

Wokół problemów zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy

DR MARIAN LIWO

ADIUNKT W KATEDRZE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO WYŻSZEJ SZKOŁY INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE, BYŁY ZASTĘPCA GŁÓWNEGO INSPEKTORA PRACY

1.

Stan faktyczny i stan prawny

Nasilające się – szczególnie w ostatnich latach – przypadki społecznej dezaprobaty wobec zatrudnienia pewnych osób w urzędach i instytucjach publicznych z naruszeniem obowiązujących regulacji prawnych, w tym powierzania najwyższych stanowisk kierowniczych czy funkcji osobom, których kwalifikacje w szerokim znaczeniu tego słowa dalekie są od pożądanych, skłaniają do refleksji, dlaczego takie sytuacje mają miejsce w demokratycznym państwie prawa i co należy uczynić, aby się nie zdarzały. O tym, że są, świadczą doniesienia środków masowego przekazu z różnego rodzaju postępowań kwalifikacyjnych czy z powierzania różnych stanowisk w państwie, opisujące z dezaprobatą mechanizmy postępowania, z których wynika m.in. prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego pod zatrudnienie określonej osoby czy też zatrudnienie bez tego postępowania w wyniku wsparcia politycznego osób, które na to wsparcie ze względu na brak wymaganych kwalifikacji nie zasługują. Popieranie takich osób wystawia złą ocenę nie tylko wspierającemu, ale i partii politycznej, której przedstawiciele to czynią, nie mówiąc już o walorach etycznych takiego postępowania.

Na podstawie analizy regulacji prawnych z zakresu prawa urzędniczego w odniesieniu do naboru pracowników należy zauważyć, że ustawowe unormowania tej kwestii są wyrazem szczególnego uznania naboru i przestrzegania jego reguł dla systemu tego prawa, a w zwłaszcza dla zapewnienia funkcjonowania urzędów na założeniach wskazanych w poszczególnych ustawach, w których preferuje się takie wartości, jak: kwalifikacje zawodowe, rzetelność wykonywania zadań, zaangażowanie, wartości etyczno-moralne. Na przykład w myśl ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹ służbę tę tworzy się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Podobne też założenia wynikają z art. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych² poprzez określenie ich statusu prawnego, zmierzającego w konsekwencji do zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Bezsporne jest, że od bezwzględnego poszanowania reguł poprzedzających zatrudnienie zależy właściwy dobór kadr i realizacja zadań ustawowych. W przypadku natomiast Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) jakość sprawowanego nadzoru i kontroli w zakresie m.in. przestrzegania prawa pracy, przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, jak i wizerunek tej inspekcji kreowany jest przez budowę zaufania obywateli do działań przez nią podejmowanych. Idąc dalej, ustawowa regulacja naboru wskazuje także na poszanowanie zasady równości wobec prawa wynikającej z art. 32 Konstytucji RP i art. 18^{3a} ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³, zapewniających wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie równe możliwości jego uzyskania. Bezsporny jest również fakt, że realizacja tego prawa ma zasadniczy wpływ na poszanowanie praw jednostki, jej dalszy byt oraz realizację jej planów życiowych.

Wbrew wyżej wskazanym argumentom ustawodawca w odniesieniu do PIP, usytuowanej poza administracją rządową z tytułu podporządkowania Sejmowi, dał możliwość regulacji naboru do pracy w tej Inspekcji w unormowaniu niemieszczącym się w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zasady bowiem i tryb przeprowadzania naboru w PIP uregulowane zostały jedynie w – obecnie obowiązującym – zarządzeniu Głównego Inspektora Pracy z 10 października 2011 r.⁴.

Przedmiotowe zarządzenie wskazuje na otwartość postępowania kwalifikacyjnego na wolne stanowiska pracy, z uwzględnieniem zapotrzebowania na konkretne specjalności zawodowe. Zarządzenie nie definiuje pojęcia „wolne stanowisko pracy”, stąd też należy przyjąć, że wolne stanowisko pracy występuje, gdy obowiązki z nim związane nie zostały powierzone innemu pracownikowi. Każde stanowisko pracy wiąże się bowiem z określonymi obowiązkami wykonywanymi przez ściśle określoną osobę⁵.

W wydanym przez siebie zarządzeniu Główny Inspektor Pracy zapewnił sobie i właściwemu zastępcy ogólnikową i niemierzalną możliwość o dużej skali uznaniowości odstępstwa od stosowania zasad i trybu naboru w przypadkach uzasadnionych kwalifikacjami, praktyką zawodową kandydata do pracy lub innymi okolicznościami (§ 2 ust. 2 zarządzenia).

Zakres tego upoważnienia nie daje się pogodzić z zasadami otwartości i konkurencyjności postępowania kwalifikacyjnego, których to zasad nie powinno się pod żadnym pretekstem omijać. Pominiecie ich bowiem nie tylko tworzy niebezpieczne precedensy i powoduje wątpliwości, czy zatrudniono kandydata o rzeczywiście najwyższych kwalifikacjach i potrzebie postępowania kwalifikacyjnego, skoro można się bez niego obejść, ale również niepotrzebnie różnicuje kandydatów, zawierając w swojej treści elementy dyskryminacji⁶. W postępowaniu kwalifikacyjnym, regulowanym przedmiotowym zarządzeniem Głównego Inspektora Pracy, są bowiem także bardzo dobrzy kandydaci, co wynika ze skali ocen tego postępowania, w którym przewidziano oceny bardzo dobre dla wyróżniających się kandydatów.

Ta uznaniowość ma również miejsce w przypadku wyłaniania kandydatów do zatrudnienia na podstawie przeprowadzonego w myśl § 11 zarządzenia postępowania kwalifikacyjnego, określającego sposób sprawdzania wiedzy, ocenę kwalifikacji oraz predyspozycji do pracy kandydata na stanowisku, na które jest prowadzony nabór. Są to stanowiska inne niż związane z wykonywaniem czynności kontrolnych, których podstawę nawiązania stosunku pracy stanowi powołanie (§ 12 ust. 1 zarządzenia). Postępowanie to w zakresie przeprowadzania rozmowy kwalifikacyjnej i oceny kandydata stosuje się także na podstawie § 13 ust. 5 zarządzenia wobec kandydatów do pracy na stanowiska związane z wykonywaniem czynności kontrolnych.

Według § 11 zarządzenia sprawdzania wiedzy, oceny kwalifikacji oraz predyspozycji kandydata do pracy na określone stanowisko dokonuje się według kryteriów zawartych w arkuszu oceny w 5-punktowej skali ocen: od 5 – ocena bardzo dobra, do 1 – ocena niezadowalająca. W pkt 4 tego arkusza oceny wskazane zostało jako jedno z najważniejszych kryteriów kryterium dotyczące znajomości zagadnień z zakresu działania PIP oraz wymaganych na stanowisku, którego dotyczy nabór. Jest to określenie zbyt abstrakcyjne, dające duże możliwości różnicowania umiejętności i oceny kandydata według własnego uznania, biorąc pod uwagę zakres materiału, którego dotyczy, i w konsekwencji negatywny wynik oceny ogólnej w odniesieniu do określonej osoby, a w szczególności do tej, która nie ma wsparcia. Stąd też niezbędne jest określenie, co kandydat powinien wiedzieć, odpowiadając na ten punkt arkusza oceny, aby otrzymać ocenę bardzo dobrą, dobrą, zadowalającą, mierną bądź niezadowalającą.

W sposób wprowadzający w błąd został sformułowany także przepis § 3 ust. 1 zarządzenia, z którego wynika, że w zależności od rodzaju stanowiska pracy i podstawy nawiązania stosunku pracy na tym stanowisku nabór przeprowadzają:

- 1) na stanowiska związane z wykonywaniem czynności kontrolnych i stanowiska, na których podstawę nawiązania stosunku pracy stanowi powołanie – właściwe jednostki organizacyjne wspólnie z Głównym Inspektorem Pracy lub Główny Inspektorat Pracy;
- 2) na stanowiska niewymienione w punkcie 1 – właściwe jednostki organizacyjne.

Obowiązująca ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁷ stwierdza, że status pracowników tej inspekcji posiadają Główny Inspektor Pracy, jego zastępcy, okręgowi inspektorzy pracy i ich zastępcy, pracownicy wykonujący czynności kontrolne oraz pracownicy zatrudnieni na innych stanowiskach. W stosunku do Głównego Inspektora Pracy i jego zastępców oraz okręgowych inspektorów pracy i ich zastępców nie stosuje się jednak przepisów o naborze – mimo zatrudnienia ich na podstawie powołania.

Jakkolwiek niestosowanie przepisów zarządzenia o naborze na stanowisko Głównego Inspektora Pracy jest oczywiste ze względu na usytuowanie zarządzenia w systemie źródeł prawa oraz ze względu na to, że określenie przez Głównego Inspektora Pracy sposobu obsadzenia tego stanowiska w razie wakatu byłoby niewłaściwe, to wydaje się, że zarządzenie to z powodzeniem powinno być stosowane, z określoną jego modyfikacją, przy obsadzaniu wolnego stanowiska pracy okręgowego inspektora pracy bądź jego zastępców.

W obowiązującym stanie prawnym o powołaniu na stanowisko okręgowego inspektora pracy czy odwołaniu z tego stanowiska decyduje w zasadzie Główny Inspektor Pracy, kierując się tylko jemu znanymi kryteriami, budzącymi niekiedy zażenowanie i zastrzeżenia odnośnie do pobudek, którymi się kierował. Przykładem może być odwołanie w 2012 r. przez byłego już Głównego Inspektora Pracy powszechnie szanowanego okręgowego inspektora pracy, który w swojej pracy zawodowej był m.in. cenionym prokuratorem w prokuraturach okręgowych, radcą prawnym, kierownikiem organu nadzoru i kontroli, członkiem Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy, i powierzenie kierowania okręgiem osobie, która nigdy nie pełniła funkcji kierowniczych, nie przeprowadziła samodzielnie żadnej kontroli i ukończyła jedynie skróconą aplikację inspektorską, praktykowaną w sytuacjach szczególnych, jako bezpodstawne odejście od aplikacji w normalnym trybie. Towarzyszące odwołaniu komentarze także źle świadczyły o świecie polityki i powodowały krytykę nowego Głównego Inspektora Pracy, który jako niespełniający oczekiwań został odwołany po zaledwie rocznym zatrudnieniu na tym stanowisku.

Należy podkreślić, że przynależność PIP do inspekcji specjalnych⁸ już z samej nazwy zobowiązuje do specjalistycznej wiedzy nie tylko inspektorów pracy jako organów pierwszej instancji, ale i okręgowych inspektorów pracy jako organów hierarchicznie wyższych w administracyjnym toku postępowania i – co jest oczywiste – również Głównego Inspektora Pracy oraz jego zastępców. Rada Ochrony Pracy natomiast, której

obowiązkiem była wnikliwa ocena wniosku Głównego Inspektora Pracy o odwołanie tego okręgowego inspektora pracy, rozpoznała wniosek bez wysłuchania odwoływanego, a na jego pismo podważające zasadność stawianych mu zarzutów przez Głównego Inspektora Pracy, będące w swojej istocie skargą, nie udzieliła nawet odpowiedzi. Budzi to szczególnie niepokój, gdyż Rada Ochrony Pracy według art. 7 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy jest organem nadzoru w sprawach dotyczących działalności tej Inspekcji. Jako zaś organ powoływany przez Marszałka Sejmu i obradujący w siedzibie Sejmu zobowiązana jest szczególnie do poszanowania prawa do skargi i petycji wynikających z różnych źródeł.

Z obserwacji działań Rady w tym przedmiocie wynika, że nie wywiązuje się ona z tych obowiązków w sposób poprawny – zarówno przy powoływaniu okręgowych inspektorów pracy, jak i odwoływaniu tych inspektorów. Mający miejsce w maju 2011 r. przypadek wyrażenia przez Radę pozytywnej nieuzasadnionej opinii w przedmiocie odwołania Głównego Inspektora Pracy bez wniknięcia w sedno tego odwołania i poszanowania konstytucyjnej zasady domniemania niewinności wskazuje, że także sprawa odwołania Głównego Inspektora Pracy nie jest w stanie skłonić Rady do rzetelnego działania w tym zakresie⁹. Wskazane zachowania Rady są przykładem naruszania norm etycznych podczas pełnienia funkcji publicznej. Gdzie bowiem jest szacunek dla przyrodzonej godności osób odwoływanych, budowanie zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, traktowanie wszystkich sprawiedliwie, przestrzeganie obowiązującego prawa, także moralnego?¹⁰

Należy zauważyć, że nie zdarzyło się w powojennej historii Rady Ochrony Pracy, aby negatywnie zaopiniowała wniosek Głównego Inspektora Pracy o powołanie okręgowego inspektora pracy. Od nowelizacji w 2011 r. ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, w wyniku której przyznano Radzie również prawo opiniowania odwołania okręgowych inspektorów pracy, w jednym dotąd rozpoznawanym, wyżej wskazanym, przypadku pozytywnie zaopiniowała całkowicie nieuzasadniony wniosek o odwołanie, a przecież wprowadzenie do ustawy o PIP obowiązku opiniowania zamiaru Głównego Inspektora Pracy w przedmiocie odwołania okręgowego inspektora pracy miało na celu obronę tych inspektorów przed niekiedy nieroztropnymi decyzjami Głównego Inspektora Pracy. Żle to rokuje realizacji czynności obrończych przez Radę Ochrony Pracy. Stąd też niezmiernie ważne są kryteria doboru Przewodniczącego Rady, który powinien charakteryzować się niekwestionowaną wiedzą z zakresu ochrony pracy i uznaniem środowiska związanego z tą ochroną. Upolitycznienie tej funkcji nie sprzyja bowiem efektywności działań Rady.

Podobne sytuacje, budzące zdziwienie i dezaprobatę środowisk związanych z ochroną pracy, które słusznie upatrują braku oczekiwanych efektów w działalności PIP w kierownictwie tej Inspekcji, zaczynają również mieć miejsce przy obsadzaniu najwyższych stanowisk w PIP, to jest Głównego Inspektora Pracy i jego zastępców. W tym zakresie obserwuje się ostatnio tylko wymianę osób pochodzących z tego samego kręgu, o budzących zastrzeżenia kwalifikacjach, przypominającą karuzelę stanowisk, zmierzającą do zachowania w kierownictwie PIP tych samych osób mających poparcie polityczne, co nie byłoby możliwe bez wkraczania polityki do działań, od których powinna się ona powstrzymać.

Nie ulega wątpliwości, że Marszałek Sejmu RP, nieposiadający niezbędnej znajomości problematyki związanej z ochroną pracy i środowiska związanego z tą ochroną, której to znajomości trudno od niego oczekiwać, jako powołujący Głównego Inspektora Pracy i jego zastępców ma bardzo ograniczone możliwości samodzielnego doboru kandydata. Nie dysponuje on też mechanizmami, które pozwalałyby mu na dokonanie doboru kandydata spełniającego najwyższe wymagania we wszystkich kryteriach ocen. W obecnym stanie prawnym obowiązany jest on natomiast jedynie do uzyskania opinii Rady Ochrony Pracy w kwestii określonego kandydata i opinii Komisji Kontroli Państwowej. Gremia te, jak wykazuje dotychczasowa praktyka, akceptują przedkładaną kandydaturę na podstawie wniosków Marszałka Sejmu RP jednogłośnie bądź bez większych zastrzeżeń, nawet wówczas gdy powinny one wydać odważną opinię negatywną. Szczególnie ta praktyka widoczna jest w działalności Rady Ochrony Pracy o dłuższej powojennej historii, mimo że na niej spoczywa, mając na uwadze zakres jej zadań i pozycję wobec PIP, szczególny obowiązek dbałości o poprawne kandydatury do najwyższych stanowisk w tej Inspekcji. Trudno również wyobrazić sobie, aby Marszałek Sejmu nie zwracał się do przewodniczącego Rady o ocenę wskazywanych mu kandydatów przed skierowaniem wniosku o wyrażenie opinii do składu całej Rady. Byłoby to bowiem zachowanie wysoce nierozważne.

W praktyce Marszałkowi Sejmu przedstawiane są różne kandydatury na stanowisko Głównego Inspektora Pracy przez kierownictwo Rady Ochrony Pracy, osoby z kręgu Parlamentu i inne. Stąd też niezbędne jest, aby w konkretnym stanie faktycznym wskazujący Marszałkowi określone kandydatury na stanowisko Głównego Inspektora Pracy kierowali się wyłącznie dobrem Rzeczypospolitej i jej obywateli, a nie względami, które na aprobatę nie zasługują. Wymaga tego również szacunek wobec Marszałka Sejmu, z którym łączy się w końcu powołanie i zarzut niewłaściwego doboru.

Z obserwacji desygnowania kandydatów na określone stanowiska w kierownictwie PIP wynika, że nie zwycięża kandydat górujący kwalifikacjami nad innymi kandydatami znajdującymi się „w obiegu”. Konsekwencją są coraz częstsze zmiany w ostatnim okresie w kierownictwie PIP i wyrazy dezaprobaty dla

kandydatów i takiej formy powierzenia stanowisk, która jest wyrazem niedoceniań wysokich standardów i odpowiedzialności związanej z powierzonym zarządzaniem, niezwykle ważnymi zadaniami zmierzającymi w swojej istocie do poprawy stanu przestrzegania prawa pracy w Polsce. Ta bowiem niepoprawność w nieprzestrzeganiu tego prawa nie może być ciągle składana na sytuacje, których nie można było przewidzieć, czy niewystarczające zaangażowanie innych organów aniżeli PIP, chyba że podejmujący decyzje w sprawach kadrowych przyzwalały także w urzędach administracji publicznej na modną w ostatnim okresie deregulację zawodów, która może mieć różne oblicza i polegać na zniesieniu wszelkich ograniczeń nałożonych na osoby zainteresowane wykonywaniem danego zawodu lub dotyczyć tylko wybranych z nich. Ten zaś drugi przypadek szczególnie ostatnio zauważa się przy powierzaniu określonych stanowisk urzędniczych osobom bez niezbędnych kwalifikacji i pochodzących z tego samego kręgu o określonych układach, znajomościach i zobowiązaniach, co nie wróży nic dobrego.

Należy podkreślić, że jakkolwiek PIP nie jest wyłącznie odpowiedzialna za stan praworządności w zakresie powierzonych jej zadań, to jednak rola tego organu nadzoru i kontroli jest dominująca, biorąc pod uwagę założenia kontroli i nadzoru i zakres zadań tej inspekcji.

Porównując powierzenie wysokich stanowisk w PIP z powierzaniem stanowisk wymagających dużego profesjonalizmu zawodowego, nie sposób wyobrazić sobie np. powołania na stanowisko sędziego wysoko usytuowanego sądu w hierarchii sądownictwa osoby, która nigdy wcześniej nie orzekała w sądach niższej instancji, a jej wiedza ogranicza się jedynie do ukończenia aplikacji sędziowskiej. Nie można przy tym zapominać, że Główny Inspektor Pracy i okręgowi inspektorzy pracy są organami administracji państwowej, a zastępcy Głównego Inspektora Pracy osobami bezpośrednio wspomagającymi merytorycznie Głównego Inspektora Pracy jako kierownika urzędu centralnego¹¹. Nie jest bowiem racjonalna akceptacja doboru kandydata rekrutującego się niekiedy z ludzi niefachowych, ale cieszących się protekcją polityczną¹².

W odniesieniu do powierzanych funkcji powinny obowiązywać takie same standardy, jak w przypadku powierzania określonych stanowisk. W przeciwnym razie osoba, której powierzono funkcję np. przewodniczącego zespołu, nie będzie w stanie w sposób poprawny wywiązywać się z otrzymanego zadania.

2.

Jakie działania należy podjąć?

Mając na uwadze, że o sukcesie każdego przedsięwzięcia urzędu lub instytucji decydują ludzie, którzy sprawują kierownictwo, należałoby – sięgając do historii obsadzania urzędów – wprowadzić obowiązkowe i podlegające kontroli rozwiązania, zapewniające dobór na określone stanowiska w PIP osób o rzeczywiście wysokich kwalifikacjach, potencjalnych przywódców o kompetencjach kierowniczych, o silnym poczuciu odpowiedzialności i poszanowaniu praw i godności człowieka, z umiejętnościami także menedżerskimi, które to cechy łącznie dają rękojmię sprawowania urzędu w sposób pożądanym¹³. Rozwiązanie to przeciwdziałałoby także upolitycznianiu kierowniczych stanowisk, w przypadku których poglądy polityczne obniżające rangę zawodu i stanowiska nie powinny mieć decydującego znaczenia, jakkolwiek zaufanie polityczne partii sprawującej władzę jest elementem wspierającym przywództwo tych osób, stanowiąc jedną z przesłanek wiarygodności i warunku efektywności działań¹⁴. Zaufanie to jednak powinno być wolne od politycznych uwikłań, zależności i układów. Wprowadzenie natomiast konkursów na najwyższe stanowiska w tej inspekcji, w szczególności na stanowisko Głównego Inspektora Pracy i jego zastępców oraz okręgowych inspektorów pracy, niezależnie od wskazanych wyżej przesłanek, przeciwdziałałoby również powierzaniu tych stanowisk osobom niekiedy formalnie spełniającym wymogi z tytułu ukończenia aplikacji inspektorskiej (jakkolwiek i ten wymóg jest omijany) oraz nieposiadających doświadczenia kontrolnego i niezbędnych umiejętności z zakresu zarządzania¹⁵.

Te doświadczenia i umiejętności zapewniają zatrudnienie w strukturach niższych inspekcji pracy, a zwłaszcza na stanowisku inspektora pracy, które umożliwia poznanie specyfiki pracy inspekcyjnej, jej złożoności i ludzi, którymi ma się w przyszłości kierować, jak też uprzednie zatrudnienie na stanowiskach pozwalających uzyskać praktyczną wiedzę w zakresie zarządzania¹⁶.

W przypadku PIP w odniesieniu do stanowiska Głównego Inspektora Pracy należałoby wprowadzić niebudzącą wątpliwości prawną możliwość desygnowania na to stanowisko również osób bez aplikacji inspektorskiej, ale z rzetelną wiedzą merytoryczną i dużym doświadczeniem z zakresu zarządzania. W obecnym bowiem stanie prawnym nawet profesorowie wyższych uczelni, posiadający tę wiedzę z tytułu swoich zainteresowań naukowych pogłębionych praktyką, napotykają utrudnienia w powierzaniu tego stanowiska, mimo że w myśl obowiązujących przepisów są zwolnieni np. z odbycia aplikacji w określonych zawodach. Nie ulega też wątpliwości, że desygnowanie osób spoza PIP na stanowisko Głównego Inspektora Pracy umożliwiłoby nowe spojrzenie na zakres zadań tej Inspekcji i sposób ich realizacji oraz otwarcie zamkniętego

dotąd hermetycznie środowiska PIP, które to zamknięcie, jak wykazuje praktyka, nie przynosi spodziewanych rezultatów.

Doborowi kadr w PIP powinno więc sprzyjać rzetelne postępowanie kwalifikacyjne, w tym konkursy na określone stanowiska z przejrzystością określonymi regułami, eliminujące praktyki wskazujące na wkraczanie w sferę układów, znajomości i polityki. Niezbędne jest również wprowadzenie możliwości zaskarżania czynności związanych z postępowaniami kwalifikacyjnymi oraz wprowadzenia nadzoru nad rzetelnością tego postępowania kwalifikacyjnego, co wymuszałoby poszanowanie prawa i utrudniło angażowanie „swoich” oraz lekceważenie niezbędnych kwalifikacji, społeczeństwa i zasad demokracji. Ludzie bez kompetencji powinni być bowiem daleko od sprawowania władzy. Właściwe organy państwowe powinny też konsekwentnie podejmować stosowne postępowanie wobec każdego, kto przyczynia się do powierzenia stanowiska osobie niekompetentnej, a nie tylko doprowadzać przed oblicze Temidy sprawców drobnych wykroczeń i przestępstw. To jest bowiem problem leżący u podstaw zwykłej przyzwoitości i sprawiedliwości. Takiej możliwości sprawdzania zasadności postępowania kwalifikacyjnego nie zawiera również wymienione zarządzenie Głównego Inspektora Pracy z 10 października 2011 r. w sprawie ustalania zasad i trybu przeprowadzania naboru do pracy w PIP, które nie przewiduje żadnej drogi odwoławczej.

Jakkolwiek pojawiają się poglądy o możliwości kontroli czynności związanych z naborem i wydawanych w jego wyniku aktów administracyjnych, to najlepiej byłoby, aby możliwość korzystania z określonych środków zaskarżenia znalazła rozwiązanie normatywne¹⁷.

System powierzania różnych stanowisk urzędniczych w PIP jest niepoprawny, ponieważ nie docenia pozyskania osób najwartościowszych. W PIP, jak i w całym sektorze publicznym nie działa też mechanizm rynkowy, który wymusza na prywatnym pracodawcy dokonywanie wyborów optymalnych¹⁸. Stąd też jest niezbędne stworzenie odpowiednika tego mechanizmu w systemie postępowania kwalifikacyjnego w tej Inspekcji. Każdy bowiem przypadek powierzenia stanowiska osobie niewłaściwej stanowi również marnotrawstwo środków publicznych, co ma istotne znaczenie w okresie kryzysu i poszukiwania oszczędności w sektorze publicznym.

Zawdzięczanie natomiast samemu sobie zatrudnienia na określonym stanowisku powinno być sprawą honoru każdego zatrudnionego, podnoszącą jego wartość, i wynikiem własnych umiejętności zawodowych budzących uznanie i szacunek; to także sprawa uprzedniej samooceny kwalifikacji kandydata do określonych stanowisk. W przeciwnym razie wciąż będzie miał miejsce standard Nikodema Dyźmy, który obserwuje się w zakresie kwalifikacji przy powierzaniu stanowisk osobom ściśle związanym z układami politycznymi, pochodzącymi z tego samego kręgu, w tym także w PIP¹⁹. Standard ten kompromituje nie tylko Państwową Inspekcję Pracy, ale i państwo, które na niego przyzwala.

3. Działania

Działania ustawodawcy w odniesieniu do systemu zatrudnienia w PIP i powierzania najwyższych stanowisk tej Inspekcji powinny zatem zmierzać do ustawowego usprawnienia i skonkretyzowania rozwiązań prawnych, aby efektem było zatrudnianie na określonych stanowiskach osób najwartościowszych. Niezbędne jest również zapewnienie gwarancji przestrzegania systemu zatrudnienia i powierzania najwyższych stanowisk w PIP. Jego omijanie w dotychczasowym stanie prawnym i w praktyce nie ulega wątpliwości.

Biorąc także pod uwagę podległość PIP Sejmowi, która zobowiązuje do szczególnej poprawności działania, oraz błędność dotychczasowych desygnacji na najwyższe stanowiska w tej inspekcji, w tym także opiniodawczych wypowiedzi w szczególności Rady Ochrony Pracy, należałoby przyjąć rozwiązania w tym przedmiocie dotyczące Najwyższej Izby Kontroli, w której to rola Sejmu RP jest decydująca przy powierzaniu stanowiska Prezesa w tej Izbie po uzyskaniu zgody Senatu. W przypadku PIP organem wyrażającym zgodę mogłaby być np. wyłącznie Komisja Kontroli Państwowej, która – należy wierzyć – będzie w tych sprawach jako organ Sejmu bardziej pryncypialna. Mimo bowiem traktowania Rady Ochrony Pracy przez ustawodawcę jako organu nie spełnia ona funkcjonujących w nauce prawa administracyjnego warunków do takiego określenia²⁰. Stąd należałoby również zastanowić się nad kształtem tej Rady i celowością jej dalszego utrzymywania – w odniesieniu do PIP przy sprawowaniu kontroli nad działalnością tej Inspekcji przez Komisję Kontroli Państwowej jako organu Sejmu. Czy dwie instytucje kontrolne wobec Sejmu nad PIP to nie za dużo? Niebagatelna jest też sprawa kosztów działalności Rady Ochrony Pracy w okresie poszukiwania oszczędności w każdej dziedzinie²¹.

Nie bez znaczenia w tych odniesieniach jest także sama Państwowa Inspekcja Pracy, która powinna być wzorcem praworządności w kreowaniu spraw związanych z zatrudnieniem i przykładem dla pracodawców. Brak możliwości takiej oceny PIP w omawianym zakresie powoduje jej niewiarygodność i wątpliwości, jak może kontrolować praworządność w zakładach instytucja, która sama nie jest wolna od wielu niepoprawności

związanych z zatrudnieniem w niej osób na różnych stanowiskach. Powierzenie stanowisk kierowniczych kandydatom, niemającym zaufania osób, nad którymi sprawują kierownictwo, jest także jedną z przyczyn obecnego marazmu tej Inspekcji, opartego na przekonaniu, że nic się nie zmieni, bo ciągle w kręgu kierownictwa znajdują się osoby prezentujące podobne umiejętności i zachowania. Dobór więc ludzi do kierowania tą inspekcją, posiadających powszechne uznanie, byłby także wyrazem szacunku dla trudu osób w niej zatrudnionych, a w szczególności inspektorów pracy.

Wskazane jedynie skrótowo problemy związane z zatrudnianiem w PIP i powierzaniem określonych stanowisk w tej Inspekcji – skłaniają również do refleksji nad niedocenianiem przez podejmujących decyzje w sprawach osobowych podległości PIP Sejmowi. Podległość ta budzi podziw w innych krajach. Wszelkie zatem niedoskonałości w funkcjonowaniu PIP w obecnym podporządkowaniu powodują, że powstają poważne wątpliwości co do zasadności tego podporządkowania.

SUMMARY

Around problems of the employment in the National Labour Inspectorate

The increasing number of cases of social disapproval of the employment in public offices and institutions with a violation of the existing regulations, especially in the recent years, as well as appointing to the highest positions people whose qualifications are far from desirable, make one think why this is the case in a democratic state of law and what should be done to change it.

It is clear that an adequate selection of personnel and implementation of statutory responsibilities depend on their strict compliance with pre-employment regulations. Due to the fact that ensuring equal access to employment is both a constitutional and Labour Code requirement, the regulations relating to qualification procedures should be subject to statutory standards. PIP (National Labour Inspectorate) legislator passed on standardization of these matters to the General Labour Inspector in a decree issued by him, which does not fit in the generally binding system of law.

The decree on this subject published by GIP (General Labour Inspectorate) contains numerous inaccuracies resulting in the lack of reliability of recruitment. There is also a shortage of regulations ensuring the right selection for the highest positions in the inspection, which results in appointing to these positions people who do not always meet the desired criteria.

In this situation a statutory regulation of the recruitment procedure is necessary for persons to be employed in PIP including management positions with the possibility of questioning the qualification procedure and having control over it.

PIP as a supervision and control authority in the area of labor law subordinate to the Parliament should be a model for other employers. Otherwise, its credibility will cause a lot of reservations.

Key words: employment, qualifications, regulations, clerical law, law and order, necessary changes.

Przypisy:

¹ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

² Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁴ Zarządzenie nr 19/11 wydane na podstawie § 2 ust. 2 Statutu Państwowej Inspekcji Pracy stanowiącego załącznik do zarządzenia Marszałka Sejmu RP z 27 sierpnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy, M.P. Nr 58, poz. 657 ze zm.

⁵ R. Skwarło, *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji rządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 32; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 180.

⁶ G. Szpor, *Status prawny pracowników administracji publicznej*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 252 i n.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.

⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 190.

⁹ M. Liwo, E. Nowosiadły-Krzywonos, *Niezbędne dalsze zmiany w ustawie o PIP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 10, s. 17 i n.

¹⁰ Zob. A. Błaś, *Kadry*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 279.

¹¹ Tamże, s. 18 i 19.

¹² Zob. C. Wright Mills, *Elita władzy*, Warszawa 1961, s. 311.

- ¹³ T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 82 i n.; M. Liwo, E. Nowosiadły-Krzywonos, *Niezbędne dalsze zmiany...*, s. 17 i n.
- ¹⁴ M. Liwo, E. Nowosiadły-Krzywonos, tamże, s. 18.
- ¹⁵ Tamże, s. 17 i n.
- ¹⁶ H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2008, s. 219 i n.; M. Liwo, E. Nowosiadły-Krzywonos, *Niezbędne dalsze zmiany...*, s. 18.
- ¹⁷ Zob. szerzej S. Płazek, *Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 63 i n.
- ¹⁸ Tamże, s. 70.
- ¹⁹ Tamże.
- ²⁰ M. Liwo, E. Nowosiadły-Krzywonos, *Niezbędne dalsze zmiany...*, s. 19.
- ²¹ Tamże, s. 19–20.