Niektóre światowe firmy wypracowały instrumenty, z których można korzystać. Nie zamykamy się przed tym. Ale trzeba mieć też strategiczną suwerenność w doborze kadr dla administracji.

Dyrektor Dagmir Długosz

Jakiś czas temu czytałem książkę amerykańskiego politologa, dotyczącą funkcjonowania współczesnej chińskiej partii komunistycznej. I to jest właśnie charakterystyczny przykład – chińska partia komunistyczna wykorzystuje w procesie rekrutacji wszelkie dostępne *know-how* zachodnich firm *head-hunterskich*, by mieć profesjonalne kadry.

Panie Profesorze,

obecnie obowiązujący model naboru do służby cywilnej zakłada decentralizację tego procesu. Ustandaryzowanie elementów towarzyszących naborowi nastąpiło w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Czy takie rozwiązanie – dopuszczające pewną swobodę w organizacji procesu naboru – jest w opinii Pana Profesora wystarczające, czy też zasady prowadzenia naboru powinny zostać szczegółowo określone w drodze rozporządzenia (na razie brak delegacji ustawowej do wydania takiego rozporządzenia). Jak Pan Profesor ocenia taki model z punktu widzenia standardów prawnych?

Prof. Mirosław Stec

Praktyka podpowiada, że tworzenie twardego prawa ma swoje granice jego skuteczności, zatem tworzenie twardych przepisów, powszechnie obowiązujących, nie może sięgać za głęboko. Dalej mamy to, co nazywamy przeregulowaniem, swoistym zabetonowywaniem, ograniczaniem, nie-
możnością odpowiadania na pewne zmieniające się potrzeby. We mnie te dwa nurty jurydyczne wciąż się ze sobą ścierają.

Dyrektor Dagmir Długosz

Czyli – podsumowując – zdaniem Pana Profesora przepisy muszą zachęcać do naborów i wzbudzać zaufanie obywateli, że proces naboru będzie uczciwy. Niemniej ważne są procedury, zasady, pryncypia, a także profesjonalizm, odpowiedzialność i postawa etyczna osób, które przeprowadzają rekrutację i podejmują decyzje. A jeżeli mamy już pewne standardy postępowania, to ktoś musi je badać, modyfikować, unowocześniać.

Porozmawiajmy jeszcze o naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jako były Przewodniczący RSC miał Pan możliwość obserwowania naborów na wyższe stanowiska w Urzędzie Służby Cywilnej (model scentralizowany naboru na te stanowiska). Od 2009 r. istnieje w służbie cywilnej rozwiązanie polegające na prowadzeniu naborów przez Szefa Służby Cywilnej tylko na dyrektorów generalnych, na dyrektorów w urzędach, z możliwością awansu wewnętrznego na stanowisko wicedyrektora. W międzyczasie funkcjonował także system tzw. PZK. Czy mógłby Pan skomentować te różne modele z punktu widzenia równego dostępu do służby publicznej oraz efektywności naborów.

Prof. Mirosław Stec

Jest rzeczą jasną, że powinna się tu przejawiać realizacja konstytucyjnej formuły otwartości i konkurencyjności naboru, odpowiednio rozumianej, bo otwartość nie oznacza otwartości totalnej, tylko w pewien sposób ograniczonej. Natomiast co do kwestii organizacyjnych, to tu już wchodzimy w dyskusję związaną z ukształtowaniem systemu służby cywilnej, a w nim organu, jakim jest Szef Służby Cywilnej (jako odrębny urząd; w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

W obecnym stanie prawnym i w kontekście usytuowania Szefa Służby Cywilnej realizacja modelu scentralizowanego naboru na stanowiska dyrektorskie mogłaby rodzić pewne problemy, nie tylko logistyczne. Zatem nabory na dyrektora generalnego – tak, na pozostałe stanowiska dyrektorskie – już raczej nie.

Dyrektor Dagmir Długosz.

A jak Pan Profesor odnosi się do idei rezerwy kadrowej jako pewnego pomysłu na rekrutację (nie mówię tu o konkretnym rozwiązaniu, które było, tylko o koncepcji rezerwy kadr)?

Profesor Mirosław Stec

To rozwiązanie uważam za mało skuteczne. Powiedziałbym nawet, że jest to raczej rozwiązanie innego problemu – co zrobić z ludźmi, z którymi nie wiadomo co zrobić.

Można się też zastanowić, na czym w ogóle miałyby to rozwiązanie polegać. Czy do rezerwy kadrowej miałyby przechodzić osoby, które nagle przestały pełnić w administracji jakąś funkcję, ale „pozostają w stanie spoczynku” i otrzymują z tego tytułu jakieś wynagrodzenie? Czy ten „zasób” miałby np. obejmować wszystkich doktorów (z imienia i nazwiska)? Ale czy takie rozwiązanie byłoby w ogóle użyteczne?

Może raczej Szef Służby Cywilnej powinien dysponować instrumentami szybkiego poszukiwania odpowiednich specjalistów w różnych środowiskach czy instytucjach, z których pożądani specjaliści mogą się rekrutować?

Dyrektor Dagmir Długosz

Chciałbym jeszcze poprosić Pana Profesora o wypowiedź na temat tych ogniw administracji rządowej, które nie są elementem służby cywilnej, jak np. wojewodowie czy członkowie gabinetów politycznych? Czasami pojawiają się opinie, że powinien zostać stworzony korpus profesjonalnych wojewodów, czy to w służbie cywilnej, czy wyłanianych w odrębnym, *stricte* politycznym trybie. Czy model gabinetów politycznych, jaki się ukształtował, odpowiada na rzeczywiste wyzwania stojące przed politykami w ich codziennej pracy? Czy gabinety polityczne powinny funkcjonować w samorządach terytorialnych?

Profesor Mirosław Stec

Co do wojewodów – kiedyś, jeszcze przed reformą administracyjną z 1999 r., myśleliśmy, że należy pójść w kierunku modelu francuskiego prefekta. Jednak z różnych powodów okazało się to niewykonalne.

Pamiętajmy, że urząd prefekta został stworzony przez Napoleona, bez aprobaty społecznej.

Dyrektor Dagmir Długosz

Rozbijając stare, lokalne struktury...

Profesor Mirosław Stec

Miało to swoje daleko idące konsekwencje. Do dziś tworzy się korpus prefektów i podprefektów, który jest w pełni dyspozycyjny i mobilny, a przez to dużo bardziej zbliżony w sensie filozofii funkcjonowania do korpusu oficerskiego niż do korpusu służby cywilnej.

Dyrektor Dagmir Długosz

Chodziło też o to, żeby poprzez stosunkowo częste zmiany miejsca zamieszkania prefektów uniknąć ich „zrośnięcia się” z lokalnymi interesami.

Profesor Mirosław Stec

Istotą korpusu tego typu ludzi jest to, że są oni związani ze sobą, a nie z lokalnym środowiskiem.

Dyrektor Dagmir Długosz

W Polsce mamy inną tradycję, o której kiedyś mówiło się: między panem, wójtem a plebanem...

Profesor Mirosław Stec

Tak. To jest filozofia korpusu urzędniczego najwyższych urzędników.

Cóż, trzeba szukać nowych rozwiązań, chociaż nie jest to łatwe. Może rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której – w odróżnieniu od obecnie funkcjonującego rozwiązania – wojewodowie i wicewojewodowie nie musieliby oddawać się do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów, czyli rezygnować z zajmowanych stanowisk wraz z dymisją rządu? Mogliby – oczywiście – złożyć rezygnację bądź zostać odwołani, ale nie musieliby, by dalej pracować, czekać na potwierdzenie nominacji.

Dyrektor Dagmir Długosz

I jeszcze gabinety polityczne.

Profesor Mirosław Stec

Grupy osób, o których teraz mówimy, są gabinetami politycznymi tylko z nazwy. Tak naprawdę gabinety te – w odróżnieniu od pracowników administracji rządowej pełniących określone role w systemie służby cywilnej – tworzą osoby bez realnie przypisanych im obowiązków, wykonujące na rzecz ministra jakieś doraźne zadania. I słusznie, jeżeli chodzi o pracę na rzecz wysokich urzędników państwowych. Absolutnie nie widzę natomiast potrzeby zatrudniania w tym charakterze osób w samorządach. To klasyczne wynaturzenie. Czas pokazał, że to po prostu nie ma sensu.

Dyrektor Dagmir Długosz

Panie Profesorze, kończąc, chciałem jeszcze poruszyć kwestię ogólnej oceny zmian w administracji. Jak sięgam pamięcią, a pracuję w administracji już prawie 20 lat, to wydaje mi się, że przy tych wszystkich problemach, o których rozmawialiśmy, jednak zrobiliśmy pewien postęp, że zasada merytokratyczna coraz bardziej się przebija. Wprawdzie wciąż narzekamy, ale myślę, że pewne rzeczy, substandardowe, które kiedyś były standardem, dzisiaj już jednak nie przystoją. Przynajmniej mam takie odczucie.

Profesor Mirosław Stec

Oczywiście podzielam Pana zdanie, choć warto zwrócić uwagę, że tego typu zmiany, o których teraz mówimy, to nie są tylko zmiany o charakterze ewolucyjnym. To przede wszystkim zmiany w świadomości.

Wiążą się z aspektami psychologicznymi człowieka i w związku z tym są bardzo słabo odnotowywane. Przy dzisiejszym tempie życia, natłoku informacji błyskawicznie zapominamy jak było drzewiej, przy czym to drzewiej liczymy co najwyżej w latach, i to kilku. Po prostu nie pamiętamy. Jak sobie uświadamiam według jakich reguł pracowałem kiedyś tu, w URM, a jakie standardy obecnie obowiązują w KPRM, to widzę wielką różnicę. Chociaż – oczywiście – z dzisiejszego punktu widzenia to były supersubstandardy. Taka jest prawda. Tyle tylko, że trzeba to sobie przypomnieć i porównać. A my jeżeli już porównujemy, to zazwyczaj coś, co było dosłownie wczoraj albo co najwyżej przedwczoraj, a nie przed kilkoma laty. Stąd nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w tym zakresie dokonuje się wiele, tylko że nie przykładamy do tych zmian odpowiednich cezur

Dyrektor Dagmir Długosz

Uciekający horyzont...

Profesor Mirosław Stec

Tak, oczywiście. Łatwo zauważyć zmiany w kwestiach instytucjonalnych, odnotować nową ustawę, rozporządzenie. Natomiast tu, gdzie dotykamy tej najbardziej newralgicznej i najtrudniejszej do opisu zmiany, czyli zmiany w postrzeganiu rzeczywistości, jest najtrudniej. Natomiast nie mam najmniejszej wątpliwości, że w ogromnym zakresie mamy już do czynienia z zupełnie inną Polską.

Dyrektor Dagmir Długosz

Bardzo dziękuję za rozmowę.



Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej?

Spojrzenie socjologa



Mariusz Kwiatkowski

**Dr hab. socjologii, absolwent
Katolickiego Uniwersytetu
Lubelskiego,
profesor w Instytucie
Socjologii Uniwersytetu
Zielonogórskiego.**

M. Kwiatkowski jest m.in. autorem książki pt. „Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym” (Oficyna Naukowa Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011 r.). Zaprezentowany artykuł stanowi streszczenie danych i wniosków w niej zawartych.

Badania przedstawione w omawianej książce miały charakter złożony, polegały na analizie danych zastanych, analizie dyskursu publicznego, analizie aktów prawnych oraz danych zebranych w ramach wywiadów pogłębionych z uczestnikami procesów kadrowych w sektorze publicznym.

Merytokracja kadrowa jest takim systemem obsadzania stanowisk, w którym najważniejszym kryterium doboru są kompetencje i kwalifikacje kandydatów. Badania sondażowe wskazują, że ten system cieszy się poparciem zdecydowanej większości respondentów. Deklaracje polityków różnych opcji świadczą o ich akceptacji dla reguł merytokracji kadrowej. Jednak konsekwentne stosowanie tych zasad w sektorze publicznym nie jest zjawiskiem powszechnym.

Trudności związane z ustanawianiem, wprowadzaniem w życie i stosowaniem reguł merytokracji kadrowej w ciągu ponad dwudziestu lat przemian systemowych w Polsce można uznać za interesującą zagadkę socjologiczną. Celem niniejszego artykułu jest próba jej rozstrzygnięcia poprzez wskazanie i wyjaśnienie najważniejszych przeszkód w świetle analiz socjologicznych. Zagadkę tę można sformułować w następujący sposób: *Dlaczego, pomimo przemian ustrojowych, licznych deklaracji polityków i nowych regulacji formalnych, realizacja zasady obsadzania stanowisk według kryteriów merytorycznych okazuje się tak trudna?*

Odpowiedź na powyższe pytanie jest o tyle ważna, że może ułatwić konstruowanie skutecznych programów i działań naprawczych. Nie jest możliwe oczywiście wskazanie jednego zasadniczego czynnika. Pytanie dotyczy bowiem wszystkich potencjalnych barier merytokracji kadrowej. Socjologiczny punkt widzenia polega, między innymi, na uwzględnieniu zarówno czynników historycznych, społeczno-kulturowych, jak i polityczno-ekonomicznych.

Poniżej wskazano i wyjaśniono trzy zasadnicze zespoły czynników utrudniających stosowanie reguł merytokracji kadrowej w praktyce. Omówione zjawiska zostały wyodrębnione jako główne bariery oddziałujące na trzech etapach instytucjonalizacji merytokratycznych reguł doboru kadr: (1) ustanawiania, artikulacji i upowszechniania idei merytokracji, (2) wprowadzania tych reguł w życie w postaci ustalonych procedur formalnych, (3) stosowania ich w postaci zgodnych z formalnymi procedurami decyzji kadrowych.

1. Ambiwalencja liderów politycznych

Ambiwalencja liderów politycznych jako bariera upowszechniania idei merytokracji kadrowej została zidentyfikowana na podstawie analizy dyskursu publicznego. Bariera ta nie polega na odrzuceniu samej idei doboru kadr na podstawie kryteriów merytorycznych, lecz na niekonsekwentnym jej stosowaniu.

Ambiwalencja ta wyraża się na kilka sposobów: (1) Przywiązanie do tej idei jest deklarowane głównie w dyskursie uroczystym, natomiast w innych typach dyskursu (polemiczny, nieoficjalny) na pierwszy plan wysuwają się inne kryteria (zaufanie, lojalność, przynależność). (2) W polemikach dotyczących obsady najważniejszych stanowisk w państwie ujawniają się poważne różnice w rozumieniu i interpretacji poszczególnych kryteriów oceny. Liderzy polityczni nadają większe znaczenie tym kryteriom, które w danym momencie sprzyjają wyborowi preferowanego przez nich kandydata. (3) W procesie podejmowania decyzji kadrowych liderzy polityczni, jak wskazuje analiza dyskursu nieoficjalnego, kierują się głównie zasadą zaufania osobistego i lojalności kandydata. Można na tej podstawie uznać, że istnieje rozdźwięk aksjologiczny między regułami deklarowanymi a akceptowanymi w praktyce.

2. Partykularyzm grupowy

Partykularyzm grupowy stanowi barierę merytokracji kadrowej głównie na etapie wprowadzania jej w życie w postaci formalnych procedur.

Analiza procesu formalnego regulowania zasad doboru kadr w sektorze publicznym w Polsce po 1989 r. uzasadnia sformułowanie następujących wniosków: (1) Podstawą działań podejmowanych przez ugrupowania polityczne są w większym stopniu interesy partykularne i krótkofalowe cele niż dobro publiczne i cele długofalowe. Reguły partykularne przeważają nad uniwersalnymi. (2) Wyraźnym przejawem przewagi reguł partykularnych nad uniwersalnymi jest opóźnianie procesu formalnej regulacji zasad doboru zarówno w odniesieniu do służby cywilnej, służb samorządowych, jak i spółek Skarbu Państwa. (3) Innym przejawem wskazanej prawidłowości jest zjawisko „dopasowywania” regulacji formalnych do możliwości kadrowych ugrupowań, które mają największy wpływ na proces legislacyjny.

3. Syndrom gier kadrowych

Zespół barier merytokracji kadrowej, które ujawniają się i oddziałują bezpośrednio w procesie podejmowania decyzji kadrowych przez przełożonych, można nazwać „syndromem gier kadrowych”.

Analiza wypowiedzi uczestników procesów decyzyjnych dotyczących obsadzania stanowisk w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego uzasadnia stwierdzenie, że procesy te są „skażone” specyficznym zestawem poglądów i postaw, które można nazwać „syndromem gier kadrowych”. Jego istotą jest przekonanie, że decyzje kadrowe są zawsze lub przeważnie podejmowane w sposób nieprzejrzysty i wiążą się z prowadzeniem przez decydentów i pretendentów do stanowisk swoistych gier według reguł, które mają niewiele wspólnego z regułami merytokracji kadrowej.

Na „syndrom gier kadrowych” składają się poglądy, które można streścić w następujący sposób:

- ☐ W polityce kadrowej pomimo zmian utrzymują się reguły utrwalone w okresie realnego socjalizmu.
- ☐ Partie polityczne są zainteresowane głównie obsadzaniem stanowisk publicznych przez własnych zwolenników i nie są w stanie zmienić reguł polityki kadrowej.
- ☐ W obsadzaniu stanowisk publicznych najistotniejszą rolę odgrywa klucz personalny i polityczny.
- ☐ Konkursy na stanowiska publiczne są instytucją fasadową i mają ograniczoną rolę we wprowadzaniu merytokratycznych reguł doboru.
- ☐ Stanowiska publiczne osiąga się nie tyle w wyniku posiadanych kwalifikacji i kompetencji, ile poprzez udział w grach kadrowych, według nieoficjalnych reguł gry.

Uproszczona wersja pytania, na które poszukiwaliśmy tutaj odpowiedzi, brzmi: *Dlaczego obawiamy się merytokracji kadrowej?* Jest to wersja uproszczona (publicystyczna), ale z drugiej strony zwięźle ujmująca istotę rzeczy. W świetle streszczonych wyżej ustaleń należy brać pod uwagę wątpliwości, obawy, a nawet opór przed wprowadzaniem i stosowaniem reguł, które w społeczeństwie polskim są pod wieloma względami nowością. Są one zarówno innowacją społeczno-kulturową, polityczną, jak i organizacyjną.

Jako **innowacja społeczno-kulturowa** reguły merytokracji kadrowej są niezgodne z tradycyjnymi regułami wspólnotowymi. Wspólnotowość przejawia się między innymi w postrzeganiu świata społecznego w sposób spersonalizowany, w prymacie więzi nieformalnych, w przywiązywaniu szczególnej wagi do zaufania osobistego oraz reguły wzajemności, w ambiwalentnym stosunku do prawa jako regulatora zachowań oraz w trwałej tendencji polegającej na doborze współpracowników głównie spośród „swoich” (znajomych lub polecanych przez znajomych). Z punktu widzenia decydentów omawiane reguły stanowią

źródło zagrożenia dla ich poczucia bezpieczeństwa. Stąd opisana wyżej ambiwalencja liderów politycznych wobec idei merytokracji kadrowej. Wolą oni bowiem otaczać się osobami zaufanymi o niższych kompetencjach niż dobranymi w sposób merytoryczny, ale „niepewnymi”.

Jako **innowacja polityczna** reguły merytokracji kadrowej „zderzają się” z zasadą podporządkowania sektora publicznego bieżącej polityce. Zasada ta stanowi z jednej strony dziedzictwo systemu nomenklaturowego w postaci określonych mechanizmów i nawyków, a z drugiej strony jest ona użyteczna z punktu widzenia bieżących potrzeb politycznych. Kontrolowany przez rządzące ugrupowania dobór kadr jest traktowany jako istotny instrument rządzenia, a obsadzanie stanowisk publicznych jako sposób pozyskiwania i utrzymywania poparcia i wpływów. Konsekwentne wprowadzenie w życie nowych reguł stanowiłoby więc istotne zagrożenie dla partykularnych grup interesów.

Jako **innowacja organizacyjna** z kolei, omawiane reguły są niezgodne z utrwalonymi sposobami dystrybucji stanowisk oraz strategiami zabiegania o stanowiska. Osobiste strategie, jak wykazała analiza wywiadów z decydentami i kandydatami do stanowisk, są oparte na przekonaniu o konieczności uzyskania wsparcia osób wpływowych. Analiza ta wykazała ponadto, że praktyczne stosowanie reguł merytokracji kadrowej w procesie podejmowania decyzji personalnych jest utrudnione przez utrwaloną tendencję do podejmowania działań pozornych oraz przez przekonanie o pozornym charakterze takich rozwiązań jak na przykład konkursowy tryb doboru. Omawiane reguły są więc swego rodzaju „widmem” nie tylko dla osób zajmujących wysokie stanowiska bez odpowiedniego przygotowania lub do nich pretendujących. Mogą być tak postrzegane przez wszystkich, którzy przyswoili sobie nieformalne, ale rzeczywiście obowiązujące reguły zabiegania o stanowiska, i odczuwają niepewność co do innych rozwiązań.

* * *

Droga od ogólnej diagnozy do sformułowania programów i zaplanowania działań naprawczych jest odległa. Przedstawione wyżej dane i ich interpretacje mogą być podstawą sformułowania kilku ogólnych zaleceń, które wymagają uszczegółowienia i pogłębienia. Zadanie to wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu. W tym miejscu ograniczymy się do sformułowania trzech najważniejszych:

☐ Standaryzacja procesu doboru

Standaryzacja – dążenie do uzgodnienia w poszczególnych środowiskach, grupach czy instytucjach zestawów dobrych praktyk, czyli sugerowanych i dobrowolnie przyjmowanych standardów działania. Standaryzacja jest alternatywą dla dwóch tendencji, które nie przynoszą oczekiwanych efektów, tj. „deregulacji”, czyli odstąpienia od formalizacji procedur doboru, oraz „nadregulacji”, czyli rozbudowywania i uszczegóławiania procedur formalnych. W dziedzinie regulacji formalnych potrzebna jest na tym etapie stabilizacja, która pozwoli uczestnikom procesów decyzyjnych przyswoić sobie wypracowane reguły i procedury.

☐ Uspołecznienie procesu doboru

Uspołecznienie – zwiększenie zainteresowania opinii publicznej procesem doboru kadr, inspirowanie i podejmowanie obywatelskich inicjatyw na rzecz przejrzystości procesu doboru, a w rezultacie wzmocnienie kontroli społecznej. Uspołecznienie oznacza także zgodę na maksymalną jawność procesu doboru z możliwością jakiejś formy uczestnictwa w nim zewnętrznych obserwatorów (dziennikarzy, badaczy, przedstawicieli organizacji obywatelskich).

☐ Edukacja obywatelska

Edukacja obywatelska obejmująca problematykę przejrzystości reguł doboru kadr w sektorze publicznym jest warunkiem powodzenia i istotnym elementem omówionego wyżej procesu uspołecznienia. Przeciętny

obywatel odnosi się do problemu obsadzania stanowisk publicznych w sposób niespójny. Z jednej strony dostrzega i potępia zjawisko nepotyzmu, kumoterstwa czy kolesiostwa, a z drugiej, poszukując zatrudnienia, korzysta głównie z więzi koleżeńskich i rodzinnych. Próba oddziaływania na opinię publiczną powinna wiązać się z upowszechnianiem wiedzy na temat reguł merytokracji kadrowej, a jednocześnie z przekonywaniem, że są one możliwe do wprowadzenia i stosowania w praktyce.



Po raz pierwszy artykuł ten został opublikowany w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 4–5 (19–20) z 2012 r.



Nabory do służby cywilnej

Procedury i zasady

Kamil Kazimierczuk

Michał Masłowski

Wydział Naboru w Służbie
Cywilnej oraz Kadr
Wyższych Stanowisk
w Służbie Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej
KPRM

Przepisy dotyczące naborów do służby cywilnej

– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

Aktualny porządek prawny w zakresie służby cywilnej obowiązuje od 24 marca 2009 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹. Obecnie od ponad 15 lat w polskim systemie służby cywilnej zasady otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej ustawa ta potwierdza, odnosząc je w równym stopniu do naboru na każde stanowisko urzędnicze w służbie cywilnej. Stało się to możliwe dzięki wdrożeniu jednej z kluczowych zmian systemowych wprowadzonych tą ustawą, tj. ponownemu objęciu statusem wyższych stanowisk w służbie cywilnej stanowisk, które w reżimie ustawy o służbie cywilnej z roku 2006² oraz pochodzącej z tego samego roku ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych³ pozostawały poza tą służbą. Obecnie obowiązująca ustawa określiła także minimalne wymagania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a wśród nich posiadanie kompetencji kierowniczych oraz odpowiedniego stażu pracy w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym na stanowiskach kierowniczych. Istotne było także objęcie wszystkich stanowisk urzędniczych obowiązkiem sporządzenia opisu stanowiska pracy i ich wartościowania. Dzięki temu możliwe stało się określenie, w zestandaryzowany sposób, rodzaju sposobu, wymagań specyficznych dla danego stanowiska, uzupełniając tym samym ustawowy katalog wymagań na stanowiska.

Ustawa wskazała również na wiedzę, doświadczenie zawodowe i kompetencje kierownicze jako elementy konieczne do sprawdzenia i oceny podczas naborów na te stanowiska. Ponadto wprowadziła (choć nie w pierwotnym brzmieniu) definicję wymagań niezbędnych, które należy spełniać, aby móc podjąć pracę na danym stanowisku, oraz definicję wymagań, które dobrze byłoby spełnić, aby wykonywać zadania w sposób optymalny, ujednolicając w ten sposób dotąd wyczuwaną intuicyjnie rolę tych wymagań w procesie naboru.

Wprowadzając dwufazowość postępowania naborowego przepisy ustawy wyraźnie uwypukliły merytoryczny charakter działań gremium przeprowadzającego nabór, zmierzających do wyłonienia najlepszego kandydata, odróżniając je od pochodnego im uprawnienia pracodawcy w zakresie decyzji o zatrudnieniu. Przepisy ustawy określają jednoznacznie, że w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru może zostać wyłoniony kandydat, który spełnia wymagania obligatoryjne, jak też w największym stopniu spełnia wymagania dodatkowe (pożądane).

Powyższe zmiany kładą podwaliny pod system doboru kadr służący profesjonalnemu charakterowi służby cywilnej, wyznaczonemu konstytucyjnym jej wzorcem, wynikającym z art. 153 Konstytucji RP. Oznacza to, że podstawą obsadzania stanowisk w służbie cywilnej są przesłanki natury merytorycznej, stosowane w warunkach konkurencji pomiędzy osobami zainteresowanymi objęciem stanowiska.

Stanowiska kierownicze w służbie cywilnej –profesjonalizacja kadr

Ustawa o służbie cywilnej nie zawiera definicji pojęcia: *stanowisko kierownicze*, ale posługuje się nim przy określeniu warunków zatrudnienia na tzw. wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. W ten sposób ukierunkowuje interpretację tego pojęcia, dzięki czemu można przyjąć, że *stanowiskiem kierowniczym jest stanowisko, z którym wiąże się kierowanie zespołem ludzkim na poziomie podstawowych (statutowych) komórek organizacyjnych lub ich wewnętrznych struktur (np. wydziału w departamencie)*. Istotne przy tym jest, aby fakt kierowania zespołem

¹DzU z 2014 r. poz. 1111.

²DzU nr 170, poz. 1218 ze zm.

³DzU nr 170, poz. 1217 ze zm.

⁴Mowa o rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – DzU nr 211, poz. 1630 ze zm.

ludzkim wynikał z wewnętrznych regulacji określających strukturę organizacyjną danego urzędu (np. regulaminu organizacyjnego departamentu w ministerstwie).

Na gruncie obecnie przyjętej klasyfikacji stanowisk w służbie cywilnej, zawartej w załączniku do rozporządzenia „stanowiskowo-płacowego”⁴, [za stanowiska kierownicze bez wątplenia uznać należy wyższe stanowiska w służbie cywilnej](#). Zaliczenie tych stanowisk do stanowisk kierowniczych opiera się na kryterium rodzaju wykonywanych zadań, tradycyjnie związanych z zarządzaniem i kierowaniem, a więc na kryterium funkcjonalnym, a nie jedynie formalnym.

Bliższej uwagi wymaga pkt 3 art. 53 ustawy. Osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej musi posiadać kompetencje kierownicze. Zagadnienie to nie zostało rozwinięte w ustawie, w szczególności nie wskazano, jakie kompetencje kierownicze powinien posiadać kandydat do objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Bez wątplenia można jednak wskazać na konieczność posiadania kompetencji kierowniczych zawartych w opisie danego stanowiska pracy jako wymagania niezbędne. Przy dokonywaniu oceny kompetencji kierowniczych istotne jest posługiwanie się jednorodnym rozumieniem (definicją) danej kompetencji. Wielce pomocne w tym względzie jest opracowanie w urzędach katalogu kompetencji kierowniczych wymaganych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz ich zdefiniowanie poprzez wskazanie zachowań (działań lub zaniechań) świadczących o występowaniu danej kompetencji, czyli stworzenie tzw. księgi kompetencji.

Warto podkreślić, że wymóg posiadania kompetencji kierowniczych obowiązuje w odniesieniu do kandydatów na wszystkie wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dzięki temu w systemowy sposób stworzono gwarancję, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej obejmie wyłącznie osoba posiadająca kompetencje niezbędne do prawidłowego zarządzania zasobami będącymi w jej dyspozycji. Dla kandydatów ubiegających się o tego rodzaju stanowisko oznacza to konieczność posiadania i wykazania się w toku naboru kompetencjami kierowniczymi.

Poza wymaganiem związanym z posiadaniem kompetencji kierowniczych równie istotne jest legitymowanie się odpowiednim stażem pracy. Staż ten jest zróżnicowany zarówno pod względem obszaru i wymiaru, jak i rodzaju stanowisk, w związku z zajmowaniem których kandydat nabył ten staż. Także rodzaj wyższego stanowiska w służbie cywilnej jest czynnikiem determinującym wymaganie dotyczące stażu pracy niezbędnego do objęcia stanowiska.

Oprócz generalnych wymagań związanych z wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, formułowanych przez ustawę, [istnieją wymagania specyficzne dla konkretnego stanowiska pracy](#). Są one formułowane w opisie tego stanowiska i dookreślają profil optymalnego kandydata, np. poprzez określenie wymaganego obszaru wykształcenia, wiedzy z merytorycznej dziedziny właściwości danej komórki organizacyjnej czy przydatnych umiejętności.

1. Stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Ustawowo określony zakres zadań dyrektora generalnego urzędu koncentruje się na zapewnieniu funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu oraz warunków jego działania i właściwej organizacji pracy, a także dokonywaniu czynności wynikających ze stosunku pracy (reprezentowanie pracodawcy). Z tego powodu ze stanowiskiem tym wiążą się istotne uprawnienia kierownicze, koordynacyjne i kontrolne, natomiast w mniejszym stopniu ściśle merytoryczne z dziedzin objętych właściwością działania urzędu.

[Obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu następuje wyłącznie w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru organizowanego przez Szefa Służby Cywilnej](#) (nie ma więc prawnej możliwości jego objęcia w wyniku transferu członka korpusu służby cywilnej.)

Do zajmowania stanowiska dyrektora generalnego urzędu niezbędne jest posiadanie co najmniej sześcioletniego stażu pracy, bez względu na to, w jakim dziale gospodarki narodowej został on nabyty. Jednocześnie osoba ubiegająca się o to stanowisko musi legitymować się co najmniej trzyletnim stażem pracy na stanowiskach kierowniczych, nabytym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Przedstawione wymagania dotyczą zarówno członków korpusu służby cywilnej, jak i osób spoza korpusu służby cywilnej. **Oznacza to, że do objęcia stanowiska dyrektora generalnego urzędu nie jest konieczne wcześniejsze zatrudnienie w urzędzie administracji rządowej. Natomiast ważne jest, aby wskazany powyżej staż pracy na stanowiskach kierowniczych w niezbędnym wymiarze nabyty został w jednostkach sektora finansów publicznych, a więc w jednostkach znacznie wykraczających poza obszar administracji rządowej.**

Dookreśleniem ustawowego wymogu posiadania stażu na stanowiskach kierowniczych w sektorze publicznym jest zawarty w większości opisów stanowisk pracy dyrektorów generalnych urzędów wymóg posiadania doświadczenia w kierowaniu całymi urzędami lub organizacjami albo złożoną wielozespołową częścią urzędu lub organizacji. Chodzi o to, że stanowisko dyrektora generalnego urzędu wiąże się z wieloaspektowym zarządzaniem złożoną organizacją, jaką jest urząd administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego. Z tego względu niezwykle cenne jest posiadanie przez kandydata na to stanowisko analogicznego doświadczenia wyniesionego niekoniecznie z pracy w sektorze publicznym, ale koniecznie związanego z faktycznym wykonywaniem funkcji kierowniczych o wysokim stopniu złożoności.

Podobnie jak w przypadku wszystkich wyższych stanowisk w służbie cywilnej, kandydat na stanowisko dyrektora generalnego urzędu musi wykazać się posiadaniem kompetencji kierowniczych. Kompetencje te zostały w zestandaryzowany sposób ujęte w opisach stanowisk pracy dyrektorów generalnych urzędów.

2. Stanowisko kierującego departamentem lub komórką równorzędną

Stanowiska kierujących departamentem lub komórką równorzędną odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu administracji rządowej, gdyż bezpośrednio wpływają na sposób wykonywania zadań państwa poprzez kierowanie komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania merytoryczne według właściwości. Z tego względu osoba zajmująca tego rodzaju stanowisko powinna z jednej strony spełniać najwyższe kryteria merytoryczne, a z drugiej posiadać zdolności umożliwiające kierowanie zespołem ludzkim i zarządzanie pozostałymi zasobami będącymi w jej dyspozycji.

Obsadzanie tego stanowiska następuje co do zasady w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru, co oznacza, że wymagania do zajmowania stanowiska obowiązują w równym stopniu członków korpusu służby cywilnej, jak i osoby niezatrudnione w służbie cywilnej. Przepisy ustawy przewidują także możliwość objęcia tego stanowiska w wyniku oddelegowania pracownika poza jednostkę organizacyjną, w której jest on zatrudniony, pod warunkiem spełniania przez niego wymagań na to stanowisko. Ten tryb wykorzystywany jest jednak niezwykle rzadko.

O stanowisko może ubiegać się osoba, która pracowała w jednostkach sektora finansów publicznych przez co najmniej trzy lata i jednocześnie w jednostkach tego sektora zajmowała przez co najmniej rok stanowisko kierownicze lub przez co najmniej dwa lata – stanowisko samodzielne. Przy czym w przypadku stanowiska samodzielnego nie chodzi o sposób wykonywania zadań na tym stanowisku, ale o samodzielny charakter stanowiska. O samo-

działności danego stanowiska pracy powinny przesądzać wewnętrzne akty regulujące strukturę organizacyjną danej jednostki sektora finansów publicznych oraz opis stanowiska pracy.

Ponadto kandydat do objęcia stanowiska kierującego komórką organizacyjną musi wykazać się posiadaniem kompetencji kierowniczych wskazanych w opisie stanowiska.

Oprócz wymagań wynikających wprost z ustawy, w opisie stanowiska pracy mogą pojawić się, i w praktyce często tak się dzieje, wymagania specyficzne dla konkretnego stanowiska czy zagadnienia merytorycznego, którym zajmuje się komórka organizacyjna. Zwykle zatem w opisie stanowiska znajdują się wymagania odnoszące się do bardzo dobrej czy eksperckiej znajomości zagadnień będących przedmiotem działalności komórki organizacyjnej, a także do posiadania umiejętności pozwalających na efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów.

3. Stanowisko zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną

Stanowiska zastępców kierującego departamentem lub komórką równorzędną są najniższymi w nieformalnej hierarchii wyższych stanowisk w służbie cywilnej, pełniącymi jednakże bardzo istotną rolę w procesie zarządzania kadrami i merytorycznego kierownictwa nad wykonywaniem zadań przypisanych do wewnętrznych komórek organizacyjnych.

Aby objąć stanowisko zastępcy kierującego komórką organizacyjną, należy spełniać te same wymagania ustawowe, jakie obowiązują w odniesieniu do stanowiska kierującego komórką organizacyjną.

Podobnie jak w przypadku pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej, opis danego stanowiska pracy może i – z reguły – formułuje dalsze wymagania wynikające ze specyfiki obszaru właściwości komórki organizacyjnej lub jej części, dotyczące w szczególności wiedzy merytorycznej z danego obszaru.

Dopuszczalnym wyjątkiem w zakresie obsadzania tego rodzaju stanowisk jest możliwość oddelegowania pracownika poza jednostkę organizacyjną, w której jest on zatrudniony, pod warunkiem spełniania przez niego wymagań na to stanowisko. Jednakże istotniejszym z punktu widzenia elastyczności zarządzania zasobami ludzkimi wyjątkiem od zasady naboru jest przewidziana w ustawie możliwość tzw. awansu wewnętrznego. Procedura ta umożliwia obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej spełniającego wymagania związane ze stanowiskiem oraz posiadającego ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Jak wynika z powyższego, objęcie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną możliwe jest przy zastosowaniu szybszej procedury niż tryb naboru, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych standardów merytorycznych oraz dodatkowo odnoszących się do oceny dotychczasowej pracy przenoszonego członka korpusu służby cywilnej. Tryb awansu wewnętrznego zakłada więc usprawnienie procesu obsadzania stanowiska i realizację tzw. ścieżki kariery członka korpusu służby cywilnej.

Uzyskanie pozytywnej oceny na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, wymaganej do tzw. awansu wewnętrznego, oznacza uzyskanie oceny na poziomie powyżej oczekiwań lub znacznie powyżej oczekiwań. Przy założeniu rzetelności sporządzonej oceny okresowej, stanowi ona istotną gwarancję, że przenoszony członek korpusu służby cywilnej posiada kompetencje

do objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej, które zostały zweryfikowane w procesie opartym na merytorycznej ocenie pracy, uzasadnionej konkretnymi przykładami działań pracownika. Oznacza to, że objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej w drodze przeniesienia wymaga, aby członek korpusu służby cywilnej swoją wiedzą, doświadczeniem i postawą prezentował najwyższy poziom.

Dążąc do jak najbardziej efektywnego wykorzystania trybu przeniesienia członka korpusu służby cywilnej na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, Szef Służby Cywilnej w 2010 r. przekazał dyrektorom generalnym urzędów propozycje dodatkowych kryteriów awansu wewnętrznego. Zalecił także proceduralne uregulowanie kwestii awansu wewnętrznego w wewnętrznych aktach prawnych, wydawanych przez dyrektorów generalnych urzędów. Ponadto Szef Służby Cywilnej rekomendował, aby przy podejmowaniu decyzji o przeniesieniu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej kierować się wnioskami zawartymi w arkuszu oceny okresowej oraz ustaleniami indywidualnego programu rozwoju zawodowego. To ostatnie narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi wspomaga rozwój zawodowy pracownika poprzez jego ukierunkowanie stosownie do predyspozycji pracownika oraz potrzeb i wyzwań, z którymi związana jest praca na danym stanowisku.

4. Stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej

Wśród stanowisk w służbie cywilnej, które wiążą się z kierowaniem zespołem ludzkim, należy także wskazać – inne niż wyższe stanowiska w służbie cywilnej – stanowiska zaliczane do grupy stanowisk koordynujących lub stanowisk średniego szczebla zarządzania. Jednocześnie może się zdarzyć, że wewnętrzne regulacje, określające strukturę organizacyjną danego urzędu lub komórki organizacyjnej, wskazywać będą jako stanowiska, z którymi wiąże się kierowanie zespołem ludzkim, stanowiska zaliczane do innych niż ww. grup stanowisk, w szczególności do grupy stanowisk samodzielnych (np. radca generalny, radca prawny, choć w ich przypadku mamy do czynienia raczej z koordynowaniem prac zespołu bez uprawnień kierowniczych). Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie formułują w odniesieniu do nich wymagań dotyczących stażu pracy czy posiadania kompetencji kierowniczych. W tym więc zakresie głównym źródłem wymagań jest rozporządzenie „stanowiskowo-płacowe” (zwykle w zakresie wykształcenia), ale głównie opis stanowiska pracy. Z uwagi na to, że osoby zatrudnione na tych stanowiskach są zasadniczo odpowiedzialne za bezpośrednie zarządzanie podległym personelem zajmującym stanowiska merytoryczne („liniowe”), zasadne jest formułowanie wymagań do ich zajmowania związanych z kilkuletnim stażem pracy oraz dogłębną znajomością zagadnień merytorycznych. W praktyce można spotkać się także z sytuacją, w której wewnętrzne regulacje obowiązujące w danym urzędzie określają minimalny wymagany staż pracy (ewentualnie inne kompetencje) niezbędny do objęcia poszczególnych stanowisk lub grup stanowisk. Postanowienia tych aktów wewnętrznych powinny oczywiście znaleźć odzwierciedlenie w treści opisu stanowiska pracy.

Ponadto w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy Szef Służby Cywilnej zalecił, aby w trakcie naboru na stanowiska, z którymi związane jest kierowanie podległym zespołem, ocenie podlegały kompetencje kierownicze.

Obsadzanie przedmiotowych stanowisk odbywa się co do zasady w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Istnieje także możliwość ich objęcia w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej, jako naturalny etap ścieżki kariery urzędniczej. Warto podkreślić, że przenoszony członek korpusu służby cywilnej powinien spełniać wymagania wynikające z opisu stanowiska pracy, na które jest przenoszony.

Podobnie jak w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w trybie tzw. awansu wewnętrznego, tak i w tym przypadku wielce pomocna może okazać się analiza oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej. Kryteria obowiązkowe oraz odpowiednio dobrane kryteria dodatkowe, jak również właściwie sformułowane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego pozwalają tak ukształtować proces oceny, aby dawał odpowiedź na pytanie, czy oceniany pracownik nadaje się do objęcia stanowiska kierowniczego, oraz dostarczał wiarygodnego uzasadnienia przemawiającego za przeniesieniem. Natomiast uczestnictwo w różnorodnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych zgodnie z przyjętą w indywidualnym programie rozwoju zawodowego ścieżką rozwoju pozwoli przygotować członka korpusu do wykonywania nowych zadań, z jakimi wiąże się stanowisko kierownicze w służbie cywilnej.

Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej

⁵ *Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej* dostępne są na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/rekomendacje_ssc-akceptacja_ssc.pdf.

Ponieważ przepisy ustawy nie regulują w szczególności samego toku naboru, aby ułatwić wprowadzanie procedur dostosowanych do przepisów ustawy oraz ujednolicić ich stosowanie, Szef Służby Cywilnej w czerwcu 2009 r. wydał dokument zatytułowany *Rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej*⁵. Przedstawione są w nim wytyczne dotyczące praktycznych aspektów przeprowadzania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jednocześnie dokument akcentuje potrzebę zachowania nie tylko zasad zawartych bezpośrednio w ustawie, ale i wynikających z innych przepisów prawnych oraz ogólnie z idei przyświecających funkcjonowaniu służby cywilnej w Polsce. Rozwiązania zaproponowane w tym dokumencie ukierunkowały praktykę realizowania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w następnych latach. Stały się także punktem wyjścia przy opracowaniu standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy.

Obserwacje naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Przewidzianym w art. 56 ust. 7 ustawy istotnym instrumentem o realnym wpływie na prawidłowość naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest uprawnienie Szefa Służby Cywilnej do skierowania swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru na te stanowiska. Celem obserwacji jest pozyskanie informacji na temat przebiegu naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej i jego ocena z punktu widzenia zgodności w szczególności z przepisami ustawy o służbie cywilnej, innymi przepisami prawa pracy, standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz wytycznymi w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Stąd też zasadniczym celem obserwacji nie jest wykrycie nieprawidłowości w przebiegu naboru i podejmowanie interwencji *ex post*. Obecność przedstawiciela Szefa Służby Cywilnej powinna zmierzać do zapobieżenia wystąpieniu nieprawidłowości – czy to

poprzez działania podejmowane samodzielnie przez przedstawiciela, czy przy wsparciu (konsultacji) z Departamentem Służby Cywilnej KPRM.

Pomocą w realizacji ww. celów było wydanie w 2013 r. i rozpowszechnianie wśród przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej dokumentu zwracającego uwagę na najistotniejsze zagadnienia podczas obserwacji przebiegu procesu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Dotąd Szef Służby Cywilnej skierował przedstawicieli do obserwacji 122 wybranych naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w rezultacie których nie stwierdzono wyraźnych naruszeń otwartości i konkurencyjności naboru.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej

W listopadzie 2011 r. weszła w życie ustawa nowelizująca ustawę o służbie cywilnej⁶. Pomimo stosunkowo niewielkiego zakresu wprowadzonych zmian, dotyczyła ona w dość istotny sposób również kwestii związanych z obsadzaniem stanowisk w służbie cywilnej. Wprowadzenie definicji wymagań niezbędnych oraz wymagań pożądanych i dodatkowych zawęziło wyraźnie swobodę interpretacyjną przy formułowaniu merytorycznych kryteriów wyboru kandydatów i – pośrednio – przy ocenie spełniania tych kryteriów.

Od strony techniczno-formalnej jedną ze zmian było wprowadzenie nowego mechanizmu wyłaniania kandydatów, bazującego na ww. definicjach. Uwypukla on związek z charakterem tych wymagań, umożliwiając wyłonienie wyłącznie kandydatów posiadających kompetencje uznane za nieodzowne dla danego stanowiska, przy jednoczesnym uwzględnieniu kompetencji wpływających na optymalne wykonywanie zadań na stanowisku.

Choć powyższe zmiany są jedynie konsekwencją głównego motywu interwencji ustawodawczej, tj. wprowadzenia pierwszeństwa w zatrudnieniu dla osób niepełnosprawnych, jednakże wywarły istotny wpływ na ukształtowanie obecnego modelu wyłaniania kandydatów do zatrudnienia w służbie cywilnej, akcentując merytoryczny charakter decyzji w tym zakresie.

Rok 2012 przyniósł ze sobą wprowadzenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, w tym dotyczących przeprowadzania naborów w służbie cywilnej. Standardy, wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, określają nie tylko wymagania dotyczące zachowania minimum zgodności z wynikającymi z przepisów prawa zasadami dotyczącymi naborów w służbie cywilnej, ale przyjmują szerszy i bardziej pozytywny punkt widzenia, określając stan pożądany, tj. działania optymalne, rozwiązania, do jakich należy dążyć, i standardy, jakie trzeba zachowywać. Należy zwrócić uwagę, że standardy nie odnoszą się wyłącznie do wyższych stanowisk w służbie cywilnej ani nie skupiają się na kwestii naborów, ale dotyczą całokształtu zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi, ujmując je w kontekście rozumianego całościowo systemu służby cywilnej. Wykraczają one przez to poza działania ściśle formalne, a dzięki temu przyczyniają się do budowania etosu służby cywilnej⁷.

⁶ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 201, poz. 1183).

⁷ *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy* szczegółowo omawia M. Masłowski w specjalnym, drugim wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej” z sierpnia 2012 r., s. 25–32; http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc_08_2012_wydanie_specjalne_nr_2_0.pdf

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Konsekwencją wydania standardów jest upowszechnienie dobrych praktyk w obszarze naboru i wprowadzenia do pracy. Wyrazem tego jest udostępnienie w oficjalnym *Serwisie Służby Cywilnej* rekomendowanych rozwiązań odnoszących się m.in. do treści wewnętrznych procedur naboru, przykładów właściwie opracowanych materiałów służących zo-biektywizowanej ocenie kompetencji, czy regulacji w zakresie zasad organizacji naboru wewnętrznego.

Stan obecny

Przedstawiony w niniejszym artykule system naboru na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej i prezentacja pewnych modyfikacji w zakresie otoczenia prawnego – zarówno na poziomie przepisów powszechnie obowiązujących, jak i dokumentów o charakterze standaryzującym – wskazuje niezbicie na merytoryczny walor doboru kadry kierowniczej w służbie cywilnej. Jednocześnie pozwala dostrzec troskę o kształtowanie właściwych praktyk w odniesieniu do naboru do służby cywilnej, pozostających w zgodzie z naczelnymi zasadami rządzącymi tym procesem.

Wyrazem ciągle podejmowanych starań o wzmacnianie profesjonalnego doboru kadr służby cywilnej jest przedsięwzięcie związane z wydaniem, wdrożeniem oraz monitoringiem stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁷.

Innym przykładem jest bieżący monitoring ogłoszeń o naborach publikowanych w *Biuletynie Informacji Publicznej KPRM*. Jego realizacja wskazuje m.in. na potrzebę stałego (choć tendencja jest zanikająca) akcentowania konieczności formułowania poprawnych merytorycznie ogłoszeń o naborze, w szczególności w zakresie prawnej dopuszczalności lub racjonalności wymagań związanych ze stanowiskiem, ugrun-towując w ten sposób wizerunek służby cywilnej jako istotnego, wiarygodnego pracodawcę publicznego.

W ten sposób obecna na etapie „wstępu do służby cywilnej” merytokracja wpisuje się w całokształt instrumentarium funkcjonującego w służbie cywilnej, służącego zagwarantowaniu jej działania zgodnie z konstytucyjnymi pryncypiami, a stosowanego w toku całej kariery w służbie cywilnej.

⁷Wyniki monitoringu jakościowego wdrożenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej zostały omówione w specjalnym wydaniu „Przeglądu Służby Cywilnej” z sierpnia 2012 r.;

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc_08_2012_wydanie_specjalne_nr_2_0.pdf.



Nabory w Polsce świetle wyników kontroli NIK

(służba cywilna, służba zagraniczna, samorząd terytorialny)

Bożena Nowaszczuk

Doradca prawny

**Departament Administracji
Publicznej Najwyższej Izby
Kontroli**

W okresie ostatnich dziesięciu lat Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie przeprowadziła kontrole, których celem była ocena wdrażania i realizacji przepisów ustawy o służbie cywilnej, a w szczególności przestrzegania zasad naboru do korpusu służby cywilnej. Stosowanie zasad otwartości i konkurencyjności zbadane również zostało przy przeprowadzaniu naboru w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Wyniki tych kontroli wskazują, że w początkowej fazie stosowania przepisów w zakresie zatrudnienia pracowników występowały duże trudności.

I kontrola NIK (25 maja 2004 r. – 6 stycznia 2005 r.)

¹ Kontrola: *Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej*, P/04/001.

² Dz.U. RP z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.

³ Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej, nr ewid. 14/2005/P/04/001/KAP.

Pierwsza z tych kontroli¹ została przeprowadzona w 33 urzędach, tj. w 15 ministerstwach, 16 urzędach wojewódzkich, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i w Urzędzie Służby Cywilnej, a objęto nią okres od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2004 r. W okresie tym obowiązywała ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej².

Najwyższa Izba Kontroli oceniła³, iż mimo upływu 5 lat obowiązywania tej ustawy, nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej.

W toku kontroli odrębnie przeanalizowano obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej oraz nabór na stanowiska urzędnicze.

☐ Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej

W obowiązującym wówczas stanie prawnym do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zaliczały się stanowiska: głównego inspektora audytu wewnętrznego, dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w ministerstwach i urzędach centralnych, dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach wojewódzkich. Zasadą ustawową było, aby wolne wyższe stanowiska były obsadzone przez urzędników służby cywilnej wyłonionych w drodze konkursu. Wyjątkowo, w okresie od wejścia w życie ustawy, tj. od 1 lipca 1999 r. do 1 lipca 2004 r., o wolne wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogły ubiegać się także osoby niebędące urzędnikami służby cywilnej. Ponadto w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jeżeli było to uzasadnione potrzebami urzędu, mogły obejmować osoby spoza korpusu służby cywilnej bez zachowania procedury konkursowej⁴. Czas pełnienia obowiązków na tej podstawie nie mógł przekraczać 6 miesięcy. Elementem niezbędnym do przeprowadzenia konkursu było ustalenie pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem/wojewodą wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej ani przepisy wykonawcze nie określiły terminów, w których wymagania te winny być ustalone.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż w niewystarczającym stopniu zostało zrealizowane jedno z podstawowych założeń ustawy o służbie cywilnej, czyli obsadzanie wyższych stanowisk w drodze otwartego, konkurencyjnego postępowania.

W okresie objętym kontrolą Szef Służby Cywilnej przeprowadził 709 konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wyłonieniem kandydatów zakończyły się 592 konkursy. Złożono 296 odwołań od wyników 249 konkursów. Szef Służby Cywilnej w 30 przypadkach

⁴ Na podstawie art. 144a ustawy o służbie cywilnej, który został dodany z dniem 1 stycznia 2002 r. na mocy art. 31 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. RP nr 154, poz. 1800).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. orzekł o niezgodności art. 144a ustawy o służbie cywilnej z art. 153 ust 1 Konstytucji RP. Z dniem 31 grudnia 2002 r. art. 144a ustawy o służbie cywilnej utracił moc obowiązującą.

stwierdził naruszenie zasad przeprowadzania konkursów i zarządził ponowne przeprowadzenie konkursu.

Ogółem, w okresie objętym kontrolą, w wyniku konkursu stanowisko dyrektora generalnego objęło 39 osób w 29 urzędach. Pomimo wyłonienia dyrektorów generalnych w 24 urzędach w drodze konkursu, w listopadzie i grudniu 2001 r. i w 2002 r. z 18 z nich rozwiązany został stosunek pracy, a na stanowiskach dyrektorów generalnych zatrudniono kolejne osoby, w tym 13 osób na podstawie art. 144a ustawy o służbie cywilnej. Spośród 13 urzędów, w których powierzono pełnienie obowiązków dyrektora generalnego w trybie art. 144a ustawy o służbie cywilnej, jedynie w jednym urzędzie konkurs na stanowisko dyrektora generalnego został przeprowadzony bez zbędnej zwłoki⁵. W pozostałych 12 urzędach – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – ich kierownicy nie podejmowali, z własnej inicjatywy, działań w celu obsadzenia stanowisk dyrektorów generalnych w drodze konkursu, jak również wielokrotnie pozostawiali bez odpowiedzi lub opóźniali w czasie prośby Szefa Służby Cywilnej o uzgodnienie wymagań, jakie powinni spełniać dyrektorzy generalni. Brak tych uzgodnień skutkowało niemożliwością przeprowadzenia przez Szefa Służby Cywilnej konkursów na te stanowiska. W konsekwencji na podstawie uchylonego przez Trybunał Konstytucyjny art. 144a ustawy o służbie cywilnej, według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. było zatrudnionych jeszcze 8 dyrektorów generalnych. W 2 urzędach do końca okresu objętego kontrolą stanowisko dyrektora generalnego było obsadzone niezgodnie z zasadą konkursowego trybu obsadzania wolnych wyższych stanowisk, pomimo przeprowadzenia i wyłonienia w toku postępowania konkursowego kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego.

Uzgodnienie pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem/wojewodą wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci, trwało od 6 dni do 1 roku i 8 miesięcy. Przyczyną długotrwałego uzgadniania wymagań był przede wszystkim fakt, iż właściwi ministrowie/wojewodowie nie ustosunkowywali się do wymagań zaproponowanych przez Szefa Służby Cywilnej, pomimo wielokrotnych monitów.

W okresie objętym kontrolą liczba stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów/wydziałów (komórek równorzędnych) obsadzonych w wyniku konkursu wzrosła z 10 (według stanu na 31 grudnia 2000 r.) do 267 (według stanu na 30 czerwca 2004 r.). Na dzień 30 czerwca 2004 r. 499 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów, tj. 65,1 proc. liczby wyższych stanowisk, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu, było obsadzonych w trybie powierzenia pełnienia obowiązków. Obsada stanowisk dyrektorów i ich zastępców w drodze konkursu znacznie sprawniej przebiegała w urzędach wojewódzkich niż w ministerstwach. Według stanu na 30 czerwca 2004 r. w urzędach objętych kontrolą obsadzono w trybie konkursu 34,9 proc. liczby stanowisk dyrektorów i ich zastępców, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu, z tego: w urzędach wojewódzkich – 61,6 proc., a w ministerstwach, USC i KPRM – 20,2 proc.

Przyczynami nieobsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursów były – jak wyjaśniono w toku kontroli – częste zmiany organizacyjne w urzędach oraz trwający bardzo długo (w niektórych przypadkach) proces uzgadniania pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem/wojewodą wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na te stanowiska. Jak wykazała kontrola, kierownicy kontrolowanych urzędów (ministrowie/wojewodowie) opóźniali proces dokonywania uzgodnień poprzez niereagowanie bądź opóźnianie udzielenia odpowiedzi na propozycję Szefa Służby Cywilnej co do wymagań stawianych kandydatom, uniemożliwiając lub opóźniając w ten sposób przeprowadzenie konkursów.

W ocenie NIK sprawna i stabilna służba cywilna ma za zadanie m.in. minimalizowanie organizacyjnych kosztów zmian personalnych na

⁵ W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim stanowisko dyrektora generalnego zostało obsadzone w wyniku konkursu po upływie 2 miesięcy i 25 dni od dnia powierzenia pełnienia obowiązków w trybie art. 144a ustawy o służbie cywilnej.

stanowiskach ministrów/wojewodów. Zmiany personalne na tych stanowiskach są naturalne, często spotykane we wszystkich państwach demokratycznych. Stanowią niebezpieczeństwo dla prawidłowego funkcjonowania państwa dopiero wtedy, kiedy prowadzą do częstej wymiany znacznej części profesjonalnego kierownictwa urzędu. Jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne, jeżeli dobór kadry kierowniczej urzędu ma podłoże niemerytoryczne. Zasada konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej ma ograniczać ten czynnik ryzyka. Wyniki kontroli wskazywały, że w urzędach objętych kontrolą zarówno Prezes Rady Ministrów, jak ministrowie/wojewodowie nie wykorzystali stworzonych przez ustawodawcę możliwości utworzenia apolitycznego, profesjonalnego aparatu urzędniczego.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że istotną wadą funkcjonującego wówczas modelu służby cywilnej było to, że Szef Służby Cywilnej będący organem, który w założeniu miał kierować całym procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej, gromadzić informacje o korpusie służby cywilnej, a także planować, nadzorować wykorzystanie środków na wynagrodzenia i szkolenia, nie został wyposażony w wystarczające instrumenty prawne, pozwalające mu na pełną realizację zadań. W zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej ustawa zawierała rozwiązania mogące uniemożliwić bądź znacznie opóźnić przeprowadzenie postępowań konkursowych. Warunkiem niezbędnym ogłoszenia konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej było osiągnięcie porozumienia co do wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na te stanowiska, pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem lub wojewodą. Ustawa jednakże nie określa tej procedury w sposób precyzyjny. W ustawie nie określono również sposobu postępowania w sytuacji nieosiągnięcia porozumienia w sprawie wymagań, jakim powinni odpowiadać kandydaci na wyższe stanowiska. Ponadto brak ustawowego obowiązku informowania Szefa Służby Cywilnej o wolnych, wyższych stanowiskach sprzyjał omijaniu przepisów ustawy o służbie cywilnej i obsadzaniu tych stanowisk w drodze powierzenia obowiązków.

❑ Nabór do korpusu służby cywilnej na stanowiska urzędnicze

Obowiązująca wówczas ustawa o służbie cywilnej określała wstępne warunki, jakie musi spełnić kandydat ubiegający się o pracę w korpusie służby cywilnej. Rekrutacja do korpusu służby cywilnej oparta była o zasadę otwartości oraz konkurencyjności i publicznego informowania o wolnych stanowiskach pracy. Ustawa ta nie precyzowała natomiast sposobów, które powinny być zastosowane w celu wyłonienia najlepszego kandydata. Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej organizował dyrektor generalny urzędu, który decydował o procedurze rekrutacyjnej do służby cywilnej.

Według stanu na 30 czerwca 2004 r., spośród 33 urzędów objętych kontrolą dyrektorzy generalni 24 urzędów określili na piśmie zasady jednolitego przeprowadzania naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej. W pozostałych urzędach nie opracowano pisemnych zasad, jednakże wypracowano jednolite metody rekrutacji w całym urzędzie. Opracowane i wprowadzone sposoby naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej różniły się stopniem uszczegółowienia procedur naboru.

W okresie objętym kontrolą w 33 urzędach rozpoczęto procedury naboru ogółem na 9 087 wolnych stanowisk pracy. Wyłonieniem i zatrudnieniem kandydatów do pracy zakończyło się 7 001 postępowań rekrutacyjnych, tj. 77 proc., z tego 6 703 w pierwszym postępowaniu (96 proc.), 243 w drugim postępowaniu (3 proc.), 55 w kolejnych postępowaniach (1 proc.). Przyczyną powtórzenia procedury naboru było niewyłonienie kandydata z uwagi na fakt niespełnienia przez niego wymagań niezbędnych podanych w ogłoszeniu (ok. 92 proc.) lub brak ofert na dane stanowisko (8 proc.). Przy powtórzeniu procedury naboru zmiana wymogów kwalifikacyjnych nastąpiła w 49 proc. przypadków, w szcze-

gólności w zakresie posiadanego wykształcenia (zmiana z wykształcenia wyższego na wykształcenie średnie) lub stażu pracy. W 2 086 postępowaniach (tj. 23 proc. rozpoczętych procedur naboru) nie wyłoniono kandydatów bądź wyłonieni w trakcie naboru kandydaci zrezygnowali z zatrudnienia z uwagi na fakt nieodpowiadających im warunków płacowych lub znalezienia innej pracy. W toku kontroli ustalono, że w 16 spośród 33 kontrolowanych urzędów wystąpiły uchybienia i nieprawidłowości w zakresie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej. Dotyczyły one głównie:

- zatrudnienia pracowników pomimo niezamieszczenia ogłoszeń o naborze,
- niesporządzenia opisów stanowisk będących podstawą określenia wymagań jakie powinni spełniać kandydaci (skala stwierdzonych nieprawidłowości w poszczególnych urzędach wynosiła od 42 proc. do 100 proc. objętej badaniami próby),
- zatrudniania pracowników na stanowiskach pracy innych lub w innym wymiarze czasu pracy niż określone w ogłoszeniach o naborze,
- zatrudniania kandydatów, którzy nie spełniali wymogów podanych jako niezbędne w ogłoszeniach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wprowadzenie i stosowanie przez kontrolowane jednostki wewnętrznych zasad przeprowadzania naboru do korpusu służby cywilnej, które sprzyjały przejrzystości postępowania oraz pozwalały na sprawdzenie wiedzy i umiejętności kandydatów oraz ich przydatności do pracy w danym urzędzie. Niemniej jednak nieprzestrzeganie tych zasad skutkowało powstaniem uchybień i nieprawidłowości podczas naboru kandydatów do pracy w służbie cywilnej.

II kontrola NIK (11 lipca 2011 r. – 30 grudnia 2011 r.)

Drugą kontrolę⁶ w zakresie funkcjonowania służby cywilnej Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2011 r. w 21 urzędach, tj. w: KPRM, 4 ministerstwach, dwóch urzędach centralnych, 7 urzędach wojewódzkich, 7 urzędach skarbowych oraz u Szefa Służby Cywilnej. Kontrolą w zakresie funkcjonowania służby cywilnej objęto okres od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r., a w zakresie obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych – od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła⁷ realizację przez Szefa Służby Cywilnej przypisanych mu zadań, m.in. w zakresie obsadzania stanowisk dyrektorów generalnych, oraz pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację przez dyrektorów generalnych zadań m.in. w zakresie prowadzenia naborów do korpusu służby cywilnej oraz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Finansów nie obsadzał stanowisk dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu, tym samym nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 5 ust. 5a ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁸. Nie zakończono także powołania w drodze konkursów naczelników urzędów skarbowych. Na dzień 30 czerwca 2011 r. do obsadzenia w drodze konkursu pozostało 46 stanowisk naczelników urzędów skarbowych (11,5 proc.) i 14 stanowisk dyrektorów izb skarbowych (87,5 proc.).

W porównaniu do ustaleń poprzedniej kontroli, zdecydowanie poprawił się stan w zakresie naboru do korpusu służby cywilnej oraz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Znowelizowanie ram prawnych funkcjonowania służby cywilnej⁹ dało lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Przepisy obowiązującej ustawy lepiej służą jawności, otwartości i konkurencyjności naboru zarówno na wyższe, jak i na pozostałe wolne stanowiska w służbie cywilnej. Wysokie stanowiska państwowe

⁶ Kontrola: *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, P/11/004.

⁷ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP.

⁸ Dz.U. RP z 2004 r., nr 121, poz. 1267 ze zm.

⁹ Obowiązująca ustawa o służbie cywilnej uchyliła ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. RP nr 170, poz. 1218 ze zm.) oraz ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. RP nr 170, poz. 1217 ze zm.).

(dyrektorów i ich zastępców) zostały włączone do systemu służby cywilnej jako tzw. wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ustawodawca wyraźnie wskazał wymogi i kryteria, jakie muszą spełnić kandydaci na te stanowiska, oraz wyjątki, kiedy nie muszą być one obsadzone w drodze konkursu. Wprowadzono obowiązek publikowania ogłoszeń o naborach i informacji o ich wynikach. Wprowadzenie możliwości przenoszenia członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska dało pracodawcom uprawnienie do awansowania pracowników o najwyższych kwalifikacjach, pracownikom zaś motywację do podnoszenia kwalifikacji oraz do lepszego wywiązywania się z obowiązków służbowych. Wśród rozwiązań służących lepszemu funkcjonowaniu służby cywilnej wskazać należy przywrócenie centralnego organu administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej. Do jego obowiązków należy m.in. czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kierowanie procesem zarządzania kadrami oraz gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej.

Obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej. W okresie objętym kontrolą, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru obsadzonych zostało 12 stanowisk dyrektorów generalnych urzędów. W stosunku do stanowisk dyrektorów generalnych 12 ministerstw, 18 urzędów centralnych oraz 15 urzędów wojewódzkich Szef Służby Cywilnej, zgodnie z obowiązującymi unormowaniami, dokonał przeniesienia na te stanowiska członków korpusu służby cywilnej, zajmujących w dniu wejścia w życie ustawy stanowiska dyrektorów generalnych urzędów¹⁰.

¹⁰ W myśl postanowień ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. RP nr 170, poz. 1217 ze zm.) stanowiska te należały do wysokich stanowisk państwowych. Na mocy ustawy o służbie cywilnej wysokie stanowiska państwowe stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej. Osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe w dniu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej mogły być przeniesione, po spełnieniu wymagań, na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

¹¹ Uzgodnienia z Szefem KPRM trwały 79 dni, z Wojewodą Łódzkim – 89 dni, z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego – 141 dni.

Szczegółowe badanie 12 spośród 24 naborów na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów wykazało, że Szef Służby Cywilnej, niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie tych stanowisk, podejmował działania w celu przeprowadzenia naboru. Kontrola wykazała, że uzgodnienia co do wymagań, jakie powinny znaleźć się w opisach stanowisk pracy dyrektorów generalnych oraz w projektach ogłoszeń o naborach na te stanowiska, pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a kierownikami trzech urzędów, trwały od 79 do 141 dni¹¹. Uzgodnienia z Ministrem Finansów trwały 320 dni. Przyczyną długotrwałości tego procesu były zgłaszane wielokrotnie przez kierowników urzędów liczne uwagi co do wymagań na dane stanowisko (m.in. w zakresie poziomu znajomości języka obcego, umiejętności podejmowania decyzji i ponoszenia odpowiedzialności, zakresu wiedzy, którą powinni posiadać kandydaci) oraz zwłoka Ministra Finansów w wyznaczeniu przedstawicieli do składów zespołów do spraw naboru. Wymienione przypadki przewlekłości procesu uzgodnień były działaniami nierzetelnymi, skutkującymi opóźnieniem naboru na stanowiska dyrektorów generalnych. Badanie dokumentacji 12 naborów na stanowisko dyrektora generalnego urzędu wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz wewnętrznymi regulacjami. Szef Służby Cywilnej zapewnił jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach, jak i informowania o ich wyniku. Wyboru kandydatów dokonywały powoływane do każdego naboru zespoły. Składy osobowe tych zespołów spełniały wymagania co do liczebności, a poszczególni członkowie zespołów dawali rękojmiej wyłonienia najlepszych kandydatów. Protokoły z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone rzetelnie, stosownie do obowiązujących kryteriów.

Organizacja naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (z wyłączeniem stanowisk dyrektorów generalnych) i na pozostałe wolne stanowiska pracy należy do obowiązków dyrektora generalnego urzędu.

W okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w urzędach objętych kontrolą dyrektorzy generalni ogłosili nabory na 127 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, przy czym na stanowiska kierujących departamentem lub komórką równorzędną 107, na zastępców takich osób – 20.

Średnio na jedno wyższe stanowisko pracy aplikowały 3,4 osoby. W wyniku przeprowadzonych naborów obsadzono 89 wyższych stanowisk w służbie cywilnej (78 kierujących departamentem i 11 zastępców).

W okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w jednostkach objętych kontrolą dyrektorzy generalni ogłosili ogółem 2 175 naborów na 2 201 wolnych stanowisk pracy (w tym 650 naborów na 635 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej).

Zainteresowani złożyli 54 202 oferty pracy, w tym 18 110 ofert (33,4 proc.) nie spełniało wymagań formalnych określonych w ogłoszeniu o naborze. Średnio na jedno wolne stanowisko pracy wpłynęło 24,6 ofert.

Spośród ogólnej liczby ogłoszonych naborów, 1 496 (68,8 proc.) zakończyło się wyłonieniem i zatrudnieniem 1 465 kandydatów (66,6 proc. ogółu stanowisk objętych naborami) na wolne stanowiska pracy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nabory na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej w kontrolowanych urzędach realizowane były w sposób zapewniający dochowanie zasady otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów. W szczególności zapewniono jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach, jak i informowania o ich wynikach. Wyboru kandydatów dokonywały kilkusobowe komisje rekrutacyjne. Protokoły z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone rzetelnie, stosownie do obowiązujących wymagań. Na wolne stanowiska pracy dyrektorzy generalni każdorazowo zatrudniali osoby wskazane przez komisje do spraw naboru. Natomiast stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i świadczą o braku rzetelności postępowania osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie naborów.

Nabór na stanowiska naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych powinien odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o urzędach i izbach skarbowych¹², tj. w drodze konkursu przeprowadzanego przez komisje powoływane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Do czasu powołania wyłonionego w drodze konkursu naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora izby skarbowej minister wyznacza na te stanowiska osoby pełniące obowiązki. Do uprawnień ministra należy możliwość niepowołania na stanowiska dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego kandydata wyłonionego w konkursie, w sytuacji gdy żaden z nich nie gwarantuje obiektywnego wypełnienia obowiązków na tych stanowiskach.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Minister Finansów ogłosił 118 konkursów na stanowiska naczelników urzędów skarbowych. Do konkursów tych przystąpiły 354 osoby. Średnio na jedno stanowisko aplikowały po 3 osoby. Wyłonieniem kandydata zakończyły się 73 konkursy (61,9 proc.), a na stanowiska naczelników urzędów skarbowych Minister Finansów powołał 54 osoby (74 proc. spośród wyłonionych w drodze konkursu). W dniu 9 maja 2011 r. Minister Finansów ogłosił 61 konkursów. Do 30 czerwca 2011 r. kolejne 19 stanowisk naczelników urzędów skarbowych zostało obsadzonych w drodze konkursu.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie ogłaszał konkursów na stanowiska dyrektorów izb skarbowych. W złożonych wyjaśnieniach podano, że jako priorytet przyjęto obsadzenie w trybie konkursu stanowisk naczelników urzędów skarbowych. Argumentowano to tym, że naczelnik urzędu skarbowego jest organem I instancji w sprawach postępowań podatkowych, bezpośrednio odpowiada za ciągłość i prawidłowość bieżącej obsługi podatników. Również liczba osób, które pełniły obowiązki naczelników urzędów skarbowych (w 2008 r. prawie 200), zdecydowała o podjęciu decyzji o przeprowadzeniu w pierwszej kolejności konkursów na naczelników urzędów skarbowych.

Zdaniem NIK, przedstawiona argumentacja nie stanowiła uzasadnienia zaniechania wyłaniania dyrektorów izb skarbowych w podstawowym, konkursowym trybie. Nie uzasadniał tego zarówno strukturalny udział pracowników zatrudnionych poza konkursem w obydwóch grupach

¹² Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych – Dz.U. RP z 2004 r., nr 121, poz. 1267 ze zm.

stanowisk, jak i merytoryczna istotność tych stanowisk. Należy zauważyć, że dyrektorzy izb skarbowych, jako organ II instancji, sprawują nadzór nad urzędami skarbowymi.

Kontrola naboru do służby zagranicznej

Najwyższa Izba Kontroli zbadała również przestrzeganie zasad naboru do służby zagranicznej¹³. Ze względu na swą specyfikę korpus służby zagranicznej został wyłączony spod jurysdykcji ustawy o służbie cywilnej. Prawa i obowiązki członków tego korpusu oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają w szczególności przepisy ustawy o służbie zagranicznej¹⁴. Jednakże ustawa ta nie określa zasad naboru na wolne stanowiska w służbie zagranicznej. Zgodnie z dyspozycją zawartą w ustawie o służbie zagranicznej¹⁵, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie istnieje obowiązek stosowania ustawy o służbie cywilnej. A zatem nabór do służby zagranicznej winien odbywać się zgodnie z zasadami dotyczącymi członków korpusu służby cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że w zdecydowanej większości nabory na wolne stanowiska pracy w służbie zagranicznej realizowane były w sposób zapewniający zachowanie zasady otwartości i konkurencyjności¹⁶. Natomiast zasady te nie były przestrzegane przy zatrudnieniu pracowników w placówkach dyplomatycznych. W ocenie NIK oraz Szefa Służby Cywilnej nie było podstaw do zastosowania innego trybu zatrudniania niż określony w ustawie o służbie cywilnej.

Kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego

Kilkakrotnie kontrole w zakresie naboru¹⁷ prowadzone były przez NIK w jednostkach samorządu terytorialnego. Prawa i obowiązki oraz zasady organizacji i funkcjonowania pracowników jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa o pracownikach samorządowych¹⁸. Ustawa ta stanowi, że nabór na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. **Badania kontrolne przeprowadzone w 2008 r. (w 11 jednostkach samorządu terytorialnego¹⁹) i w 2010 r. (w 45 jednostkach samorządu terytorialnego²⁰) wykazały, że sposób przeprowadzania naborów nie stwarzał równych szans wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów. Świadczyły o tym nieprawidłowości polegające na:**

- ignorowaniu ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru;
- obchodzeniu przepisów nakładających obowiązek stosowania konkurencyjnej procedury naboru poprzez zatrudnianie osób na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy, oraz zwlekaniu z przeprowadzeniem naboru;
- stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowaniu przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów. Odbywało się to poprzez ustalanie kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, za to odpowiadających kwalifikacjom preferowanych osób, wybiórcze stosowanie przyjętych zasad oraz nierówne traktowanie kandydatów;
- nierzetelnym wykonywaniu czynności kancelaryjnych dotyczących naborów, a także niedochowaniu terminów publikacji ogłoszeń o naborach lub o ich wynikach, odstępstwach od obowiązkowej treści tych informacji, niedostosowaniu regulacji wewnętrznych do nowych przepisów prawnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r. (w 45 jednostkach samorządu terytorialnego²¹) stwierdzono, że w zakresie obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych w jednostkach samorządu terytorialnego, w trybie konkurencyjnego i otwartego naboru, nastąpiła zauważalna poprawa.

¹³ Kontrola: *Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej*, P/13/016.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej – Dz.U. RP nr 128, poz. 1403 ze zm.

¹⁵ Patrz: art. 3 ustawy o służbie zagranicznej.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli naboru i zarządzania zasobami kadrowymi służby zagranicznej, nr ewid. 2/2014/P/13/KAP.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego, nr ewid. 154a/2008/P/08/166/LZG; Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego, nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG; Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego, nr ewid. 49/2013/P/121/190/KAP.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. RP nr 223, poz. 1458 ze zm.

¹⁹ W 5 urzędach gmin, 3 starostwach powiatowych, 2 miastach na prawach powiatu, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego.

²⁰ W 30 urzędach gmin i 15 starostwach powiatowych.

²¹ W 27 urzędach gmin, 10 starostwach powiatowych, 8 urzędach marszałkowskich.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter podobny do tych z lat poprzednich, jednak ich skala była znacznie mniejsza.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo formułowała wnioski, których realizacja przyczyniła się do lepszego funkcjonowania urzędów. Wielokrotnie, poza stwierdzeniem nieprawidłowości w ramach kontrolowanej działalności, NIK wskazywała na niejednolite i niejednoznaczne przepisy prawa utrudniające wykonywanie zadań dotyczących naboru pracowników.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK w ciągu ostatnich 10 lat wskazuje, iż w coraz szerszym zakresie realizowana jest zasada otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze.

□



Osoby z niepełnosprawnością w naborze do służby cywilnej w realiach istniejącego modelu otwartego i konkurencyjnego naboru oraz pierwszeństwa w zatrudnieniu

**„Jeszcze 20 lat temu staliśmy nad przepaścią,
na szczęście zrobiliśmy duży krok.....”**



Dariusz Gosk

**Ekspert ds. włączania osób
niepełnosprawnych w rynek
pracy**

Fundacja Aktywizacja

www.aktywizacja.org.pl

Szukając odniesienia, które mogłoby stanowić trafną analizę tematu aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, śmiało można sparafrazować zasłużone dla zbiorowej świadomości (choć funkcjonujące już bardziej w charakterze mitu) stwierdzenie: „jeszcze dwadzieścia lat temu staliśmy nad przepaścią, na szczęście zrobiliśmy duży krok w tył”. Co przewrotnego jest w rewersie tego stwierdzenia? Dlaczego celnie punktuje ono esencję rzeczy, cieszy zamiast wywoływać sentymentalny śmiech przez łzy? Odpowiedź zawiera się w „momencie wyjścia” podmiotu lirycznego przytoczonej sentencji. O ile moment wykonania „kroku w przód” ma być wyrazem (oczywiście tylko w przypadku wypowiadającego) skutecznego postępu i rozwoju, o tyle w odniesieniu do zagadnień dotyczących funkcjonowania społeczności osób niepełnosprawnych krokiem w przód jest zdecydowane cofanie się wobec tego, co czekało nas dalej, a mówiąc wprost i przekornie – odskoczenie zdecydowanie w bok.

Umieszczenie w starym porządku (moment dochodzenia do krawędzi przepaści) obszaru aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych akcentowało wyraźnie przedmiotowe podejście do tej grupy osób. Pole walki zaczęło rysować się już w przyjętej i stosowanej nomenklaturze. Upowszechniona dawno temu definicja Światowej Organizacji Zdrowia akcentowała medyczne ujęcie „niepełnosprawności”, które opisywane jest za pomocą czterech obszarów: uszkodzenie, niepełnosprawność funkcjonalna, upośledzenie i dysfunkcja społeczna. Przyjęcie tej perspektywy rzuciło się cieniem na omawiane zagadnienia i przyczyniło do utrwalenia mocno stygmatyzujących terminów: inwalidztwo, schorzenie, dysfunkcja, zaburzając istotę złożoności zagadnienia. Terminy te kłuły w oczy, w związku z tym w oficjalnym obiegu niepełnosprawni byli częściej „inwalidami” niż „osobami z niepełnosprawnością”, na rynku pracy zasilali szeregi spółdzielni inwalidów, a nie specjalnie dostosowane do ich potrzeb miejsca pracy, zaś w procesie wsparcia stawali się raczej klientami opieki społecznej niż beneficjentami przemysłanych i kompleksowych programów aktywizacyjnych. Za okoliczność łagodzącą można uznać fakt, że przyjęty zakres znaczeniowy nie tyle narzucał sztywne rozwiązania, co mało inspirował do poszukiwania tych, które będą efektywne i nowatorskie.

Co się zmieniło?

Ostatnie dwie dekady to czas tytanicznej pracy u podstaw, której celem była próba zmiany zastanej sytuacji, podnoszenie świadomości społeczeństwa oraz podejmowanie działań próbujących nadgonić rozwiązania od dawna funkcjonujące w innych krajach. Stojąc wobec tych wyzwań, ciężar wspierania osób niepełnosprawnych wzięły na siebie organizacje pozarządowe, na początku intuicyjnie realizując wsparcie, z czasem dochodząc do wysokiego poziomu profesjonalizacji i skuteczności. Organizując swoje działania w ramach Pozarządowych Instytucji Rynku Pracy (PIRP), przyczyniły się do sytuacji, w której osoba niepełnosprawna staje się nie tylko mechanicznym odbiorcą świadczeń, lecz także aktywnym i świadomym graczem na rynku pracy. Akcentowanie jej podmiotowości stało się punktem wyjścia w planowaniu działań uwzględniających specyficzne potrzeby, ograniczenia i realne możliwości osób niepełnosprawnych. Nastąpił i ciągle trwa wyraźny zwrot.

Rozbudzony został nie tylko poznawczy i świadomościowy apetyt zbiorowości osób niepełnosprawnych, lecz także uruchomiony został mechanizm pozytywnych zmian, którym poddawani są pracodawcy.

Dodatkowe piętno na całej sytuacji odcisnęły przeobrażenia, jakim podlega współczesny rynek pracy. Dynamiczne zmiany wymusiły rekonstrukcję obowiązujących dotychczas schematów. Wraz z pojawieniem się nowych możliwości rynkowych zmienił się status pracodawców, a z nim pojawiła się potrzeba dostosowania do nowoczesnych standardów rekrutacyjnych, planowania i realizowania świadomej polityki personalnej. Kariere zrobiło zjawisko „zarządzania różnorodnością” jako rozwiązanie próbujące włączać w strategię działań konkretnej firmy osoby z grup defaworyzowanych, pozostające do tej pory na marginesie aktywności danej organizacji.

Najnowsze dane statystyczne tłumaczą i jednocześnie zamykają stawkę istotnych czynników przeobrażeń. Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. w Polsce żyje prawie 4,7 mln osób niepełnosprawnych (12,2 proc. ogółu ludności kraju), 3,1 mln z tej grupy to osoby pozostające w wieku produkcyjnym, posiadające jednocześnie prawne potwierdzenie niepełnosprawności. Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, z tej grupy aktywnych zawodowo jest jedynie 601 tys. osób niepełnosprawnych (z czego 495 tys. to osoby pracujące, a 106 tys. – osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędach pracy). Osobny punkt odniesienia i ciekawe źródło informacji stanowią dane Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji, traktowane jako najbardziej aktualny i dynamiczny barometr obecnej sytuacji na rynku pracy dla osób niepełnosprawnych. Odwołując się do danych SODiR, obecnie zarejestrowanych jest zaledwie 251,2 tys. pracujących osób niepełnosprawnych (w tym 84,4 tys. osób zatrudnionych na otwartym i 166,8 tys. na chronionym rynku pracy). W ostatecznym rozrachunku daje nam to grupę ok. 2,6 – 2,8 mln potencjalnych pracowników, których rosnący potencjał, umiejętności i kwalifikacje pozostają niewykorzystane.

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych podszyte jest zatem nie tylko ideowymi pobudkami, ale ma również pragmatyczny wymiar. Zbiorowość osób niepełnosprawnych to duża i silna grupa, mogąca stanowić remedium na przewidywalne (lub już istniejące) wyzwania rynku pracy w Polsce. Luka demograficzna, starzejące się społeczeństwo, odejście od „rynku pracodawcy” w kierunku „rynku pracownika”, gdzie staje się on towarem pożądanym ze względu na swoje specyficzne właściwości. Problemem jest już nie samo pytanie „czy”, ale „jak”. Nagle znaleźliśmy się w sytuacji, w której obie zainteresowane strony otrzymały narzędzia i rozwiązania wspierające ich indywidualne dążenia, ale też pozwalające znaleźć styczność w specyficznych interesach – projekty, programy edukacyjne, szkolenia, doradztwo zawodowe, agencje zatrudnienia specjalizujące się w pośrednictwie pracy dla osób niepełnosprawnych, wsparcie pracodawców w zakresie realizacji procesów rekrutacyjnych, zatrudnienie wspomagane – podobne przykłady skutecznych rozwiązań można mnożyć.

Zmiany dotyczą również pracodawców z sektora publicznego, którzy w obecnej chwili w „obszarach miękkiego zarządzania” coraz częściej poszukują rozwiązań funkcjonujących z powodzeniem na rynku komercyjnym. W jaki sposób zatem realizować nabór pracowników w służbie cywilnej, tak aby odzwierciedlał on powyższe uwarunkowania i włączył się w rozpędzony proces zmian? Czy w ramach istniejących i ściśle określonych rozwiązań prawnych można szukać rozwiązań usprawniających ten proces? Jeżeli tak, to w jaki sposób przełożyć wypracowane rozwiązania na realia konkretnego urzędu?

Definicje niepełnosprawności

Punktem wyjścia niech będzie zatem analiza definicji „niepełnosprawności” w kontekście osoby, która jej doświadcza oraz funkcjo-

nowania na rynku pracy. Dla ogólnego porządku przyjmujemy obecnie trzy podstawowe definicje niepełnosprawności:

- ❑ **Niepełnosprawność biologiczna** – odnosząca się w dużym stopniu do przytoczonej już definicji Organizacji Zdrowia. Osoba niepełnosprawna to ta, która posiada długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, wpływającą na jej stan zdrowia, całościowe funkcjonowanie biologicznie i społeczne.
- ❑ **Niepełnosprawność funkcjonalna** – zawarta m.in. w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej osób niepełnosprawnych, ratyfikowanej przez Polskę w 2012 r. Wskazuje się tu na „społeczny” model niepełnosprawności. Ograniczenia fizyczne w ujęciu medycznym są wtórną kwestią w stosunku do trudności i ograniczeń społecznych, zawodowych, jakich doznaje osoba. Niepełnosprawność jest wynikiem interakcji pomiędzy osobami doświadczającymi „dysfunkcji” a barierami, ograniczeniami i stereotypami, jakie w związku z tym stawia im środowisko, otoczenie czy wypracowane normy społeczne – wskazuje potrzebę specjalistycznego i dostosowanego wsparcia.
- ❑ **Niepełnosprawność prawna** – osoby niepełnosprawne to te, które posiadają prawne potwierdzenie niepełnosprawności w postaci orzeczenia o niepełnosprawności. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997 r. wskazuje dwa niezależne systemy orzecznictwa o niepełnosprawności, rozdzielone ze względu na cel jakiemu służą: orzecznictwo do celów rentowych (orzeczenia o niezdolności do pracy wydawane przez Zakłady Ubezpieczeń Społecznych) oraz orzecznictwo do celów pozarentowych (orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydawane przez powiatowe/miejskie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności). Oba rodzaje orzecznictwa są systemami równoważnymi, w związku z czym każda osoba niepełnosprawna z każdego rodzaju dokumentem (bez względu na zapisane w nim treści) może podjąć zatrudnienie, o ile spełnia wymagania związane ze stanowiskiem i dostanie pozytywną opinię lekarza medycyny pracy.

Jak edukacyjną mantrę powtarzać można stwierdzenie, że osoby niepełnosprawne to nie tylko te, które w zbiorowej świadomości odznaczają się wyraźnie widoczną niepełnosprawnością wpływającą na ich funkcjonowanie. Najbardziej klasyczne (a co za tym idzie stereotypowe) postrzeganie niepełnosprawności to zakwalifikowanie osoby do jednej z czterech wyraźnych kategorii: osoby niepełnosprawne ruchowo, osoby niewidome, osoby niesłyszące, osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Tymczasem rodzajów niepełnosprawności jest o wiele więcej. Najczęstszą jej przyczynę stanowią schorzenia układu krążenia (osoby z chorobami wieńcowymi, miażdżycą) oraz schorzenia narządów ruchu (jednak w tej klasyfikacji zaledwie 5 proc. to osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, dominują osoby z „pomniejszymi schorzeniami ruchowymi” klasyfikowanymi w tej samej kategorii co np. osoby po operacji kolan, biodra itd.) i zaburzenia neurologiczne. Relatywnie niższy udział procentowy stanowią uszkodzenia narządu wzroku i słuchu, zaburzenia psychiczne i niepełnosprawność intelektualna. Spory odsetek stanowią z kolei osoby klasyfikowane w tzw. kategorii „inne”, czyli osoby z chorobami wewnętrznymi, nowotworowymi, endokrynologicznymi, cukrzycą itp.

Podobną sytuację widzimy w odniesieniu do rodzajów stanowisk i miejsc pracy. Zakres branż, w których znajdują zatrudnienie osoby z niepełnościami, jest szeroki – od prostych i nieskomplikowanych stanowisk (osoba sprzątająca, pracownik gospodarczy, pracownik ochrony), przez stanowiska średniego szczebla (pracownik administracyjno-biurowy, specjalista ds. kadr i płac), aż po te, wymagające specjalistycznych i wysokich kwalifikacji (programista baz danych, koordynator projektów).

Osoba niepełnosprawna w procesie rekrutacji i miejscu pracy

Czy sam fakt niepełnosprawności generuje zatem specyficzne potrzeby w procesie rekrutacji i wymaga specjalnego podejścia? Odpowiedź nigdy nie jest oczywista, gdyż zawsze zależy ona będzie od specyficznych uwarunkowań konkretnego pracodawcy. Złym rozwiązaniem jest stosowanie tutaj stałych i niezmiennych schematów. O wiele bardziej skuteczne jest przyjmowanie „racjonalnej strategii dostosowywania” i elastyczne reagowanie na pojawiające się problemy. W przypadku naboru osób niepełnosprawnych należy uwzględnić rzeczywiste kwalifikacje zawodowe i realne możliwości psychofizyczne konkretnej osoby, jej aktualny potencjał zawodowy oraz ograniczenia do wykonywania określonych grup zadań. Rodzaj czy stopień niepełnosprawności nie może być usprawiedliwieniem do obniżonych wymagań, a jedynie próbą dostosowania (o ile istnieje taka potrzeba) warunków pracy do indywidualnych i uzasadnionych potrzeb pracownika. W przypadku przemyślanego programu zatrudnienia pracownicy mogą być tak dobrani do oferowanych stanowisk, aby doświadczana niepełnosprawność nie miała wpływu na wykonywaną pracę. Będą również ponosić taką samą odpowiedzialność za powierzone zadania jak pracownicy pełnosprawni.

Istota skuteczności wprowadzenia osoby niepełnosprawnej na rynek pracy polega również na utrzymaniu tego zatrudnienia – ważne jest przygotowanie kadry zarządzającej do efektywnego koordynowania pracy zespołu, w którym pracują osoby niepełnosprawne. Im większa wiedza dotycząca aspektów „niepełnosprawności”, tym większe szanse powodzenia całego procesu. Osiągnięcie tego stanu wymaga często kompleksowej współpracy, tworzenia odpowiedniego modelu wsparcia, monitoringu zatrudnienia, wypracowania przepływu informacji, stworzenia zaplecza osób gotowych do zaoferowania wsparcia w sytuacjach problemowych i kryzysowych na linii niepełnosprawny pracownik – pracodawca. Dużą w tym rolę organizacji pozarządowych i instytucji zajmujących się aktywizacją zawodową dla osób z niepełnosprawnością, posiadających wykwalifikowaną kadrę doradców, trenerów, psychologów świetnie zorientowanych we wszelkich aspektach tych działań – zawsze mogą stanowić źródło informacji lub pomóc usystematyzować konkretne problemy.

Specyfika otwartego naboru do służby cywilnej – zasady konkurencyjności i pierwszeństwa

W jaki sposób obecnie obowiązujące przepisy prawa sprzyjają zatrudnianiu osób niepełnosprawnych? Nabór do służby cywilnej ma charakter otwarty i konkurencyjny w stosunku do każdego rodzaju kandydatów. Niezbędnym wymogiem jest publikacja ogłoszenia w *Biuletynie Informacji Publicznej* konkretnego urzędu, który poszukuje pracownika, tak aby było ono w pełni dostępne dla wszystkich potencjalnych kandydatów. Na tym poziomie ten rodzaj podejścia nie różni się od opisywanych powyżej standardów w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. „Wszyscy kandydaci podlegają weryfikacji i ocenie na jednolitych i konkurencyjnych zasadach – osoby niepełnosprawne na poszczególnych etapach naboru traktowane są na równi z pozostałymi kandydatami ubiegającymi się o dane stanowisko. Wszyscy kandydaci muszą spełniać wymagania niezbędne wskazane w ogłoszeniu, natomiast spełnienie w największym stopniu wymagań dodatkowych/pożądanych

¹ Informacje dot. zasad naboru podano za <https://dsc.kprm.gov.pl/niepelnosprawni-w-naborach-do-korpusu-sluzby-cywilnej>

² Informacje dot. zasad naboru podano za <https://dsc.kprm.gov.pl/niepelnosprawni-w-naborach-do-korpusu-sluzby-cywilnej>

³ Informacje dot. zasad naboru podano za <https://dsc.kprm.gov.pl/niepelnosprawni-w-naborach-do-korpusu-sluzby-cywilnej>

⁴ Por. J. Bratkowski, *Charakterystyka społeczno-ekonomiczna zakładów pracy jako determinanta zatrudniania osób niepełno sprawnych*, (w:) *Zatrudniając niepełno-sprawnych. Wiedza, opinie i doś-wiadczenia pracodawców*, B. Gąciarz, E. Giermanowska red., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

zwiększa szanse na znalezienie się w gronie wyłonionych najlepszych kandydatów”¹.

Wątpliwości w tej kwestii nie pozostawiają również przyjęte standardy i procedury dotyczące konstruowania ogłoszeń o naborze – „w treści ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy w służbie cywilnej umieszcza się dodatkowy punkt warunki pracy. Zawarty w nim opis sposobu wykonywania zadań oraz charakterystyka miejsca i otoczenia organizacyjno-technicznego danego stanowiska pracy, oprócz innych informacji zawartych w treści ogłoszenia, pozwala osobom zainteresowanym pracą w służbie cywilnej – zwłaszcza osobom niepełnosprawnym – ocenić własne możliwości i podjąć decyzję o aplikowaniu na dane stanowisko”².

Zasada pierwszeństwa

Głównym element przyciągającym osoby niepełnosprawne do naborów w służbie cywilnej może stać się tzw. zasada pierwszeństwa. Jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w danym urzędzie wynosi mniej niż 6 proc., osoby niepełnosprawne mogą skorzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu na warunkach określonych w ustawie o służbie cywilnej. Od formalnej strony osoba niepełnosprawna wraz z kompletem dokumentów aplikacyjnych przedkłada dokument potwierdzający jej niepełnosprawność. „Komisja/zespół wyłania odpowiednio nie więcej niż pięciu i nie więcej niż dwóch (w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej) najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu wymagania dodatkowe/pożądane. Gdy w gronie wyłonionych najlepszych kandydatów znajdzie się osoba niepełnosprawna, przysługuje jej pierwszeństwo w zatrudnieniu (bez względu na wyniki pozostałych kandydatów). W każdym przypadku ostateczną decyzję podejmuje jednak dyrektor konkretnego urzędu”³.

Rzućmy dodatkowe światło na omawiane zagadnienie. Dokonująca się zmiana jakościowa w podejściu do funkcjonowania osób niepełnosprawnych na komercyjnym (niepublicznym) rynku pracy wspierana jest przez rozwiązania ustawodawcze. Jednym z nich jest możliwość comiesięcznej refundacji wynagrodzeń zatrudnionych osób. Każdy pracodawca zatrudniający powyżej 25 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) ma ustawowy obowiązek zatrudniania 6 proc. osób niepełnosprawnych. W przypadku, gdy wskaźnik ten nie jest osiągany co miesiąc, dokonuje on obowiązkowej wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 40,65 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pomnożonego przez liczbę etatów brakujących do osiągnięcia wskaźnika (za jedną brakującą osobę ok. 1600 zł). Gdy pracodawca wypełnia obowiązek i przekracza 6-procentowy wskaźnik, może się ubiegać o dofinansowanie do wynagrodzenia każdego zatrudnionego pracownika niepełnosprawnego, które uzależnione jest od rodzaju i stopnia niepełnosprawności (kwoty refundacji wynoszą od 450 do 2400 zł miesięcznie).

Te rozwiązania przewartościowały motywacje pracodawców w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych. Z jednej strony mamy tzw. model ekonomiczny (przedsiębiorstwo zorientowane jest na zatrudnianie niepełnosprawnych jedynie jako źródło korzyści finansowych), z drugiej model kwalifikacyjny (niepełnosprawni poszukiwani są ze względu na posiadane kompetencje i specyficzne umiejętności, bodźcem są tu potrzeby kadrowe a nie zachęty ekonomiczne)⁴.

Należy pamiętać, iż dofinansowanie nie przysługuje pracodawcom z sektora publicznego (ściślej tym, którzy finansują wynagrodzenie ze środków publicznych). Jednak otwarty nabór do służby cywilnej wpisuje się bez wątpienia w dążenie do modelu kwalifikacyjnego – stosowane rozwiązania paradoksalnie są promowaniem idei integracji w miejscu pracy i akcentowaniem podmiotowości osoby niepełnosprawnej w procesie aktywizacji zawodowej. W miejscu, w którym pracodawca komercyjny swobodnie może korzystać z rozwiązań nieregulowanych (np. powierzenie podmiotowi zewnętrznemu wyboru pracownika), służba

cywilna poprzez wymogi konkurencyjności i otwartości akcentuje podmiotowość osoby niepełnosprawnej, wyraźnie stawiając na jej wolną wolę, podejmowaną aktywność. W tym ujęciu zasada pierwszeństwa nie staje się dodatkowym, budzącym wątpliwości przywilejem, ale racjonalną i społecznie sprawiedliwą rekompensatą potencjalnych trudności wynikających z niepełnosprawności.

Przykłady dobrych praktyk

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnością w przypadku służby cywilnej motywowane jest innymi pobudkami – odpowiedzialnością za publiczne finanse (urzędy mają obowiązek osiągania ustawowego wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych, nie są zwolnione z obowiązku wpłat na Fundusz w przypadku jego nieosiągnięcia) oraz potrzebą dawania dobrego przykładu, wzoru do naśladowania, który powinien iść od góry.

Jak się mają teoretyczne założenia do zastanej rzeczywistości? Jak pokazują badania i analizy oraz doświadczenie organizacji pozarządowych, praca w sektorze publicznym stanowi ciągle niewykorzystaną szansę w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Mało jest urzędów osiągających pożądany stan zatrudnienia. Analizując statystyki i dostępne dane, agencje zatrudnienia nie notują szczególnego zainteresowania przez urzędy wychodzeniem na przeciw rosnącym możliwościom. Wśród wskazywanych ofert pracy skromny procent stanowiły te pochodzące z publicznych instytucji i urzędów, nie rejestrowano również specjalnej aktywności ich przedstawicieli wychodzących z informacją do potencjalnej grupy interesariuszy⁵.

Czy z obu tych aspektów można wyłonić wspólny obszar? Kluczem do sukcesu może okazać się uważne otwarcie na potrzeby drugiej strony, wdrożenie tych rozwiązań, które mimo obopólnych ograniczeń da się wprowadzić i które nie będą się wzajemnie wykluczały. Są to:

- ☐ Tworzenie partnerstw sektora publicznego, pozarządowego oraz biznesowego w skutecznym procesie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością – w zakresie wymiany informacji, dobrych praktyk, inspirowania rozwiązań, ewaluowania podejmowanych działań.
- ☐ Docieranie do podmiotów, które zajmują się rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzących kompleksowe wsparcie tej grupy osób (organizacji pozarządowych, agencji zatrudnienia), tak aby elementy „przygotowania” do naboru mogły włączyć w proces warsztatowej pracy ze swoimi klientami.
- ☐ Wyjaśnianie zawłości proceduralnych dotyczących naboru do służby cywilnej – podkreślenie, że procedura otwartego i konkurencyjnego naboru nie jest przeszkodą w objęciu stanowiska dla profesjonalnie przygotowanej osoby niepełnosprawnej.
- ☐ Promowanie informacji o prowadzonych naborach – upowszechnianie pokazujące zakres i łatwy dostęp do ofert pracy.

□



⁵ Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2013.

Niepełnosprawność to nie bariera

Każdy jest w czymś dobry



Krzysztof Dyl

**Prezes
Urzędu Transportu
Kolejowego**

Urząd Transportu Kolejowego, jako organ nadzorujący rynek kolejowy w Polsce, poprzez swoje kompetencje i zadania kreuje nowe i lepsze standardy podróży kolejną. Dotyczy to wszystkich podróży, niemniej jednak priorytetem dla UTK są podróże o ograniczonej możliwości poruszania się, którym kolej, poprzez oferowanie dodatkowych udogodnień, powinna zapewnić dostęp do wszystkich oferowanych usług. Zależy nam na wdrażaniu na polskim rynku najlepszych i najbardziej uniwersalnych rozwiązań stosowanych w Europie i na świecie.

Zmiany niemal zawsze niosą ze sobą pewne obawy i konieczność ekonomicznego uzasadnienia poczynionych inwestycji, dlatego zadaniem regulatora jest z jednej strony stawianie przedsiębiorcom jak największych wymagań, dotyczących jakości i zakresu świadczonych usług, a z drugiej – współpraca z rynkiem w tworzeniu nowych, lepszych standardów. Misją regulatora jest również wytyczanie konkretnych kierunków działań.

Polityka kadrowa Urzędu Transportu Kolejowego dąży do zapewnienia integracji osób niepełnosprawnych w miejscu pracy m.in. poprzez promowanie szans zatrudnienia oraz awansu zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Publikując ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej, urząd każdorazowo zachęca osoby niepełnosprawne do składania ofert pracy. Wyjątek stanowią jedynie ogłoszenia dotyczące stanowisk, których specyfika nie pozwala na zatrudnienie osoby niepełnosprawnej (związana zazwyczaj z koniecznością wykonywania czynności służbowych w czynnym obszarze kolejowym).

W 2013 r. w odpowiedzi na 136 opublikowanych ogłoszeń dotyczących naboru do korpusu służby cywilnej do UTK wpłynęło 2 237 ofert pracy, z czego 43 od osób niepełnosprawnych. W 2013 r. zatrudniono łącznie 95 osób, 10 osób niepełnosprawnych.

W efekcie podjętych działań Urząd Transportu Kolejowego jako jeden z niewielu organów centralnej administracji rządowej w 2013 r. osiągnął wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. RP nr 123, poz. 776), przekraczając tym samym próg 6 proc. zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Stan zatrudnienia w UTK na dzień 1 września br. to 235 osób (232 etaty), w tym 10 pracowników niepełnosprawnych (9,5 etatu) – stopień umiarkowany, z tego 6 osób (6 etatów) ze schorzeniami szczególnymi.

Obecnie w UTK osoby niepełnosprawne zajmują stanowiska w:

- Departamencie Bezpieczeństwa Kolejowego – 3 pracowników,
- Departamencie Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności – 2 pracowników,
- Departamencie Praw Pasażerów – 1 pracownik,
- Departamencie Regulacji Rynku Kolejowego – 1 pracownik,
- Biurze Prezesa – 2 pracowników (1,5 etatu),
- Oddziale Terenowym we Wrocławiu – 1 pracownik.

Urząd Transportu Kolejowego zatrudniający osoby niepełnosprawne oraz działający na ich rzecz stale podnosi kwalifikacje swoich pracowników m.in. poprzez ich udział w szkoleniach z zakresu:

- obsługi klientów niepełnosprawnych,
- języka migowego,
- *savoir vivre* u wobec osób z różnymi niepełnosprawnościami,
- dostępności stron internetowych.

W szkoleniu przeprowadzonym w ramach współpracy z Fundacją Polska Bez Barrier pracownicy urzędu otrzymali informacje dotyczące osób z niepełnosprawnością oraz prawidłowych postaw i zachowań w stosunku do nich. Przeprowadzone w urzędzie szkolenie pozwoliło na uwrażliwienie pracowników na tematykę niepełnosprawności i zagadnienia z nią związane, zaprezentowanie osób z niepełnosprawnością jako pełnoprawnych pracowników i odbiorców pracy UTK, pokazanie sposobów umożliwiających przeciwstawienie się niepożądanym zachowaniom wobec osób z niepełnosprawnościami oraz przekazanie wiedzy umożliwiającej udzielenie

W ostatnich latach całkowicie przewartościowaliśmy swoje nastawienie i podejście do problematyki osób niepełnosprawnych, zarówno jako regulator rynku, pracodawca, jak i zespół ludzi, którzy na co dzień spotykają się z osobami o ograniczonej możliwości poruszania się w pracy, w podróży i w życiu osobistym.

Udało nam się zrobić ogromny krok w kierunku otwarcia się na osoby niepełnosprawne, co niekiedy wymagało od nas odwagi, przeorganizowania istniejących w UTK procedur, a często i likwidacji barier formalnych, z których nie zdawaliśmy sobie sprawy. Ten czas i praca, nie tylko nasza, ale przede wszystkim osób niepełnosprawnych, które też musiały pokonać pewne bariery i nauczyć nas współpracy, są ogromną korzyścią dla nas wszystkich.

Urząd zmienił swoje podejście do osób niepełnosprawnych, co pozytywnie wpływa na działania regulacyjne. Wspólna praca pozwoliła nam dostrzec potrzeby osób niepełnosprawnych, a przede wszystkim konieczność tworzenia warunków umożliwiających im w miarę samodzielne podróżowanie. Osoby niepełnosprawne pracujące w UTK mają możliwość realizowania się w pracy, co ma dla nich ogromne znaczenie.

pomocy i sprawną z nimi komunikację, niezależnie od niepełnosprawności.

Szkolenie „Savoir vivre wobec osób z różnymi niepełnosprawnościami” obejmowało m.in. następujące zagadnienia:

- mity i stereotypy dotyczące osób z niepełnosprawnością,
- analiza problemów, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnością,
- savoir vivre wobec osoby z niepełnosprawnością,
- komunikacja z klientem/pracownikiem z niepełnosprawnością.

Podczas szkolenia mającego charakter głównie warsztatowy trenerzy wykorzystywali m.in. wózki inwalidzkie, laski dla osób niewidomych, niedowidzących, opaski na oczy oraz stopery do uszu symulujące niedosłyszenie. Było to niezwykle cenne doświadczenie dla pracowników urzędu i uświadomiło ich na temat niepełnosprawności i zagadnienia z nią związane.

Priorytetem polityki kadrowej UTK jest zapewnienie jak najbardziej komfortowych warunków pracy wszystkim pracownikom. Dlatego niezmiernie ważnym aspektem jest dążenie do podnoszenia jakości warunków pracy, co zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych ma ogromne znaczenie. Warunki pracy to nie tylko dostępność i komfort miejsca pracy, to również pokazanie niepełnosprawnym pracownikom, że ich praca jest dostrzegana i doceniana przez przełożonych i kierownictwo UTK. Działania te przynoszą wszystkim wymierne korzyści. Opinie te potwierdzają zatrudnieni pracownicy.

Staż osób niepełnosprawnych

Realizując zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r., Dz.U. RP z 25 października 2012 r., poz. 1169), UTK już we wrześniu 2012 r. przystąpił do współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych projektu „4 kroki – Wsparcie osób niesłyszących na rynku pracy II”, którego celem było przygotowanie i nabywanie przez osoby niepełnosprawne umiejętności praktycznych dla wykonywania pracy zawodowej. W ramach tego projektu w UTK 9 osób niesłyszących odbyło trzymiesięczny staż.

Działania Prezesa UTK na rzecz promocji aktywności osób niepełnosprawnych na rynku pasażerskich usług kolejowych

Potrzeba zapewnienia dostępu do usług kolejowych osobom o ograniczonej możliwości poruszania się, jak również konieczność podejmowania działań minimalizujących utrudnienia powstałe w wyniku awarii lub uszkodzenia urządzeń takich jak: windy, platformy, schody ruchome, czy systemy informacji pasażerskiej, są niezwykle ważne dla Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego i stanowią przedmiot codziennej pracy urzędu.

Jednocześnie Prezes UTK, wspierając rozwój kolei dostępnej dla wszystkich podróżnych, podejmuje działania systemowe, które prowadzą do osiągnięcia założonego celu wdrożenia jak najbardziej uniwersalnych rozwiązań stosowanych na kolei, uwzględniających potrzeby wszystkich podróżnych.

Działania regulacyjne

Uprzywilejowanie określonej grupy podróżnych, w tym wypadku osób o ograniczonej możliwości poruszania się, jest ideą obowiązujących przepisów europejskich, tj. rozporządzenia (WE) 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. RP nr 117, poz. 683) oraz TSI-PRM – załącznika do decyzji Komisji z 21 grudnia 2007 r. dotyczącego



Radosław Pacewicz
zastępujący dyrektora
generalnego
Urzędu Transportu Kolejowego

Przed rozpoczęciem współpracy z osobami niepełnosprawnymi większość z nas żywiła obawy co do powodzenia projektu. Wynikały one przede wszystkim ze stereotypowego wyobrażenia osoby niepełnosprawnej w pracy jako spowalniającej pracę innych, wymagającej stałej pomocy czy nadzoru, wobec której trzeba stosować szczególne względy i którą należy – jako pracownika – oceniać inaczej niż pozostałe. Dotychczasowa współpraca z osobami niepełnosprawnymi, tj. osobami niesłyszącymi, niedosłyszącymi, niedowidzącymi czy niepełnosprawnymi ruchowo, zburzyła jednak te stereotypy. Pozwoliła nam dostrzec jak bardzo osoby te są wartościowe i zaangażowane w wykonywanie nałożonych na nie obowiązków. W dodatku wcale nie ma potrzeby otaczania ich jakąś szczególną opieką – są to osoby samodzielne, dobrze przygotowane do pracy.

Początkowo oczywiście nie obyło się bez problemów, a może bardziej wyzwania dla nas wszystkich. Pewne komplikacje pojawiły się w zakresie komunikacji, ale wynikały one głównie z przyzwyczajenia osób słyszących (np. szybkie, niewyraźne komunikaty, odwracanie się od rozmówcy itp.). To była dla nas prawdziwa lekcja pokory, a dla osób niesłyszących – lekcja cierpliwości do nas i naszych ograniczeń. To właśnie dzięki ogromnemu zaangażowaniu osób niesłyszących mieliśmy

technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L nr 64 z 07.03.2008 r. ze zm.).

Zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK kontroluje spełnienie przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, oraz przez sprzedawcę biletów lub operatora turystycznego obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Artykuł ten wprowadza szczególną ochronę dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej poprzez nałożenie na Prezesa UTK obowiązku kontroli spełnienia przez przewoźników, zarządców infrastruktury kolejowej, właścicieli dworców kolejowych bądź zarządzających nimi obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia.

Prezes UTK w ramach swoich kompetencji rozpatruje skargi pasażerów, w tym pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się, dotyczące niewykonanych lub nienależycie wykonanych pasażerskich usług kolejowych. Skargi dotyczyły m.in. obsługi pasażerów przez pracowników drużyn konduktorskich oraz dostosowania taboru, sprzedaży biletów w pociągu i nieuzasadnionego wystawiania wezwań do zapłaty.

Pracownicy UTK w ramach codziennej pracy prowadzą działania nadzorczo-monitorujące dotyczące przestrzegania praw pasażerów. Pod uwagę brana jest dostępność urządzeń dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się, ich sprawność i właściwe oznakowanie. Kontrolowane są również procedury obsługi pasażerów. Szczególnie ważne dla pasażerów jest proste i potwierdzone zgłoszenie chęci uzyskania pomocy, np. przy ich wsiadaniu i wysiadaniu z pociągu, a następnie prawidłowa realizacja tej usługi.

Pracownicy UTK bardzo często towarzyszą osobom o ograniczonej możliwości poruszania się w trakcie podróży, od procesu planowania do jej celu, co pozwala na weryfikację stosowanych przez przewoźników procedur. Tego typu działania pozwalają również na natychmiastową reakcję ze strony UTK i eliminowanie mogących występować nieprawidłowości. Dzięki temu można było np. niemal od razu wychwycić sytuację, gdy jeden z przewoźników po zakupie nowego taboru przystosowanego do potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się nie przeszkolił pracowników pociągów w zakresie obsługi zainstalowanych w nim ramp. W wyniku takiego zaniedbania ze strony przewoźnika podróżni niepełnosprawni pomimo nowego, dostosowanego do ich potrzeb pociągu, nie mogli skorzystać z zainstalowanych w nim rozwiązań, a tym samym odbyć podróży.

Działania pozaregulacyjne

W opinii Prezesa UTK w celu zapewnienia dostępności usług kolejowych dla jak najszerszego grona podróżnych niezbędna jest współpraca rynku kolejowego, regulatora, organizacji pozarządowych, jak również przedstawicieli obszarów około kolejowych (tzn. wszystkich obiektów zlokalizowanych przy stacjach i dworcach).

Prezes UTK w ramach swoich działań zarówno inicjuje, jak i opiniuje rozwiązania stosowane przez przedsiębiorców kolejowych dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Tego typu działania pozwalają na wprowadzanie najlepszych praktyk, które bardzo często po sprawdzeniu się u jednego przedsiębiorcy, wdrażane są na całym rynku.

Prezes UTK stale współpracuje m.in. z organizacjami pozarządowymi, w tym ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji, Fundacją Widzialni oraz Stowarzyszeniem Integracji Stołecznej Komunikacji SISKOM, w ramach projektów na rzecz osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

*możliwość uczyć się,
jak powinniśmy się zachowywać,
aby ta komunikacja była jak
najbardziej skuteczna
i przynosiła oczekiwane
rezultaty. Przy okazji przełożyło
się to na ogólną poprawę
komunikacji pomiędzy
pracownikami urzędu
czy też pracownikami a klientami
UTK.*

*Współpraca z osobami
niepełnosprawnymi uświadamia
pozostałym pracownikom
z jakimi trudnościami zmagają
się one każdego dnia.
Taki codzienny kontakt uczy nas
stosowania w praktyce zasad
równego traktowania
i niedyskryminacji, ponadto
uwrażliwia nas na problemy
drugiego człowieka.*

*Podsumowując, pracę osób
niepełnosprawnych
zatrudnionych w UTK oceniam
bardzo pozytywnie – zarówno
w zakresie merytorycznej
realizacji przez nie zadań,
jak i budowania relacji
ze współpracownikami.
Dziś śmiało mogę powiedzieć,
że nie ma w UTK pracowników
i pracowników niepełno-
sprawnych, jest jeden zespół
specjalistów.*



Z inicjatywy Prezesa UTK do 2013 r. przy Prezesie UTK działał Zespół ds. Osób z Niepełnosprawnością. Jego zadaniem było opiniowanie, doradztwo oraz inicjowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i wysokiej jakości przewozów kolejowych osobom z ograniczoną możliwością poruszania się. W skład zespołu wchodził eksperci gwarantujący swoim doświadczeniem i wiedzą właściwy kierunek działań UTK:

- Pan Marek Plura – Poseł na Sejm RP,
- Pan Piotr Pawłowski – Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji,
- Pani Anna Woźniak-Szymańska – Polski Związek Niewidomych,
- Pan Krzysztof Kosiński – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Pan Kamil Wyszowski – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP),
- Pan Janusz Poliński – Instytut Kolejnictwa,
- Pan Hubert Hamulicki – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Pani Katarzyna Galasiewicz – Dyrektor Marketingu, The Official Miss Deaf Word and Miss Deaf Europe.

Prezes UTK w ścisłej współpracy z Zespołem ds. Osób z Niepełnosprawnością wydał „Rekomendacje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego” dotyczące zakresu oraz jakości obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Rekomendacje stanowią ogólną charakterystykę obecnego poziomu świadczonych usług kolejowych w przewozach pasażerskich ze wskazaniem obszarów wymagających szczególnego zaangażowania oraz wspólnej pracy przewoźników, zarządców infrastruktury, zarządców dworców, regulatora rynku oraz sektora organizacji pozarządowych. Dokument ten zawiera pakiet rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo oraz podnoszących jakość pasażerskich przewozów w transporcie kolejowym. Rekomendacje zostały pozytywnie przyjęte przez przewoźników kolejowych, jak i zarządców infrastruktury i dworców, czego dowodem jest wykorzystywanie rekomendowanych rozwiązań.



Prezes UTK ubiega się w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji o przyznanie w ramach projektu Polska Cyfrowa dofinansowania na stworzenie interaktywnej aplikacji umożliwiającej w jednym miejscu m.in. wyszukanie połączeń kolejowych wszystkich przewoźników, łatwy zakup biletów i zgłaszanie potrzeby uzyskania pomocy w podróży przez osoby o ograniczonej możliwości poruszania się. Obecnie u każdego z polskich przewoźników kolejowych inaczej wyglądają procedury



Magdalena Dydziszko
Starszy Specjalista
w Departamencie Praw
Pasażerów
Urzędu Transportu Kolejowego

Uważam, że polityka zatrudnienia Urzędu Transportu Kolejowego gwarantuje prawo osób niepełnosprawnych do pracy. Przekłada się to na nie-dyskryminujące zasady zatrudnienia, czyli dla pracodawcy znaczenie miały moja wiedza, wykształcenie oraz doświadczenie, a nie to, czy jestem osobą niepełnosprawną.

Już podczas rozmowy kwalifikacyjnej jej głównym celem było zebranie informacji o posiadanych przeze mnie kwalifikacjach i umiejętnościach pod kątem wymagań na stanowisku pracy, a nie stopień czy rodzaj posiadanej przeze mnie niepełnosprawności. Ani podczas procesu rekrutacyjnego, ani w pracy zawodowej w UTK nie spotkałam się z nierównym lub krzywdzącym traktowaniem ze strony pracodawcy czy współpracowników. Moja niepełnosprawność ma drugorzędne znaczenie, w pozytywnym tego słowa znaczeniu.

Możliwość samorealizacji poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych, rozwijanie umiejętności, praca zespołowa oraz uczestnictwo w samodzielnych projektach gwarantuje mi poczucie niezależności. Aktywność zawodowa jest dla mnie motywacją do zwiększenia aspiracji i perspektyw awansu i rozwoju osobistego. Praca w UTK wpływa na wzrost pewności siebie oraz na poczucie jakości życia. Uczestnictwo w szkoleniach, które zapewnia mi pracodawca,

przyjmowania tego typu zgłoszeń. W ocenie UTK należy stworzyć jeden formularz zgłoszeniowy, w którym – po wybraniu przewoźnika(ów) – aplikacja wyśle wszystkie potrzebne informacje do odpowiednich podmiotów. Taka inicjatywa ułatwi osobom o ograniczonej sprawności ruchowej proces organizowania podróży.

W bieżącym roku Prezes Urzędu Transportu Kolejowego podjął działania mające na celu powołanie Zespołu do spraw osób o ograniczonej możliwości poruszania się, którego priorytetem będzie:

- wdrożenie uniwersalnych rozwiązań przy projektowaniu pasażerskich obiektów kolejowych,
- wdrożenie jednolitej definicji oraz zasad obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się przez przewoźników i zarządców kolejowych,
- wyznaczenie mapy obiektów koniecznych dla zapewnienia dostępności pasażerskiego ruchu kolejowego.

Z uwagi na wyznaczone dla zespołu cele, do jego prac zostaną zaproszeni eksperci z rynku kolejowego, co powinno usprawnić procesy decyzyjne po stronie przewoźników i zarządców oraz zagwarantować przyjęcie jednolitych rozwiązań.



Z inicjatywy Prezesa UTK po raz kolejny (pierwsze badanie w 2012 r.) na przełomie 2013 i 2014 r. zostały przeprowadzone audyty stron internetowych pasażerskich przewoźników kolejowych pod kątem dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych i narażonych na wykluczenie cyfrowe.

Podstawą badania był dokument WCAG w wersji 2.0., opracowany przez międzynarodowe Konsorcjum W3C. Dokument ten, rekomendowany przez Europejską Agendę Cyfrową, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. RP z 2012 r., poz. 526 ze zm.) są zbiorem wytycznych dla twórców stron internetowych.

umożliwia mi ciągle podnoszenie kwalifikacji zawodowych i pogłębianie wiedzy z różnych dziedzin oraz praktyczne doskonalenie umiejętności interpersonalnych.

Praca ta wymaga ode mnie dużej samodzielności, samodyscypliny oraz motywuje do podejmowania działań z własnej inicjatywy, co przekłada się na wzrost mojej samooceny.

Ponadto praca w Urzędzie Transportu Kolejowego zapewnia integrację osób niepełnosprawnych w miejscu pracy oraz promowanie szans zatrudnienia oraz awansu zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Praca tej szczególnej grupy osób jest również zauważana i doceniana przez pracodawcę. Przykładem może być zorganizowane przez Prezesa UTK spotkanie ze wszystkimi niepełnosprawnymi pracownikami urzędu w celu podziękowania im za zaangażowanie oraz pracę.

Tabelaryczne zestawienie wyników oceny z przeprowadzonych audytów stron internetowych przewoźników:

strona internetowa przewoźnika – audyt w 2012 r.	ocena z audytu	strona internetowa przewoźnika – audyt 2013/2014 r.	ocena z audytu
Arriva	niedostateczna	Arriva	niedostateczna
Koleje Dolnośląskie	niedostateczna	Koleje Dolnośląskie	niedostateczna
Koleje Mazowieckie	niedostateczna	Koleje Mazowieckie	dostateczna
Koleje Śląskie	dostateczna	Koleje Śląskie	niedostateczna
Koleje Wielkopolskie	niedostateczna	Koleje Wielkopolskie	niedostateczna
PKP Intercity	dostateczna	PKP Intercity	niedostateczna
Przewozy Regionalne	niedostateczna	Przewozy Regionalne	niedostateczna
Szybka Kolej Miejska w Trójmieście	niedostateczna	Szybka Kolej Miejska w Trójmieście	niedostateczna
Szybka Kolej Miejska w Warszawie	niedostateczna	Szybka Kolej Miejska w Warszawie	dostateczna
Warszawska Kolej Dojazdowa	niedostateczna	Warszawska Kolej Dojazdowa	niedostateczna
Serwis dla Pasażerów UTK	niedostateczna	Serwis dla Pasażerów UTK	dobra
Urząd Transportu Kolejowego	niedostateczna	Urząd Transportu Kolejowego	dobra
		TK Telekom Rozkład jazdy	niedostateczna
		SITKOL Rozkład Jazdy	niedostateczna

Przeprowadzone badania wskazują jednoznacznie na brak dostępności większości serwisów dla osób niepełnosprawnych. Niemniej jednak na przykładzie Kolei Mazowieckich, Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie oraz serwisów Urzędu Transportu Kolejowego można dostrzec pozytywne działania rynku kolejowego, zmierzające w kierunku dostępności usług świadczonych drogą elektroniczną. Prezes UTK wraz z Fundacją Widzialni, dostrzegając istotę problematyki dostępności stron internetowych przewoźników, planuje cykliczne badania serwisów pasażerskich przewoźników kolejowych. Ponadto – w ramach współpracy z Fundacją Widzialni – dla przedstawicieli rynku kolejowego zostały zorganizowane szkolenia i konsultacje z zakresu dostępności stron internetowych.

Z uwagi na bardzo spersonalizowany charakter szkoleń, nastawiony przede wszystkim na sektor kolejowy, przedsiębiorcy mogli w ramach warsztatów pracować bezpośrednio nad problematyką swoich portali internetowych. Szkolenia powoli przynoszą oczekiwany rezultat, co można dostrzec chociażby już po całkowitej nowej stronie internetowej Warszawskiej Kolei Dojazdowej czy pracach spółki TK Telekom nad



Małgorzata Klimczuk

**Sekretarka w Biurze Prezesa
Urzędu Transportu Kolejowego**

Praca w Urzędzie Transportu Kolejowego daje mi dużo możliwości rozwoju zawodowego, a także pozwala mi rozwijać nowo zdobyte umiejętności.

Współpracownicy są sympatyczni i mogę się z nimi swobodnie komunikować za pomocą gestów oraz czytania z ruchu warg, a jeśli mamy duże trudności w porozumieniu się, rozwiązujemy to za pomocą kartki papieru i długopisu.

Cieszę się, że są prowadzone szkolenia dla pracowników z języka migowego, gdyż jest to duże ułatwienie w porozumiewaniu się z osobami niesłyszącymi.

Jestem osobą ambitną, mam dużą motywację do wykonywanej pracy, ale także uczę się jeszcze nowych zadań podczas pracy.

Jestem szczęśliwa, że mogę pracować i rozwijać swoje umiejętności zarówno te wrodzone, jak i nabyte podczas pracy w Urzędzie Transportu Kolejowego.

Na początku mojej pracy w UTK myślałam, że będzie mi ciężko i że mogę mieć problemy z komunikacją z innymi pracownikami. Teraz wiem, że moje obawy były bezpodstawne, i teraz mogę powiedzieć, że w pracy czuję się bardzo dobrze. Pracownicy wiedzą kim jestem i akceptują mnie, nie zwracając uwagi na mój ubytek słuchu, traktują mnie normalnie i na równi ze sobą.

serwisem z rozkładem jazdy pociągów. Serwisy Urzędu Transportu Kolejowego (www.utk.gov.pl oraz www.pasazer.info.pl) zostały stworzone zgodnie ze standardami W3C oraz WCAG2.0 w oparciu o mechanizmy ułatwiające osobom niepełnosprawnym dostęp do publikowanych treści. Serwis jest zgodny ze standardami W3C:

- HTML5,
- WCAG 2.0 (Podwójne A),
- oraz Section 508.

Witryna jest w pełni rozpoznawalna przez programy czytające dla osób niewidomych Window-Eyes, JAWS czy NVDA. Obsługa serwisu możliwa jest zarówno za pomocą klawiatury, jak i myszki. Ponadto serwis jest wyposażony w mechanizmy ułatwiające przeglądanie treści przez osoby niedowidzące (zmiana wielkości czcionki, zmiana kontrastu). Całość serwisu oparta jest na stylach CSS. Strona internetowa UTK nie jest wyposażona w skróty klawiaturowe, które mogłyby wchodzić w konflikt z technologiami asystującymi (np. programy czytające), systemem lub aplikacjami użytkowników.

Na stronie znajdują się informacje na temat rozkładów jazdy, przepisów prawa przewozowego, sposobów dochodzenia roszczeń, ale przede wszystkim porady dotyczące komfortu i bezpieczeństwa w podróży koleją. Strona internetowa to również bardziej dostępna forma kontaktu osób niepełnosprawnych z urzędem.

Z UTK obecnie można się skontaktować m.in. za pomocą poczty elektronicznej, faksu, formularza kontaktowego, platformy ePUAP oraz usługi VoiceLink, która umożliwia realizację całkowicie bezpłatnego połączenia telefonicznego z UTK za pośrednictwem łącza internetowego. Ponadto w UTK działa infolinia pasażerska, która czynna jest całą dobę.

W godzinach pracy UTK pracownicy udzielają informacji oraz porad zainteresowanym, natomiast po godzinach pracy urzędu zainteresowany ma możliwość nagrania wiadomości, która jest rozpatrywana w następnym dniu roboczym. Za pośrednictwem tych wszystkich kanałów podróżny ma możliwość skontaktowania się z pracownikami Urzędu Transportu Kolejowego zajmującymi się prawami pasażerów. Udostępnienie jak największej liczby kanałów kontaktowych ma na celu zapewnienie dostępu do informacji podróżnym w najdogodniejszy dla nich sposób. Biorąc pod uwagę potrzebę dostosowywania UTK do potrzeb pasażerów, w urzędzie trwają testy nowego kanału kontaktowego. Dostrzegając zainteresowanie ze strony klientów UTK, testowany jest system SMS, który będzie wykorzystywany do kontaktu pasażerów z UTK. System jest bardzo użyteczny i przydatny, zwłaszcza w przypadku potrzeby pilnego skontaktowania się osób z dysfunkcją słuchu, które w danej chwili nie mają dostępu do poczty elektronicznej czy sieci Internet. Za pośrednictwem systemu SMS podróżny będzie mógł uzyskać interesujące go informacje bezpośrednio na swój telefon.

Urząd przygotował także ulotki informujące o prawach pasażerów w ruchu kolejowym, w tym osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Dla osób niewidomych i niedowidzących materiały te zostały przygotowane w języku Braille'a. Ulotki te rozdawane są podczas organizowanych przez urząd akcji edukacyjnych, m.in. Dnia Pasażera, gdzie podróżni mogą zasięgnąć bezpłatnych porad.

Na stronie www.pasazer.info.pl, prowadzonej przez Urząd Transportu Kolejowego, zamieszczane są informacje dotyczące dworców i stacji kolejowych, ze szczególnym uwzględnieniem udogodnień dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Zakładka jest cały czas aktualizowana i rozbudowywana o informacje dotyczące kolejnych dworców i stacji kolejowych.



Serwis utk.gov.pl w 2013 r. zajął 2. miejsce w V edycji konkursu „Strona Internetowa bez Barier”.



W ramach współpracy monitorowany jest stan realizacji modernizacji i dostosowania dworców przez PKP PLK do potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się oraz stopień dostosowania obiektów dworcowych na terenie m.st. Warszawy. Szczególna uwaga poświęcana jest udogodnieniom, jakie są obecnie dostępne na wybranych warszawskich stacjach i przystankach (np. windy, platformy schodowe, informacja megafonowa etc.). Ponadto w ramach współpracy zostały opublikowane „Rekomendacje SISKOM dla drobnych remontów stacji i przystanków kolejowych położonych wzdłuż Linii Otwockiej”.

W Urzędzie Transportu Kolejowego odbywają się spotkania z przedstawicielami SISKOM, PKP SA, PKP PLK oraz Urzędu Miasta, organizowane w ramach projektu, którego założeniem jest integracja zarządców infrastruktury, dworców kolejowych, jak również miasta, właściwe zdiagnozowanie potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się i wdrożenie większej liczby użytecznych dla nich usług.

Edukacja

W celu dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców, pracownicy urzędu organizują w ramach kampanii „Kolejowe ABC” zajęcia edukacyjne również w placówkach dla dzieci z niepełnosprawnościami. W czerwcu 2014 r. po raz pierwszy zajęcia kolejowego ABC odbyły się podczas przejazdu pociągiem z Gliwic do Ustronia Zdroju. W zajęciach tych wzięły udział grupy dzieci i młodzieży z ośrodków wychowawczo-opiekuńczo-rehabilitacyjnych. Założeniem programu „Kolejowe ABC” jest edukacja z zakresu bezpieczeństwa i empatii wobec innych uczestników podróży koleją,



dlatego oprócz zajęć związanych z samym bezpieczeństwem, zachęcamy najmłodszych do okazywania empatii osobom o ograniczonej możliwości poruszania się, np. ustępując im miejsca do siedzenia w środkach transportu.





Cyklicznie Urząd Transportu Kolejowego organizuje kampanię informacyjną „Dzień Pasażera”. Tematem przewodnim stoiska UTK są prawa i obowiązki pasażera w ruchu kolejowym. Podczas spotkań pracownicy UTK informują podróżnych o możliwości i warunkach składania reklamacji i skarg, uprawnieniach osób o ograniczonej możliwości poruszania się oraz udzielają porad dotyczących praw pasażerów w ruchu kolejowym. Przez cały czas funkcjonowania stoiska informacyjnego pasażerowie mogą zadawać pytania dotyczące sytuacji związanych z przestrzeganiem ich praw.



Wyzwania

Priorytetem działań na rzecz osób o ograniczonej możliwości poruszania się jest wdrożenie nowego modelu obsługi podróżnych, opartego na trzech podstawowych filarach: uniwersalności rozwiązań, ujednoliceniu zakresu i jakości obsługi podróżnych oraz udostępnieniu najbardziej strategicznych obiektów kolejowych dla zapewnienia zrównoważonego dostępu do usług kolejowych.

Wdrożenie uniwersalnych rozwiązań przy projektowaniu

W opinii Prezesa UTK, obecnie stosowane rozwiązania skierowane są jedynie do części osób niepełnosprawnych – brakuje natomiast uniwersalnych rozwiązań uwzględniających potrzeby wszystkich osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Na przykład instalowane platformy przystosowane są najczęściej do obsługi wyłącznie osób na wózkach inwalidzkich, strony internetowe przewoźników kolejowych najczęściej wyposażone są w udogodnienia jedynie dla osób niedowidzących. Dlatego niezwykle ważne jest wdrożenie jak najbardziej uniwersalnych rozwiązań już na etapie projektowania zarówno obiektów kolejowych, jak i usług świadczonych przez przewoźników drogą elektroniczną, w taki sposób, by mogły być użyte przez wszystkich zainteresowanych, w możliwie szerokim zakresie, bez potrzeby ich adaptacji lub specjalnego projektowania.

Intencją Prezesa UTK jest wypracowanie rekomendacji możliwie najbardziej uniwersalnych rozwiązań dla rynku pasażerskich usług kolejowych, uwzględniających potrzeby osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Wdrożenie jednolitej definicji oraz zasad obsługi

osób o ograniczonej możliwości poruszania się przez przewoźników i zarządców dworców

W celu zapewnienia wszystkim podróżnym równego dostępu do usług kolejowych konieczne jest wdrożenie jednolitych zasad obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się i wyeliminowanie sytuacji dowolnej interpretacji definicji osoby o ograniczonej możliwości poruszania się, a tym samym różnego rodzaju podejścia przez przewoźników i zarządców do problemu obsługi podróżnych. Niezwykle istotne jest, aby wszyscy uczestnicy przyjęli jednolitą definicję osoby o ograniczonej możliwości poruszania się, oferując tym samym równy dostęp do informacji czy pomocy w trakcie podróży osobom, które takiego wsparcia oczekują.

Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się zostały określone w decyzji Komisji Europejskiej 2008/164/WE¹. Definicja zawiera wyliczenie kategorii pasażerów uznawanych za osoby o ograniczonej możliwości poruszania się. Należy do nich zaliczyć:

- osoby na wózkach inwalidzkich lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej (mające trudności z chodzeniem na skutek urazów lub złamania kończyn),
- osoby podróżujące z małymi dziećmi,
- osoby z ciężkim lub nieporęcznym bagażem,
- osoby starsze,
- kobiety w ciąży,
- osoby niewidome i słabowidzące,
- osoby głuche i słabosłyszące,
- osoby mające trudności w komunikowaniu się z otoczeniem (które mają problemy z komunikowaniem się lub rozumieniem języka pisanego albo mówionego, w tym osoby z zagranicy, które nie znają języka miejscowego),
- osoby niepełnosprawne psychicznie lub intelektualnie,
- osoby niskiego wzrostu (w tym dzieci).

Definicja obejmuje ograniczenia trwałe i czasowe. Za osobę o ograniczonej możliwości poruszania się należy uznać opiekuna podróżującego z małym dzieckiem lub z dzieckiem w wózku dziecięcym.

Wyznaczenie mapy obiektów koniecznych dla zapewnienia dostępności pasażerskiego ruchu kolejowego

W opinii Prezesa UTK niezbędne jest wyznaczenie najbardziej strategicznych dworców i stacji kolejowych, które powinny w jak najkrótszym czasie zostać poddane gruntownej modernizacji w celu zapewnienia obsługi na terenie całego kraju osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Mapa powinna uwzględniać przynajmniej po jednym dworcu głównym z każdego miasta oraz dworce i stacje, na których występuje wzmożony ruch podróżnych.

Lodołamacze 2014

Powyższe działania zostały dostrzeżone i docenione przez Kapitułę Konkursu LODOŁAMACZE 2014, która przyznała prestiżowe wyróżnienie dla Urzędu Transportu Kolejowego w kategorii Instytucja, za szczególną wrażliwość społeczną i promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia. Urząd znalazł się w elitarnym, ale stale powiększającym się gronie instytucji administracji rządowej, docenionych za podejmowanie działań na rzecz osób niepełnosprawnych.



Ideą konkursu LODOŁAMACZE jest wyłonienie i nagradzanie osób prywatnych i pracodawców wybitnie angażujących się w rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego. Kapituła Konkursu uznała, że „działalność UTK na polu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych stanowi wzór godny naśladowania”.

Konkurs LODOŁAMACZE jest przeprowadzany corocznie od 2006 r. pod honorowym patronatem Małżonki Prezydenta RP. Jest to przedsięwzięcie organizowane przez największą w Polsce organizację zrzeszającą pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Tomasz Hupało – naczelnik Wydziału

Paulina Zdziarska – główny specjalista

Departament Praw Pasażerów Urzędu Transportu Kolejowego

Fot. Urząd Transportu Kolejowego

□



Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.
Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
ZASTĘPCY DYREKTORA: MONIKA DZIADKOWIEC, MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA

REDAKCJA: WYDZIAŁ KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL