

Tomasz Duraj

Podmioty związane z przeprowadzaniem konkursów na stanowiska kierownicze – problematyka prawna

Zeszyty Prawnicze 12/2, 99-126

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TOMASZ DURAJ

Uniwersytet Łódzki

PODMIOTY ZWIĄZANE Z PRZEPROWADZANIEM
KONKURSÓW NA STANOWISKA KIEROWNICZE
– PROBLEMATYKA PRAWNA

I. POJĘCIE I KLASYFIKACJA KONKURSÓW NA STANOWISKA KIEROWNICZE

Efektywność funkcjonowania różnych instytucji w obrocie prawnym w dużym stopniu uzależniona jest od aktywności i kreatywności osób zajmujących stanowiska kierownicze. Osoby te, pełniąc funkcje reprezentacyjne i zarządzające, zobowiązane są do podejmowania wielu strategicznych rozstrzygnięć mających kluczową rolę dla egzystencji tychże podmiotów. Dlatego też właściwy dobór kadry kierowniczej ma kluczowe znaczenie dla sprawnego i efektywnego działania każdej jednostki organizacyjnej. W literaturze z zakresu organizacji i zarządzania wyróżnia się szereg różnorodnych metod wykorzystywanych przy obsadzie stanowisk kierowniczych¹. Jedną z nich jest konkursowa procedura doboru kadry kierowniczej. Stanowi ona w praktyce dosyć powszechnie wykorzystywany sposób weryfikacji kandydatów na stanowiska zarządzające.

¹ Są to: dobór przez stopniowy awans zatrudnionych pracowników, dobór spośród kandydatów znajdujących się wśród kręgu znajomych kierownictwa, dobór losowy, dobór przez uzgodnienia, dobór spośród rezerwy kadrowej, dobór za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji doradztwa personalnego oraz konkurs. Szerzej zob. T. LISTWAN, J. KOZIŃSKI, S. WITKOWSKI, *Konkursy na stanowiska kierownicze*, Warszawa 1986, s. 34 i n.; E. DOBRODZIEJ, *Konkursy na stanowiska kierownicze*, Bydgoszcz 1998, s. 10-13; M. KASTEN, *Konkurs na dyrektora*, Warszawa 1987, s. 20-21.

Konkurs jako metoda obsadzania stanowisk kierowniczych znany jest w Polsce od połowy lat pięćdziesiątych XX wieku², choć na szeroką skalę upowszechnił się dopiero na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy to ustawodawca wprowadził, do uchwalonej dnia 25 września 1981 roku ustawy o przedsiębiorstwach państwowych³, prawny obowiązek przeprowadzania konkursów dla obsady stanowisk dyrektorów naczelných tychże przedsiębiorstw. W następnych latach zaczęły pojawiać się kolejne prawne regulacje konkursowej procedury obsadzania stanowisk kierowniczych, odnoszące się do różnych dziedzin życia społecznego, publicznego i gospodarczego. Aktualnie konkurs wykorzystywany jest m.in. przy doborze kadry kierowniczej w: przedsiębiorstwach państwowych⁴, niektórych przedsiębiorstwach publicznych⁵, spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji⁶, oświacie⁷,

² Z. PAWŁAK, *Konkurs jako metoda doboru dyrektorów przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 1988, s. 11 i.n.; M. KASTEN, *Konkurs metodą doboru na stanowiska kierownicze*, Warszawa, seria «Studia i materiały» 4/1984, s. 21-22.

³ Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.

⁴ Konkurs na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego – art. 35 ust. 1 ustawy z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych i rozporządzenie RM z 21.12.1994 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. Nr 138, poz. 729).

⁵ Np. konkurs na stanowisko naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” – art. 24 ust. 2 ustawy z 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. Nr 33, poz. 185 ze zm.).

⁶ Konkurs na stanowisko zarządcy spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego – art. 17 ust. 2 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz rozporządzenie RM z 9 września 1997 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu w celu wyłonienia osoby, której będzie zlecone sprawowanie zarządu w spółce (Dz.U. Nr 110, poz. 719).

⁷ Konkurs na stanowisko kuratora oświaty – art. 30 ust. 2 ustawy z 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 16 grudnia 2005 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko kuratora oświaty i trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 253, poz. 2129); na stanowisko dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej – art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 60, poz. 373);

instytutach badawczych⁸, instytucjach kultury⁹, służbie zdrowia¹⁰, służbie cywilnej¹¹ oraz zespolonej administracji wojewódzkiej¹².

na stanowisko dyrektora publicznej szkoły artystycznej lub innej placówki oświatowej – art. 36a ust. 12 ustawy o systemie oświaty i rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 1 czerwca 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 100, poz. 642).

⁸ Konkurs na stanowisko dyrektora instytutu badawczego – art. 24 ust. 2 i 25 ust. 6 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. Nr 96, poz. 618 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 28 października 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego (Dz.U. Nr 215, poz. 1412).

⁹ Konkurs na stanowisko dyrektora instytucji kultury – art. 16 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.); rozporządzenie Ministra Kultury z 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz.U. Nr 154, poz. 1629); rozporządzenie Ministra Kultury z 19 października 2004 r. w sprawie ustalenia listy samorządowych instytucji kultury, w których wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu (Dz.U. Nr 242, poz. 2422).

¹⁰ W podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą konkurs na stanowisko kierownika, jego zastępcy, w przypadku gdy kierownik zakładu nie jest lekarzem, ordynatorem, naczelną pielęgniarką lub przełożoną pielęgniarek oraz pielęgniarki oddziałowej – art. 49 ust. 1 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654) i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 19 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, składu komisji konkursowej oraz ramowego regulaminu przeprowadzania konkursu (Dz.U. Nr 115, poz. 749 ze zm.), które – na mocy art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej – zachowuje moc obowiązującą do dnia wejścia w życie nowego aktu wykonawczego, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej (czyli od 1 lipca 2011 r.).

¹¹ Nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyszczególnione w art. 52 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) – art. 54 i n. cytowanej wyżej ustawy. Zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, nabór na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ma charakter konkursu.

¹² Konkurs na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego – art. 113 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Zdrowia z 25 czerwca 2002 r. w sprawie

Tak szeroki zakres zastosowania procedury konkursowej jest konsekwencją szeregu zalet, jakie przypisuje się tej metodzie obsadzania stanowisk kierowniczych. Do najważniejszych wartości należy zaliczyć dążenie do możliwie daleko idącej obiektywizacji doboru kadry kierowniczej¹³ oraz jawność kryteriów weryfikacji kandydatów na stanowiska kierownicze¹⁴, która sprzyja kontroli społecznej w sferze polityki kadrowej¹⁵. Istotnym argumentem przemawiającym za konkursową metodą doboru kadr kierowniczych jest fakt, iż daje ona możliwość pogodzenia ze sobą interesów zarówno podmiotu zatrudniającego, jak i kandydatów na określone stanowisko zarządzające. Z jednej bowiem strony, wykorzystanie tej procedury pozwala na wybór osób o najlepszych kwalifikacjach i predyspozycjach do zajmowania określonych stanowisk kierowniczych. Ma to istotne znacze-

zasad i trybu postępowania konkursowego przy wylaniu kandydata na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (Dz.U. Nr 113, poz. 989).

¹³ Por. Z. NIEDBAŁA, *Konkursowy tryb doboru kandydatów na stanowiska kierownicze*, «PiP» 41.6/1986, s. 85; T. GÓRZYŃSKA, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej, Zagadnienia prawne*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 101; T. LISTWAN, *Dyrektorzy z konkursów*, «Przegląd Organizacji» 5/1985, s. 9; L. STĘPNIAK, *Próba oceny funkcjonowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi*, «PUG» 7/1985, s. 194.

¹⁴ Zarówno tych o charakterze formalnym (np. wymóg wykształcenia, dotychczasowy staż pracy, w tym również okres pracy na stanowiskach kierowniczych, wymóg określonego wieku), które powinny się znaleźć w treści postanowienia o ogłoszeniu konkursu publikowanego w prasie o zasięgu ogólnokrajowym oraz podawanego do wiadomości pracowników instytucji, w której odbywa się konkurs, jak również kryteriów merytorycznej oceny kandydatów stosowanych przez komisję konkursową w toku postępowania (odnoszących się do cech osobowości, wiedzy i umiejętności osób ubiegających się o stanowisko kierownicze), które powinny być publikowane w regulaminie konkursu.

¹⁵ Por. J. STAROŚCIAK, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 224; Z. KUBOT, *Konkurs na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (Stan prawny i dotychczasowe doświadczenia)*, [w:] *Sytuacja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego – model a rzeczywistość – materiały konferencji naukowej TNOiK*, Wrocław 1983, s. 97; E. KARPOWICZ, J. SZABAN, *Drogą konkursu*, «Zarządzanie» 10/1983, s. 47; M. POPINIGIS, *Konkurs na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, «Studia Prawnicze» 3-4/1986, s. 343.

nie z punktu widzenia racjonalizacji decyzji kadrowych w danej instytucji. Możliwość dokonywania w trakcie konkursu wszechstronnych oraz fachowych ocen każdego z kandydatów¹⁶ w znacznym stopniu ogranicza prawdopodobieństwo powierzania stanowisk kierowniczych osobom niekompetentnym, nieprzygotowanym do wykonywania tak odpowiedzialnych funkcji¹⁷. Z drugiej zaś strony, konkurs ma również na celu ochronę indywidualnych interesów kandydatów biorących w nim udział poprzez zastosowanie rzetelnych oraz obiektywnych metod oceny wiedzy i umiejętności poszczególnych uczestników postępowania konkursowego¹⁸. Wykorzystanie procedury konkursowej powoduje, iż człowiek przestaje być wyłącznie przedmiotem doboru i staje się podmiotem świadomie ubiegającym się o określone stanowisko kierownicze¹⁹.

Poza szeregiem zalet w literaturze przedmiotu, metodzie konkursowego doboru kadry kierowniczej przypisuje się również pewne wady. Do najważniejszych mankamentów przedstawianej procedury zalicza się znaczne wydłużenie czasu potrzebnego do obsadzenia stanowiska będącego przedmiotem postępowania konkursowego²⁰ oraz daleko idący stopień skomplikowania tej metody doboru kadr kierowniczych. Przynosi ona oczekiwane rezultaty jedynie wówczas, gdy zostaje przeprowadzona w sposób profesjonalny²¹, przy pomocy osób posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie w zakresie realizacji tej

¹⁶ Jest to możliwe dzięki zróżnicowanemu składowi komisji konkursowej oraz udziałowi w procedurze konkursowej ekspertów z różnych dziedzin nauki.

¹⁷ Por. T. LISTWAN, *Konkurs na dyrektora*, «Przegląd Organizacji» 8/1982, s. 12.

¹⁸ Zob. T. GÓRZYŃSKA, *op. cit.*, s. 101.

¹⁹ T. Listwan, J. Koziński, S. Witkowski, *op. cit.*, s. 38.

²⁰ Zob. E. DOBRODZIEJ, *op. cit.*, s. 30; M. KABAJ, *Konkurs na stanowiska kierownicze metodą doboru kadr*, [w:] *Dobór kadry kierowniczej w zakładach pracy – materiały konferencji naukowej TNOiK*, Bydgoszcz 1982, s. 9; M. KASTEN, 'Vedemecum' konkursów na stanowiska kierownicze, Warszawa 1985, s. 25.

²¹ Por. M. KABAJ, *op. cit.*, s. 10; R. KIETLIŃSKI, A. SIKORSKI, C. SZMIDT, *Konkursy na dyrektorów*, «Przegląd Organizacji» 5/1985, s. 2.

procedury²². Zastosowanie tego sposobu obsadzania stanowisk kierowniczych jest przedsięwzięciem stosunkowo kosztownym, biorąc pod uwagę konieczność przygotowania właściwego zaplecza merytoryczno-organizacyjnego gwarantującego prawidłowy przebieg konkursu²³.

W literaturze przedmiotu konkurs na stanowiska kierownicze definiuje się jako przewidzianą przez prawo lub przyjętą zwyczajowo w danej instytucji metodę selekcji, połączoną z biernym lub czynnym współzawodnictwem kandydatów, zmierzającą do wyłonienia osoby (osób) mającej najlepsze kwalifikacje i predyspozycje do zajmowania określonego stanowiska kierowniczego²⁴. Można spotkać się również z poglądami, według których instytucja konkursu pojmowana jest jako metoda weryfikacji formalnego przygotowania kandydatów oraz sprawdzania ich rzeczywistej wiedzy i przydatności do pełnienia danej funkcji zarządzającej²⁵.

Wielość i różnorodność przepisów regulujących konkursową procedurę doboru kadry kierowniczej wymusza konieczność uporządkowania tej kategorii pojęciowej w oparciu o określone kryteria klasyfikacyjne²⁶. Biorąc pod uwagę prawny obowiązek organizacji

²² Powołanie do składu komisji konkursowej, która odpowiedzialna jest za prawidłowe przeprowadzenie całej procedury doboru, osób niekompetentnych, niemających odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego, może w sposób istotny przyczynić się do wypaczenia ostatecznych wyników konkursu, co w konsekwencji może prowadzić do podjęcia niewłaściwej decyzji w zakresie obsady danego stanowiska kierowniczego. Niestety, niezwykle często z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce, co istotnie wpływa na obniżenie efektywności tej metody doboru kadr kierowniczych, przyczyniając się do deprecjacji i pozorności konkursów na stanowiska zarządzające.

²³ Na temat zalet i wad konkursów na stanowiska kierownicze zob. szerzej T. DURAJ, *Pojęcie i klasyfikacja konkursów na stanowiska kierownicze*, «PiZS» 12/2001, s. 11.

²⁴ Por. m.in. Z. PAWLAK, *op. cit.*, s. 9; E. DOBRODZIEJ, *op. cit.*, s. 12; T. LISTWAN, J. KOZIŃSKI, S. WITKOWSKI, *op. cit.*, s. 38.

²⁵ Por. T. MAKOLA, *Prawne dylematy konkursów na dyrektorów*, «Doskonalenie Kadr Kierowniczych» 1/1987, s. 57. Na temat pojęcia konkursów na stanowiska kierownicze zob. szerzej T. DURAJ, *op. cit.*, s. 11-13.

²⁶ Na temat klasyfikacji konkursów na stanowiska kierownicze zob. szerzej T. DURAJ, *op. cit.*, s. 13 i n.

konkursu, należy wyodrębnić konkursy o charakterze obligatoryjnym (obowiązek ich przeprowadzenia został wprost sformułowany w przepisach prawnych)²⁷, konkursy o charakterze względnie obligatoryjnym (obowiązek ich przeprowadzenia został, co prawda, wprost dookreślony w przepisach, jednakże w wyjątkowych przypadkach istnieje możliwość obsadzenia danego stanowiska kierowniczego z pominięciem procedury konkursowej)²⁸ oraz konkursy fakultatywne (ustawodawca nie formułuje tu obowiązku organizowania procedury konkursowej dla obsady określonego stanowiska kierowniczego)²⁹.

Z punktu widzenia kryterium kręgu osób, spośród których wyłania się kandydatów na określone stanowiska kierownicze, należy wyróżnić konkursy o charakterze otwartym (zewnętrznym) oraz konkursy o charakterze zamkniętym (wewnętrznym)³⁰. Konkursy otwarte cechują się przede wszystkim tym, iż może w nich brać udział każdy, kto spełnia ustalone z góry formalne warunki doboru, niezależnie od aktualnego miejsca pracy czy też obecnie wykonywanego zawodu. Natomiast konkursy o charakterze zamkniętym ze swej istoty ograniczają krąg osób, spośród których dokonywany jest wybór kandydatów na określone stanowisko kierownicze, jedynie do tych, którzy są zatrudnieni w instytucji, gdzie odbywa się postępowanie weryfikacyjne.

Z kolei, mając na uwadze względy strukturalnego układu procedury konkursowej, możemy wyodrębnić konkursy o charakterze jednoetapowym i konkursy wieloetapowe. Głównym czynnikiem różnicują-

²⁷ Do takich należy zaliczyć konkursy organizowane na stanowisko: dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, dyrektora instytutu badawczego, kuratora oświaty, wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego czy zarządcy w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego.

²⁸ Do takich należy zaliczyć konkursy organizowane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, konkursy na stanowisko dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej oraz na stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami.

²⁹ Do takich należy zaliczyć konkursy organizowane na stanowisko naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” czy dyrektora instytucji kultury.

³⁰ Por. np. T. LISZCZ, *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986, s. 54; T. LISTWAN, J. KOZIŃSKI, S. WITKOWSKI, *op. cit.*, s. 37; M. KASTEN, *Konkurs metodą doboru...*, s. 10; E. DOBRODZIEJ, *op. cit.*, s. 18-19.

cym powyżej przedstawione rodzaje konkursów jest sposób selekcji uczestników postępowania. W przypadku konkursów o charakterze jednoetapowym, umiejętności i przydatność kandydatów na stanowisko kierownicze podlegają tylko jednorazowej ocenie, która oznacza jednocześnie zakończenie całej procedury. Tutaj komisja konkursowa wstrzymuje się z oceną uczestników aż do momentu zebrania wszystkich niezbędnych informacji na ich temat. Dopiero wówczas wyłania ona z ich grona tych, którzy mają najlepsze kwalifikacje i predyspozycje do zajmowania danego stanowiska kierowniczego. Gdy chodzi zaś o konkursy wieloetapowe, umiejętności i przydatność kandydatów ocenia się kilkakrotnie, na zakończenie każdego etapu postępowania, kiedy to komisja konkursowa podejmuje decyzję o zakwalifikowaniu poszczególnych uczestników do kolejnych faz konkursu. W taki właśnie sposób dochodzi do stopniowej selekcji kandydatów, w konsekwencji której do końcowego etapu zostają dopuszczone jedynie te osoby, które pomyślnie zakończyły wcześniejsze fazy konkursu³¹.

Możliwy jest również podział konkursów na te, w wyniku których dochodzi do obsadzenia danego stanowiska kierowniczego jedynie na czas określony, oraz takie konkursy, które poprzedzają powierzenie funkcji zarządzającej na czas z góry nieokreślony (konkursy bezterminowe). Pierwsze z nich charakteryzują się tym, że ustawodawca przewidział wymóg ich organizowania w następujących po sobie okresach czasu. Oznacza to, iż kandydat, który w drodze takiego konkursu został obsadzony na stanowisku kierowniczym, z góry wie o tym, iż nie będzie mógł go zajmować dłużej, aniżeli wynika to z przepisów obowiązującego prawa³². Z kolei w konkursach bezterminowych wyłonionemu kandydatowi powierza się określone stanowisko kierownicze na czas z góry nieokreślony³³.

³¹ Z. KUBOT, *op. cit.*, s. 90-91.

³² Przykładowo z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku konkursów organizowanych na stanowisko dyrektora instytutu badawczego, przedsiębiorstwa państwowego, szkoły lub innej placówki oświatowej oraz na stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami.

³³ Przykładowo z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku konkursów organizowanych na stanowisko naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” czy też dyrektora instytucji kultury.

Przedmiotem dalszej części artykułu będzie charakterystyka podmiotów związanych z realizacją konkursowej metody doboru kadr kierowniczych, bez których to podmiotów nie można byłoby zorganizować żadnego konkursu na stanowiska zarządzające. Analiza aktów prawnych regulujących tę problematykę pozwala, według mnie, na wyodrębnienie dwóch zasadniczych kategorii podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w proces konkursowej obsady stanowisk kierowniczych. Z jednej strony, należy tutaj wskazać na organizatora konkursu, który, będąc podmiotem odpowiedzialnym za wszczęcie całej procedury, podejmuje ostateczną decyzję co do obsady danego stanowiska kierowniczego osobą wyłonioną w wyniku jej przeprowadzenia. Z drugiej zaś strony, mamy do czynienia z komisją konkursową, która, realizując przebieg postępowania, w dużej mierze decyduje o efektywności i skuteczności konkursowego doboru kadr kierowniczych.

Analiza przepisów regulujących funkcjonowanie podmiotów biorących udział w konkursowej procedurze doboru kadr kierowniczych zmierza do potwierdzenia tezy, w myśl której odpowiednie ukształtowanie rozwiązań obowiązujących w tym przedmiocie ma istotne znaczenie dla skuteczności i efektywności obsadzania stanowisk objętych konkursami oraz decyduje o prawidłowości całego postępowania, pozwalając w pełni wykorzystać zalety tej formy rekrutacji³⁴.

II. ORGANIZATOR KONKURSU

Opisując podmioty odpowiedzialne za organizację konkursów na stanowiska kierownicze, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ich niejednorodny status prawny. W zależności od stanowiska, na które przeprowadzany jest konkurs, powinność organizowania całej procedury weryfikacyjnej przypisywana jest różnego rodzaju podmiotom. W pierwszej kolejności należy do nich zaliczyć organy o charakterze państwowym. Przepisy obowiązującego prawa powierzają funkcję organizatora konkursu na stanowiska kierownicze centralnym i naczelnym

³⁴ Na temat zalet konkursowej metody obsadzania stanowisk kierowniczych zob. szerzej T. DURAJ, *op. cit.*, s. 11.

nym organom administracji państwowej oraz terenowym organom administracji ogólnej. W pierwszym przypadku dotyczy to głównie:

A. konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w których funkcję organizatora konkursu niekiedy pełni Szef Służby Cywilnej, będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej (art. 10 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej);

B. konkursów na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Zgodnie z art. 33 ust. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w zw. z §1 rozporządzenia konkursowego z 21 grudnia 1994 r., organ założycielski powołuje w drodze konkursu pierwszego dyrektora w nowo organizowanych przedsiębiorstwach oraz może również powołać dyrektora w sytuacji, gdy rada pracownicza przedsiębiorstwa nie uczyniła tego w terminie 6 miesięcy. W związku z tzw. reformą centrum w art. 13 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji państwowej³⁵, przewidziano regulację, w myśl której zadania i kompetencje organu założycielskiego (w tym także w zakresie organizowania konkursów) przechodzą na Ministra Skarbu Państwa. Nie dotyczy to przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Sprawiedliwości oraz tych przedsiębiorstw, w których zadania i kompetencje organu założycielskiego przejmują wojewodowie;

C. konkursów na stanowisko naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”. Funkcję organizatora konkursu, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”, pełni Minister Transportu Żeglugi i Łączności;

D. konkursów na stanowiska kierowników w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami oraz ich zastępców, w przypadku gdy podmioty te tworzone są przez Ministra lub centralny organ administracji rządowej (art. 49 ust. 2 w zw. z art. 6 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej);

³⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 497 ze zm.

E. konkursów na stanowiska dyrektorów tych instytucji kultury, które zostały utworzone przez ministra lub kierownika urzędu centralnego (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 8 i 10 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej);

F. konkursów na stanowiska dyrektorów tych instytutów badawczych, nad którymi nadzór sprawują centralne i naczelne organy administracji państwowej (art. 24 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych).

Funkcję organizatora konkursu na stanowiska kierownicze mogą także pełnić terenowe organy administracji ogólnej. Dotyczy to przede wszystkim:

A. konkursów na dyrektorów tych przedsiębiorstw państwowych, w których zadania i kompetencje organu założycielskiego, zgodnie z art. 13 ust. 1 cytowanej wcześniej ustawy z 8 sierpnia 1996 r., przejęli wojewodowie (kwestia ta dotyczy oczywiście tylko przedsiębiorstw nowo organizowanych lub tych, w których rada pracownicza nie powołała dyrektora w terminie 6 miesięcy);

B. konkursów na stanowisko kuratora oświaty (art. 30 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty);

C. konkursów na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (art. 113 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne);

D. konkursów na stanowiska kierowników w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami oraz ich zastępców, w przypadku gdy podmioty te tworzone są przez wojewodę (art. 49 ust. 2 w zw. z art. 6 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej).

Drugą grupę podmiotów odpowiedzialnych za organizację procedury konkursowej stanowią jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to zwłaszcza:

A. konkursów na dyrektorów tych szkół lub innych placówek oświatowych, w których funkcję organu prowadzącego pełnią jednostki samorządu terytorialnego, zarówno na szczeblu gminy, powiatu, jak i województwa (art. 36a w zw. z art. 3 pkt 5, art. 5 i art. 5a ustawy o systemie oświaty);

B. konkursów na stanowiska dyrektorów tych instytucji kultury, które zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 9 i 10 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

Ponadto w niektórych przypadkach organizowaniem konkursów na stanowiska kierownicze zajmują się również organy samorządu załogi funkcjonujące na terenie instytucji, w której przeprowadzane jest postępowanie weryfikacyjne. Chodzi tutaj o rady pracownicze działające w przedsiębiorstwach państwowych. Ustawodawca przyjął zasadę, w myśl której rada pracownicza powołuje na stanowisko dyrektora kandydata wyłonionego w drodze zorganizowanego przez siebie konkursu we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych za wyjątkiem przedsiębiorstw nowo organizowanych (art. 33 i 35 ust. 1 w zw. z § 1 rozporządzenia konkursowego).

W przypadku zaś obsadzania stanowisk kierowniczych niższego szczebla, funkcję organizatora konkursu powierza się naczelnemu dyrektorowi jednostki organizacyjnej, w której odbywa się procedura doboru. Dotyczy to, w szczególności, konkursów na stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, wymienionych w art. 49 ust. 1 pkt 3-5 ustawy o działalności leczniczej³⁶. Tutaj funkcję organizatora konkursu, zgodnie z art. 49 ust. 2 cytowanej ustawy, pełni kierownik podmiotu leczniczego.

Z kolei w konkursach przeprowadzanych na stanowisko zarządcy spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego rolę organizatora całego postępowania powierza się organom tejże spółki, tzn. walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy i radzie nadzorczej³⁷.

Niekiedy jednak, na skutek braku precyzyjnych przepisów regulujących procedurę konkursową, w praktyce i orzecznictwie sądowym mogą pojawiać się istotne wątpliwości co do ustalenia tego, który z podmiotów powinien realizować funkcje związane z organizacją

³⁶ Mam na myśli konkursy na stanowisko ordynatora, naczelnej pielęgniarki lub przełożonej pielęgniarek oraz pielęgniarki oddziałowej.

³⁷ Zob art. 17 ust. 2 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji w zw. z § 1 rozporządzenia konkursowego.

całości postępowania, mającego na celu wyłonienie odpowiedniego kandydata na stanowisko kierownicze. Z takim właśnie problemem do 2001 roku mieliśmy do czynienia na gruncie ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty, która w art. 36a nakłada na organ prowadzący samorządową szkołę lub inną placówkę oświatową obowiązek zorganizowania konkursu służącego wyłonieniu osoby właściwej do pełnienia funkcji dyrektora danej placówki szkolno-oświatowej. W art. 3 pkt 5 ustawodawca wskazywał jedynie ogólnie, iż organem prowadzącym samorządową szkołę lub inną placówkę oświatową są jednostki samorządu terytorialnego. Wyróżnia się trzy kategorie takich jednostek, a mianowicie gminę³⁸, powiat³⁹ oraz samorząd województwa⁴⁰. Wyżej wskazane jednostki samorządu terytorialnego realizują powierzone przepisami prawa zadania (również w zakresie organizowania i prowadzenia placówek szkolno-oświatowych) za pośrednictwem swoich organów o charakterze stanowiącym i kontrolnym⁴¹ oraz organów wykonawczych⁴². Ponieważ ustawa o systemie

³⁸ Jej funkcjonowanie reguluje ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Gmina zobowiązana jest do zakładania i prowadzenia placówek szkolno-oświatowych wymienionych w art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Ponadto może ona również zakładać i prowadzić inne szkoły i placówki w trybie art. 5 ust. 5b i 6a ustawy o systemie oświaty.

³⁹ Jego funkcjonowanie reguluje ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Powiat zobowiązany jest do zakładania i prowadzenia placówek szkolno-oświatowych wymienionych w art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Ponadto może on również zakładać i prowadzić inne szkoły i placówki w trybie art. 5 ust. 5b i 6a ustawy o systemie oświaty.

⁴⁰ Jego funkcjonowanie reguluje ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Samorząd województwa zobowiązany jest do zakładania i prowadzenia placówek szkolno-oświatowych wymienionych w art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty. Ponadto może on również zakładać i prowadzić inne szkoły i placówki w trybie art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty.

⁴¹ Organami stanowiącymi i kontrolnymi są: dla gminy – rada gminy, dla powiatu – rada powiatu oraz dla samorządu województwa – sejmik województwa.

⁴² Organami wykonawczymi były: dla gminy – zarząd gminy (obecnie wójt, burmistrz, prezydent miasta); dla powiatu – zarząd powiatu oraz dla samorządu województwa – zarząd województwa.

oświaty powierzała obowiązek zorganizowania konkursu na stanowisko dyrektora samorządowej szkoły lub placówki właściwej jednostce samorządu terytorialnego, nie dając jednoznacznej odpowiedzi, który z jej organów posiada uprawnienia do wykonywania poszczególnych zadań organizatora konkursu, w praktyce pojawiły się wątpliwości, jak rozstrzygnąć tę kwestię. Zaistniała niepewność co do tego, który z organów (stanowiący czy wykonawczy) danej jednostki samorządu terytorialnego powinien realizować kompetencje w zakresie inicjowania procedury konkursowej, powoływania komisji konkursowej oraz dotyczące powierzania kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu stanowiska kierowniczego (art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty). W tamtym stanie prawnym, ponieważ ani ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny nie zawierały wyraźnego przepisu, który upoważniałby zarząd gminy do inicjowania procedury konkursowej oraz powoływania komisji odpowiedzialnej za przeprowadzenie postępowania, zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji, organem właściwym do dokonywania wyżej wymienionych czynności była rada gminy⁴³. Jeśli idzie natomiast o sprawę powierzenia kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu stanowiska dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej (art. 36a ust. 1 ustawy o systemie oświaty), to organem uprawnionym do podjęcia uchwały w tej kwestii był zarząd gminy⁴⁴. Taki wniosek wyprowadzano z art. 30 ust. 2 pkt 5

⁴³ Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 23 marca 1994 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 36 ust. 5 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (W 9/93, «OTK» 1/1994, poz. 20). Co prawda, powyższa uchwała została podjęta na gruncie wcześniejszego brzmienia ustawy o systemie oświaty, jednakże mimo dokonanych nowelizacji nadal zachowała swoją aktualność, co potwierdza orzecznictwo sądowe z tamtego okresu, które w taki sam sposób ustosunkowało się do tego problemu. Zob. np. wyrok NSA z 24 stycznia 1997 r. II SA/Wr 1267/96, «OwSS» 3/1997, poz. 86, s. 88 i n.; uzasadnienie wyroku NSA z 27 września 1994 r., SA/Wr 1489/94, «ONSA» 3/1995, poz. 129.

⁴⁴ Taki właśnie pogląd prezentowany był w orzecznictwie sądowym. Zob. np. wyrok WSA z 29 czerwca 2011 r., II SA/Wa 158/11, «Lex» nr 852468; wyrok NSA z 27 września 1994 r., Tamże; wyrok NSA z 24 stycznia 1997 r., Tamże, uzasadnienie wyroku SN z 19 lutego 1997 r., III RN 3/97, «OSNAPiUS» 19/1997, poz. 369. Por także wyrok NSA z 9 maja 1995 r., SA/Rz 901/95, «OwSS» 1/1996, poz. 7, s. 86 i n.

ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań zarządu gminy zaliczało się zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc również dyrektorów gminnych placówek szkolno-oświatowych⁴⁵. Powyżej przedstawioną wątpliwość interpretacyjną usunięto dopiero dnia 21 października 2001 roku, kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty⁴⁶, w wyniku której wprowadzono nowy art. 5c jednoznacznie precyzujący, jakie organy samorządu terytorialnego odpowiadają za inicjowanie i realizację procedury konkursowej. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 5c pkt 2⁴⁷, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego w zakresie inicjowania procedury konkursowej, powoływania komisji konkursowej oraz powierzania kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu stanowiska dyrektora, wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta) w samorządzie gminnym, zarząd powiatu w samorządzie powiatowym oraz zarząd województwa w samorządzie województwa.

III. KOMISJA KONKURSOWA

Drugim podmiotem bezpośrednio zaangażowanym w proces konkursowego doboru kadr kierowniczych jest komisja konkursowa, która, realizując zadania związane z przeprowadzeniem postępowania, w dużym stopniu przesądza o efektywności i skuteczności tej metody

⁴⁵ Gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty jest także szkoła lub inna placówka oświatowa prowadzona przez gminę. Podobny problem występował także na szczeblu samorządu powiatu i samorządu województwa.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194 ze zm.).

⁴⁷ Niniejsze brzmienie ustalono ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.), która weszła w życie dnia 22 kwietnia 2009 r.

obsadzania stanowisk kierowniczych⁴⁸. Decyduje ona o wytypowaniu kandydatów najbardziej przydatnych do pełnienia określonej funkcji zarządzającej, przez co ma pośredni wpływ na dokonanie wyboru osoby, która obejmie dane stanowisko kierownicze⁴⁹. Na trafność podejmowanych przez komisję konkursową rozstrzygnięć istotny wpływ ma przede wszystkim kwestia dotycząca ustalenia jej składu osobowego. Powinien być on ukształtowany w taki sposób, aby z jednej strony dawał gwarancję obiektywizmu całej procedury wyłaniania kandydatów, z drugiej zaś, aby przy ustalaniu składu komisji były również brane pod uwagę racje wszystkich podmiotów zainteresowanych obsadą określonego stanowiska kierowniczego, a nie tylko interes organizatora konkursu, który podejmuje ostateczną decyzję w zakresie powołania osoby zarządzającej daną jednostką organizacyjną⁵⁰. W literaturze jednomyślnie wysuwany jest postulat, aby przy ustalaniu personalnego składu komisji konkursowej decydującym było kryterium fachowości osób powoływanych do tego gremium⁵¹. Ażeby komisja konkursowa miała zdolność dokonywania właściwej merytorycznej oceny przydatności zawodowej kandydatów uczestniczących w postępowaniu, jej członkowie powinni posiadać odpowiednio wysokie kwalifikacje oraz doświadczenie w zakresie realizacji tej procedury. Powołanie zaś do komisji osób przypadkowych, nieposiadających właściwego przygotowania teoretycznego i praktycznego, może doprowadzić do błędnego

⁴⁸ W konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej podmiot ten określany jest mianem zespołu konkursowego, zgodnie z art. 56 ustawy o służbie cywilnej. Natomiast w przypadku konkursów na stanowisko zarządcy w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, funkcję komisji konkursowej pełni rada nadzorcza tejże spółki, w myśl art. 17 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz §1 rozporządzenia konkursowego.

⁴⁹ Ostateczną decyzję w tej sprawie zawsze podejmuje organizator konkursu.

⁵⁰ Por. M. POPINIGIS, *op. cit.*, s. 367; Z. NIEDBAŁA, *op. cit.*, s. 85.

⁵¹ Zob. M. KASTEN, *Konkurs metodą doboru...*, s. 15; E. DOBRODZIEJ, *op. cit.*, s. 25-26; T. LISZCZ, *Konkurs jako metoda doboru kandydatów na stanowiska kierownicze i specjalistyczne (zagadnienia prawne)*, «Ann. UMCS» 34/1987 [1990], s. 250-251; W. BIAŁEK, *Konkursowa procedura doboru kadr kierowniczych. Doświadczenia i problemy*, «Doskonalenie Kadr Kierowniczych» 1/1987, s. 69; Z. RZEPKA, *Nowelizacja ustawy o przedsiębiorstwach państwowych*, «PUG» 7/1990, s. 97; M. KABAJ, *op. cit.*, s. 11.

wytypowania kandydatów na określone stanowisko kierownicze, czego konsekwencją może być nieodpowiednia decyzja kadrowa w zakresie powierzenia danej funkcji zarządzającej.

Podmiotem kompetentnym do powołania komisji konkursowej jest organizator konkursu, przy czym skład tegoż gremium zdeteminowany został przepisami prawa regulującymi zasady i tryb przeprowadzania procedury zmierzającej do obsady danego stanowiska kierowniczego⁵². W skład komisji konkursowej najczęściej wchodzi przedstawiciele: podmiotu organizującego całość postępowania, organu nadzorującego jednostkę, w której przeprowadzany jest konkurs, organów samorządu załogi tejże jednostki⁵³, organów samorządu zawodowego⁵⁴, odpowiednich struktur związkowych funkcjonujących

⁵² Przepisy prawa precyzyjnie określają organy i organizacje (podmioty), które winny być reprezentowane w składzie komisji konkursowej z jednoczesnym ustaleniem liczby ich reprezentantów. Zob. np. art. 35 ust. 2 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych; art. 24 ust. 3 ustawy z 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”; art. 30 ust. 2b i art. 36a ust. 6-11 ustawy o systemie oświaty; art. 25 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych; § 9 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 19 sierpnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, składu komisji konkursowej oraz ramowego regulaminu przeprowadzania konkursu; §4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 25 czerwca 2002 r. w sprawie zasad i trybu postępowania konkursowego przy wyłanianiu kandydata na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego; art. 56 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; art. 16 ust. 4 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i §4 rozporządzenia Ministra Kultury z 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury.

⁵³ Dotyczy to przede wszystkim dwóch przedstawicieli rady pracowniczej powoływanych do składu komisji właściwej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w sytuacji, gdy rada ta nie pełni funkcji organizatora konkursu, oraz przedstawicieli rady pracowniczej powoływanych do składu komisji w konkursach na stanowisko naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”.

⁵⁴ Np. w przypadku konkursu na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, do składu komisji konkursowej powołuje się m. in. przedstawiciela właściwej ze względu na siedzibę zakładu okręgowej rady lekarskiej oraz przedstawiciela okręgowej rady pielęgniarów i położnych (§ 9 pkt 1 lit. b i c

w obrębie instytucji, w której odbywa się procedura, oraz przedstawiciele innych niż wyżej wymienione podmiotów czy osób zainteresowanych obsadą danego stanowiska kierowniczego, wskazani przez ustawodawcę⁵⁵. Kompetencji organizatora konkursu w zakresie powoływania komisji konkursowej nie można jednak, moim zdaniem, w żadnym razie utożsamiać z podejmowaniem decyzji co do ustalenia personalnego składu komisji. Decyzje takie zostały bowiem zastrzeżone do właściwości podmiotów uprawnionych, z mocy przepisów prawa, do desygnowania swoich przedstawicieli do składu komisji konkursowej. To one w sposób suwerenny rozstrzygają o tym, które osoby będą ich reprezentowały w składzie zespołu powołanego do przeprowadzenia procedury konkursowej. Wyłonienie tych osób winno nastąpić w sposób przewidziany przepisami regulującymi funkcjonowanie tychże podmiotów czy organizacji. Rola organizatora konkursu w zakresie powołania komisji konkursowej ogranicza się natomiast do dwóch kwestii. Jest on zobowiązany do wytypowania osób, które będą jego reprezentantami w składzie tworzonego gremium. Ponadto ponosi również odpowiedzialność za koordynowanie działań zmierzających do ukonstytuowania się komisji konkursowej. Czuwając nad prawidłowością tego procesu, jest on zobowiązany do zawiadomienia, w odpowiednim terminie, uprawnionych podmiotów o fakcie organizowania konkursu na dane stanowisko kierownicze oraz o konieczności desygnowania przez te podmioty swoich przedstawicieli do składu komisji konkursowej⁵⁶. Organizator konkursu nie ma natomiast kompetencji

rozporządzenia konkursowego). Z kolei w skład komisji konkursowej powoływanej w celu przeprowadzenia konkursu na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego wchodzi m.in. przedstawiciel Naczelnej Rady Aptekarskiej (§ 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 rozporządzenia konkursowego).

⁵⁵ Np. w skład komisji przeprowadzającej konkurs na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego wchodzi przedstawiciel Polskiego Towarzystwa Farmaceutycznego (§ 4 ust. 1 pkt 5 cytowanego rozporządzenia). Z kolei w skład komisji przeprowadzającej konkurs na stanowisko dyrektora szkoły wchodzi jeden przedstawiciel rady rodziców (art. 36a ust. 6 pkt 3 lit. b ustawy o systemie oświaty).

⁵⁶ Tak samo T. LISZCZ, *Stosunek pracy dyrektora...*, s. 52; M. POPINIGIS, *op. cit.*, s. 343-344.

w zakresie kwestionowania wyboru przez uprawniony podmiot konkretnej osoby do składu komisji konkursowej, chyba że nie spełnia ona warunków przewidzianych przepisami prawa⁵⁷.

Oczywisty wydaje się fakt, iż ustalony przepisami prawa skład komisji konkursowej nie może zostać zmieniony decyzją pochodzącą od podmiotu organizującego postępowanie weryfikacyjne. W szczególności niedopuszczalna jest sytuacja, w której do składu komisji powołane zostają osoby niebędące przedstawicielami podmiotów uprawionych do desygnowania swoich reprezentantów na mocy przepisów regulujących procedurę konkursową. Ponadto podmioty uprawnione nie mogą do składu komisji delegować większej liczby osób, aniżeli wynika to z obowiązującej regulacji prawnej.

Powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy funkcjonowanie komisji konkursowej w składzie uszczuplonym w stosunku do wymogów ustawodawcy należy uznać za istotną wadę postępowania konkursowego. Osobiście uważam, że odpowiedź będzie zróżnicowana w zależności od przyczyn uzasadniających niepełny skład zespołu konkursowego. Jednoznacznie należy stwierdzić, iż wadliwość procedury konkursowej nie występuje w sytuacji, gdy ograniczony skład komisji jest wynikiem braku podmiotów wskazanych przez ustawodawcę jako uprawnione do delegowania swoich przedstawicieli do udziału w pracach komisji konkursowej. Wobec powyższej konstatacji nie podzielam poglądu wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z 27 lipca 1993 roku⁵⁸, w której Sąd Najwyższy przyjął, iż w razie nieistnienia rady pracowniczej w przedsiębiorstwie państwowym w skład komisji konkursowej, o której mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, wchodzi trzy osoby wskazane przez organ

⁵⁷ Np. w konkursie na stanowisko ordynatora w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcą przewiduje się, zgodnie z § 9 pkt 2 lit. c rozporządzenia konkursowego, iż w skład komisji konkursowej wchodzi dwaj lekarze – przedstawiciele właściwej ze względu na siedzibę zakładu okręgowej izby lekarskiej, będący specjalistami w danej lub pokrewnej dziedzinie medycyny. Gdyby osoby desygnowane do komisji nie spełniały powyższego kryterium, organizator konkursu miałby podstawę do zakwestionowania tych kandydatów.

⁵⁸ I PZP 22/93, «OSNCP» 12/1993, poz. 207.

założycielski i dwie wskazane przez ogólne zebranie pracowników. Oznacza to, iż sąd wbrew generalnej zasadzie rozłączności kompetencji rady pracowniczej i ogólnego zebrania pracowników przedsiębiorstwa⁵⁹ uznał, że w sytuacji nieukonstytuowania się rady pracowniczej, jej uprawnienia w zakresie delegowania swoich przedstawicieli do składu komisji konkursowej przechodzą na ogólne zebranie pracowników. Według sądu, uzasadnieniem takiego stanowiska jest cel ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁶⁰, który sprowadza się do zapewnienia załodze wpływu na proces zarządzania przedsiębiorstwem, w tym także na procedurę powoływania jego dyrektora. Należy jednak wskazać kilka istotnych argumentów podważających słuszność powyższego poglądu⁶¹. Zgodnie z wolą ustawodawcy, załoga może uczestniczyć w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym na zasadach określonych przepisami prawa za pośrednictwem utworzonych przez siebie organów, którym przyznaje się ściśle oznaczone kompetencje⁶². Oznacza to, iż w przypadku, gdy załoga nie podejmuje działań zmierzających do pełnego ukonstytuowania swoich struktur samorządowych, świadomie pozbawia się wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem, w tym także na proces konkursowego powoływania dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Gdyby przyjąć tok rozumowania Sądu Najwyższego, akceptujący możliwość przejścia przez ogólne zebranie pracowników kompetencji rady pracowniczej do delegowania przedstawicieli w skład komisji konkursowej, należałoby konsekwentnie uznać za dopuszczalne przejście przez to zebranie,

⁵⁹ Zasada ta oznacza, że organy te nie mogą wkraczać w sferę swojej prawem zastrzeżonej właściwości ani przejmować przyznanych im przez ustawodawcę kompetencji. Prawna regulacja statusu tych organów wskazuje na ich formalną wzajemną niezależność i równorzędność oraz brak podporządkowania jednego z nich drugiemu. Szerzej zob. glosa K. RĄCZKI do uchwały SN z 27 lipca 1993 r., «PS» 2/1995, s. 101.

⁶⁰ Ustawa z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. Nr 24, poz. 123 ze zm.).

⁶¹ Zob. szerzej tamże, s. 99 i n.

⁶² Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, organami samorządu załogi są ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa i rada pracownicza przedsiębiorstwa.

w przypadku niepowołania rady, jej kompetencji w zakresie organizowania całej procedury konkursowej oraz podejmowania decyzji co do obsady stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa osobą wyłonioną w drodze konkursu⁶³. Osobiście stoję na stanowisku, iż wprowadzona przez ustawodawcę zasada rozdzielenia kompetencji pomiędzy organami samorządu załogi musi być przestrzegana w sposób absolutny, aby nie doprowadzić do wystąpienia niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji, o których mowa powyżej. Uważam, iż niepowołanie przez załogę rady pracowniczej stanowi okoliczność usprawiedliwiająca funkcjonowanie komisji konkursowej w uszczuplonym składzie, która nie może być traktowana w kategoriach wadliwości postępowania konkursowego.

Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy niepełny skład komisji konkursowej jest wynikiem bierności podmiotu uprawnionego, który odmawia skorzystania z kompetencji w zakresie delegowania swojego przedstawiciela do prac komisji. Takie postępowanie należy utożsamiać z dobrowolną rezygnacją z przysługującego danemu podmiotowi uprawnienia, który w konsekwencji pozbawia się wpływu na przebieg i wynik procedury konkursowej. Uważam, iż w takim przypadku działanie komisji w niepełnym składzie osobowym nie daje również podstaw do kwestionowania prawidłowości postępowania konkursowego⁶⁴. Nie sposób natomiast uznać za słuszny pogląd, w myśl którego uszczuplony skład komisji, wynikający z bierności podmiotów uprawnionych do desygnowania swoich przedstawicieli,

⁶³ Co więcej, ogólne zebranie pracowników mogłoby również przejąć, w sytuacji nieistnienia rady pracowniczej, szereg innych kompetencji tejże rady, często znacznie ważniejszych z punktu widzenia pracowniczego uczestnictwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym, takich, jak: 1- kompetencje rady do uchwalania oraz zmiany planu rocznego przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy), tym bardziej, że ogólne zebranie pracowników uchwała wieloletnie plany działalności tego podmiotu gospodarczego (art. 10 pkt 4 cyt. ustawy); 2- kompetencje rady do podejmowania uchwał w sprawie inwestycji (art. 24 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy); 3- kompetencje w sprawie podziału na fundusze wygosparowanego dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 1 pkt 9 cyt. ustawy).

⁶⁴ Taki sam pogląd prezentują M. POPINIGIS, *op. cit.*, s. 344; Z. KUBOT, *op. cit.*, s. 83-84.

stanowi istotną wadę postępowania konkursowego, która może być powodem unieważnienia całej procedury⁶⁵. Przyjęcie powyższego zapatrywania prowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania sytuacji, w której podmiot uprawniony do delegowania swoich reprezentantów w skład komisji konkursowej, rezygnując z przysługującej mu prerogatywy, mógłby w prosty sposób doprowadzić do skutecznego zablokowania konkursu. Skutkiem takiej sytuacji byłaby niemożność obsadzenia stanowiska kierowniczego, prowadząca do negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej⁶⁶.

Inaczej natomiast należy interpretować niepełny skład komisji konkursowej, jeżeli sytuacja taka jest wynikiem okoliczności niezależnych od podmiotów uprawnionych do desygnowania swoich przedstawicieli do tegoż gremium. W szczególności mam na myśli przypadek, gdy uszczuplony skład komisji jest konsekwencją niedopełnienia przez organizatora konkursu obowiązku zawiadomienia tychże podmiotów o zamiarze przeprowadzenia postępowania weryfikacyjnego i utworzenia zespołu konkursowego. W takiej sytuacji niepełny skład komisji konkursowej stanowi istotne uchybienie pozwalające na zakwestionowanie ważności przeprowadzonej procedury konkursowej.

Dla obiektywizmu realizowanego konkursu ważne jest to, aby podmioty uczestniczące w procesie ustalania personalnego składu komisji w sposób bezwarunkowy respektowały zakaz powoływania do tego gremium osób, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia o stronniczość i interesowność przy dokonywaniu rozstrzygnięć w trakcie trwania postępowania konkursowego. Na krytykę zasługuje fakt, iż jedynie w przypadku konkursów organizowanych na stanowiska kierownicze w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, konkursów na stanowisko dyrektora instytucji kultury i dyrektora instytutu badawczego oraz na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego ustawodawca przewidział wprost powyższe ograni-

⁶⁵ Tak uważa T. LISZCZ, *Konkurs jako metoda...*, s. 251.

⁶⁶ Taki sam pogląd zajął SN w uzasadnieniu cytowanej wcześniej uchwały z 27 lipca 1993 r., s. 3.

czenie⁶⁷. Pozostałe akta prawne regulujące zasady i tryb postępowania konkursowego w innych dziedzinach życia społecznego lub gospodarczego pozbawione są takiego zakazu, co w praktyce stosowania tej metody doboru kadr kierowniczych może prowadzić do wielu kontrowersyjnych rozstrzygnięć oraz istotnych wątpliwości co do obiektywizmu i prawidłowości realizowanej procedury. Dlatego też, należy wysunąć postulat *de lege ferenda* o konieczności uzupełnienia powyższej luki poprzez wprowadzenie jednoznacznego unormowania, w myśl którego w skład komisji nie może być powołana osoba, która jest małżonkiem kandydata, jego krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia włącznie bądź pozostaje wobec niego w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który budzi uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności. W przypadku zaś, gdy w trakcie postępowania konkursowego dojdzie do ujawnienia okoliczności wskazujących na naruszenie omawianego zakazu, właściwy podmiot powinien mieć obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w składzie komisji konkursowej, a dotychczasowe czynności komisji, w których uczestniczyła osoba podejrzana o stronniczość, muszą zostać unieważnione. Ponadto pożądanym wydaje się upowszechnienie unormowania zawartego w §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 19 sierpnia 1998 r. regulującego procedurę konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w myśl którego ujawnienie naruszenia powyższego zakazu po zakończeniu konkursu jest przesłanką przesądzającą o nieważności przeprowadzonego postępowania⁶⁸.

Istotnym problemem występującym w związku z procesem tworzenia komisji konkursowej jest to, czy organizator konkursu odpowiedzialny za koordynowanie działań zmierzających do jej powołania

⁶⁷ Zob. § 4 rozporządzenia konkursowego w służbie zdrowia; § 4 rozporządzenia w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora instytucji kultury; § 3 rozporządzenia w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego; § 4 rozporządzenia w sprawie konkursu na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego.

⁶⁸ Na gruncie tej regulacji pojawia się istotna wątpliwość, jak należy traktować sytuację, w której do ujawnienia naruszenia omawianego zakazu dojdzie po upływie dwóch lat od zakończenia konkursu, w wyniku którego obsadzono stanowisko kierownicze osobą, która w składzie komisji konkursowej posiadała członka swojej rodziny.

powinien podać do publicznej wiadomości nazwiska osób będących członkami tego gremium, czy też niezbędne jest utajnienie personalnego składu komisji konkursowej. Mając na uwadze konieczność zapewnienia maksymalnego obiektywizmu prac komisji przeprowadzającej postępowanie konkursowe, opowiadam się za poufnością jej składu osobowego⁶⁹. Tylko w taki sposób można uchronić członków tego gremium przed ewentualnymi naciskami ze strony uczestników procedury konkursowej oraz zapobiec próbom manipulowania zarówno przebiegiem, jak i ostatecznym wynikiem konkursu⁷⁰. Wobec zaprezentowanej powyżej argumentacji przeciwstawiam się tezie wygłoszonej przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 7 października 1997 roku, z której wynika, iż powołanie przez organ gminy komisji konkursowej dla przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oznacza, że wyznaczeni przez dany podmiot przedstawiciele do składu komisji konkursowej muszą być do niej imiennie powołani w drodze uchwały organu gminy⁷¹. Taki wymóg nie został *expressis verbis* sformułowany ani w art. 36a ust. 6 ustawy o systemie oświaty dotyczącym powołania komisji konkursowej, ani w żadnym innym przepisie regulującym procedurę konkursowej obsady dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej. Gdyby przyjąć stanowisko NSA nakazujące w treści uchwały organu gminy powołującej komisję konkursową wskazać jej imienny skład, wówczas doszłoby do publicznego ujawnienia personaliów osób będących członkami tego gremium, co w konsekwencji miałoby istotny wpływ na osłabienie obiektywizmu

⁶⁹ Taki sam pogląd prezentują M. KASTEN, *Konkurs metodą doboru...*, s. 15-16; M. KABAJ, *op. cit.*, s. 11-12; E. DOBRODZIEJ, *op. cit.*, s. 26; T. LISZCZ, *Konkurs jako metoda...*, s. 249-250.

⁷⁰ Zwolennikami jawności składu osobowego komisji konkursowej są T. MAKOLA, *op. cit.*, s. 56; L. DRELICHOWSKI, *Konkurs na stanowisko dyrektora jako metoda doboru kadr kierowniczych*, [w:] *Dobór kadry kierowniczej...*, s. 5 i n.; M. POPINIGIS, *Konkurs na stanowisko...*, s. 349. Kluczowym argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest, według jego zwolenników, możliwość szerokiej oceny społecznej i kontroli działań podejmowanych przez komisję konkursową.

⁷¹ II Sa/Wr 795/97; «OwSS» 3/1998, poz. 86, s. 97 i n. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wrocławskiego z 22 maja 1997 r., ON. II.0914/17/97, «OwSS» 3/1997, poz. 82, s. 78 i n.

decyzji podejmowanych przez komisję w trakcie konkursu. Uważam, iż organizator konkursu w swoim rozstrzygnięciu powołującym komisję konkursową powinien ograniczyć się jedynie do ustalenia wielkości jej składu oraz do wskazania wyraźnego upoważnienia – zgodnego z wymogami ustawodawcy – dla uprawnionych podmiotów do delegowania swoich przedstawicieli w skład komisji konkursowej⁷².

Usunięcie powyżej przedstawionych wątpliwości powinno nastąpić poprzez wprowadzenie przez naszego ustawodawcę rozwiązań w zakresie szczegółowej procedury, w oparciu o którą organizator koordynowałby działania zmierzające do ukonstytuowania się ostatecznego składu komisji konkursowej. Należy bowiem pamiętać o tym, iż prawidłowe ukształtowanie składu komisji ma fundamentalne znaczenie dla obiektywizmu podejmowanych rozstrzygnięć oraz efektywności i skuteczności konkursowej metody doboru kadr kierowniczych.

III. WNIOSKI KOŃCOWE

1. Przepisy regulujące funkcjonowanie podmiotów biorących udział w konkursowej procedurze doboru kadr kierowniczych mają istotne znaczenie dla skuteczności i efektywności obsadzania stanowisk objętych konkursami oraz wpływają na prawidłowość całego postępowania. W tym zakresie poziom gwarancji ustawowych należy uznać za wystarczający, choć wydaje się, że pewne kwestie zasługują na krytyczną ocenę.

2. Z punktu widzenia efektywności i prawidłowości przeprowadzania konkursowej metody obsadzania stanowisk kierowniczych w niektórych przypadkach wątpliwości może budzić ustawowy wybór organizatora konkursu. Z taką sytuacją mamy do czynienia choćby w przypadku konkursów na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, w których podmiotem właściwym do organizowania procedury naboru z reguły jest rada pracownicza. Podmiot ten najczę-

⁷² Zwrócił na to również uwagę NSA w uzasadnieniu omawianej uchwały, tamże, s. 101.

ściej nie ma odpowiedniego zaplecza merytorycznego gwarantującego prawidłowy nadzór i organizację konkursu.

3. W świetle obowiązujących przepisów nie do końca jasno przedstawia się rola organizatora konkursu w procesie kształtowania składu komisji konkursowej. Rola ta, moim zdaniem, ogranicza się do dwóch zasadniczych kwestii. Organizator jest zobowiązany do wytypowania osób, które będą jego reprezentantami w składzie komisji konkursowej. Ponadto ponosi również odpowiedzialność za koordynowanie działań zmierzających do ukonstytuowania się tego gremium.

4. Komisja konkursowa jest tym podmiotem, który realizuje zadania związane z przeprowadzaniem procedury naboru. Od jej postawy, w dużym stopniu, zależy skuteczność tej metody obsadzania stanowisk kierowniczych oraz prawidłowość przebiegu postępowania. Komisja decyduje o wytypowaniu kandydatów najbardziej przydatnych do pełnienia określonej funkcji zarządzającej, przez co ma pośredni wpływ na dokonanie wyboru osoby, która obejmie dane stanowisko kierownicze.

5. Przepisy regulujące powoływanie osobowego składu komisji konkursowej, co do zasady, dają rękojmię obiektywizmu całej procedury. Ustawodawca wprowadził mechanizmy prawne gwarantujące odpowiednią fachowość i merytoryczne przygotowanie personalnego składu komisji oraz reprezentatywność wszystkich podmiotów zainteresowanych obsadą określonego stanowiska kierowniczego.

6. Ustawodawca powinien jednak bardziej precyzyjnie określić zasady funkcjonowania komisji konkursowej w składzie uszczuplonym w stosunku do wymogów ustawodawcy, zwłaszcza w kontekście oceny wadliwości postępowania konkursowego.

7. Na krytykę zasługuje fakt, iż jedynie w przypadku niektórych konkursów organizowanych na stanowiska kierownicze ustawodawca przewidział wprost rozwiązanie zakazujące powoływania do tego gremium osób, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia o stronniczość i interesowność przy dokonywaniu rozstrzygnięć w trakcie trwania postępowania konkursowego. Dlatego też należy wysunąć postulat *de lege ferenda* o konieczności uzupełnienia powyższej luki poprzez wprowadzenie jednoznacznego unormowania, w myśl które-

go w skład komisji nie może być powołana osoba, która jest małżonkiem kandydata, jego krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia włącznie bądź pozostaje wobec niego w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który budzi uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności. Ponadto pożądanym wydaje się upowszechnienie w przepisach konkursowych regulacji, iż ujawnienie naruszenia zakazu powoływania w skład komisji osób, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia o stronniczość i interesowność, po zakończeniu konkursu jest przesłanką przesądzającą o nieważności przeprowadzonego postępowania.

8. Polski ustawodawca, mając na względzie konieczność zapewnienia maksymalnego obiektywizmu prac komisji przeprowadzającej postępowanie konkursowe, powinien jednoznacznie zastrzec poufność jej składu osobowego. Tylko w taki sposób można uchronić członków tego gremium przed ewentualnymi naciskami ze strony uczestników procedury konkursowej oraz zapobiec próbom manipulowania zarówno przebiegiem, jak i ostatecznym wynikiem konkursu.

ENTITIES INVOLVED IN THE ORGANISATION OF COMPETITIONS FOR MANAGERIAL POSTS: LEGAL ISSUES

Summary

The article discusses the legal issues associated with the competition method of selecting management staff. Under the current legal provisions in Poland many legal acts pertain to this issue, giving an inhomogeneous set of regulations for the principles of conducting such procedures in particular domains of public, social and economic affairs. The subject of the first part of this paper is the analysis of the concept of competitions for managerial posts and the classification of the procedure for the competitive selection of management staff based on various criteria. The author also points out the main advantages and disadvantages of competitions held for managerial posts. The second part of the paper describes the entities directly involved in the organisation of competitions for management staff, and indispensable for the running of such competitions. In my opinion the

analysis of the legal acts which regulate this issue allows for the distinction of two essential categories of entities directly involved in the process of competitive management appointments. On the one hand this means those organisers who are responsible for initiating the whole procedure and who make the final decision on the appointment. On the other hand there is the competition commission, which has a significant influence on the effectiveness of the competitive selection of management staff.