

Etyka w służbie cywilnej



Szanowni Państwo!

6 października 2011 r. Prezes Rady Ministrów Pan Donald Tusk podpisał zarządzenie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Tym samym zakończył się trwający blisko półtora roku proces tworzenia szeroko akceptowanych przez środowisko administracji rządowej, a przede wszystkim przez jej otoczenie, norm etycznych i zasad ich stosowania w korpusie służby cywilnej.

Tu należy przypomnieć, że pierwszym dokumentem w tym wrażliwym obszarze był Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., wprowadzony jednak bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, co budziło wątpliwości legislacyjne, pomimo jego prekursorskiego charakteru.

Zachęcając Państwa do zapoznania się ze specjalnym numerem „Przeglądu Służby Cywilnej”, dedykowanym zasadom służby cywilnej i ich etycznym drogowskazom, chciałbym zapewnić, że jest to tylko pierwszy krok do wdrożenia zarządzenia. W ślad za nim pójdą konkretne

działania Szefa Służby Cywilnej oraz Departamentu Służby Cywilnej KPRM. Skupią się one na przełożeniu zapisów tego aktu wykonawczego, z natury legislacyjnej dosyć wstrzemięźliwego, na praktyczne komentarze ekspertów, szkolenia, analizy przypadków, etc., które stanowić będą praktyczny wymiar realizacji celu, jakim jest podwyższenie świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej. Wspomnieć należy, że projekt finansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zadanie wypełnienia treścią art. 15 ust. 10 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej nie było łatwe. Tak, jak nie jest łatwe „wtłoczenie” wartości etycznych w akt prawny. Dylematów było wiele, w tym m.in.: na ile sięgnąć do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, innych zawodowych kodeksów korporacyjnych oraz dokumentów unijnych. Zresztą, co często powracało w dyskusji, dylemat na ile powinien to być dokument kazuistyczny, a na ile ogólny, przewijał się przez cały czas wieloetapowych prac.

Ze swej strony uważam, że przyjęcie zarządzenia i jego wejście w życie w dniu 5 listopada br. to sukces wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w jego procedowanie, że użyję języka administracji.

Dziękuję za dobry finał prac szczególnie Panu Dagmirowi Długoszowi – Dyrektorowi Departamentu Służby Cywilnej KPRM, prof. dr. hab. Krzysztofowi Kicińskiemu – przewodniczącemu Zespołu przygotowującego zarządzenie, prof. dr. hab. Hubertowi Izdebskiemu oraz wszystkim niewymienionym uczestnikom.

Teraz czas na praktyczne działania wdrożeniowe na szeroką skalę, weryfikowane w codziennych kontaktach przez naszych klientów/interesariuszy.

Sławomir Brodziński
Szef Służby Cywilnej

SPIS TREŚCI

OD SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński
Etyka w służbie cywilnej” s. 1

DLACZEGO NOWY „KODEKS”

Podstawa prawna
Główne założenia zarządzenia s. 3
Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. s. 5

PRZEBIEG PRAC

Zespół ds. opracowania projektu zarządzenia w sprawie
zasad i etyki korpusu służby cywilnej s. 7
Konsultacje społeczne. Kontrowersyjne wątki w dyskusji
o etyce zawodu urzędnika s. 8

DOBRE ZARZĄDZANIE A ZASADY ETYKI

Etyczny drogowskaz urzędników. Zasady etyki w praktyce
administracji – Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej
KPRM, Redaktor Naczelny „PSC” Dagmir Długosz,
Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej
KPRM Wojciech Zawadzki s. 10
Czy etyki można się nauczyć?
Rozmowa z prof. dr. hab. Krzysztofem Kicińskim s. 15
Kodeksy etyczne III RP
Rozmowa z prof. dr. hab. Hubertem Izdebskim s. 18
Wartości i godnościowe zarządzanie w administracji
publicznej
Rozmowa z dr. hab. Markiem Kosewskim s. 22
Etyka zawodu urzędnika
Rozmowa z dr. nauk prawnych Tomaszem Pietrzykowskim
s. 25

BADANIA I ANALIZY

Obywatele a urzędnicy. Fakty i mity w społecznym
postrzeganiu zawodu urzędnika
Rozmowa z dr. socjologii Robertem Sobiechem s. 28
Zasady etyki w administracji publicznej w dyskursie
międzynarodowym s. 31
Dobre rządzenie a regulacje etyczne w Europie
Projekt badawczy w ramach polskiej prezydencji w Sieci
Europejskiej ds. Administracji Publicznej s. 32

„Efektywność dobrego rządzenia i etyki”
Tłumaczenie „Policy paper” (wybór fragmentów z wersji
roboczej dokumentu), przygotowanego w ramach badania
pn. „Effectiveness of Good Governance and Ethics”
(priorytetowego przedsięwzięcia polskiej prezydencji
w EUPAN), realizowanego we współpracy z zespołem
Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej
w Maastricht, pod kierownictwem prof. Christopha
Demmkego i Timo Moilanena s. 33

SONDA „PSC”

Czego spodziewamy się po wejściu w życie kodeksu
etyki służby cywilnej?

Prof. dr hab. Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich s. 39

Dr hab. Jacek Czaputowicz
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji
Publicznej s. 39

Marcin Mazuryk
Doktor nauk prawnych, główny specjalista ds. legislacji
w Ministerstwie Sprawiedliwości s. 40

Tomasz Ludwiński
Rada Sekcji Krajowej Pracowników Skarbowych NSZZ
„Solidarność” w Warszawie s. 40

Mateusz Rzemek
Dziennikarz „Rzeczpospolitej” s. 41

Maciej Szmit
Sekretarz zespołu opracowującego projekt zarządzenia
s. 41

CO DALEJ?

Prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby
cywilnej. Plan szkolenia na 2011 r. s. 42

WARTO PRZECZYTAĆ

„Etyka w administracji publicznej”
Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski,
Warszawa 2010 r. s. 44

„Etyka służby publicznej”
Michał Kulesza, Magdalena Niziołek, Warszawa, 2010 r.
s. 46

Kodeksy etyki na stronach WWW s. 48

REDAKCJA

Podstawa prawna

Główne założenia zarządzenia

6 października 2011 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk podpisał zarządzenie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Zarządzenie wchodzi w życie 5 listopada br. Tym samym przestaje obowiązywać Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., dotychczas regulujący kwestie etyczne członków korpusu służby cywilnej.

Obowiązek wydania zarządzenia wynika z art. 15 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.).¹

Zasady służby cywilnej

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów nie może kreować zasad służby cywilnej. Jego rola w tym zakresie może się ograniczyć tylko do zidentyfikowania i w konsekwencji przykładowego skatalogowania zasad wynikających z Konstytucji RP, ustawodawstwa oraz innych standardów prawnych, także konsensualnych aktów „miękkiego prawa” (takich jak Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz odpowiednie zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy). Ustawodawca może zatem dokonać zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które swoim zakresem obejmą także zachowanie się członków korpusu służby cywilnej, by z tych nowych, nowelizujących przepisów wyprowadzić kolejne zasady lub też sposoby zachowania się w odniesieniu do każdej z zasad.

W celu zidentyfikowania zasad służby cywilnej, w ekspertyzie „Katalog zasad służby cywilnej”, sporządzonej w styczniu 2010 r., dokonano analizy przepisów², dekodując 20 zasad służby cywilnej.

Powołany przez Szefa Służby Cywilnej Zespół Opiniodawczo-Doradczy do spraw Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w Sprawie Wytycznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej wskazał dziewięć najważniejszych zasad służby cywilnej, którymi są:

- zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej,
- zasada ochrony praw człowieka i obywatela,
- zasada bezinteresowności,
- zasada jawności i przejrzystości,
- zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej,

- zasada profesjonalizmu,
- zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania,
- zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Zasady etyki korpusu służby cywilnej

Upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek określenia zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Zasady etyki korpusu służby cywilnej nie mogą pozostawać w oderwaniu od podstawowych zasad korpusu, w szczególności wyrażonych w Konstytucji, i nie mogą również nie brać pod uwagę ogólnych norm moralnych, jak i standardów zachowań w korpusie już uznanych za właściwe. W kategoriach prawnych muszą one stać się przedmiotem kreacji, bowiem ze względu na to, że dotyczą deontologii, nie da się ich zidentyfikować w oparciu o standardy prawne, które tylko w nieznanym stopniu zajmują się sferą deontologii. W wyniku prac zespołu opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej opracowany został następujący katalog zasad etyki korpusu służby cywilnej:

- zasada godnego zachowania,
- zasada służby publicznej,
- zasada lojalności,
- zasada neutralności politycznej,
- zasada bezstronności,
- zasada rzetelności.

Przyjęty w zarządzeniu sposób przedstawienia zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej nawiązuje do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. poprzez wskazanie w sposób ogólny i przykładowy implikacji zasad w sferze właściwego i godnego zachowania się członka korpusu służby cywilnej. W szczególności, przy zasadach etyki korpusu służby cywilnej projekt stanowi powtórzenie wielu wskazówek właściwego postępowania, funkcjonujących w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej z 2002 r.

Adresaci wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej

Nowym elementem zarządzenia, przewidzianym wprost w upoważnieniu art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej, są wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Adresatami

wytycznych Prezesa Rady Ministrów w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej są najistotniejsze podmioty systemu służby cywilnej:

- ministrowie oraz inne osoby zajmujące w administracji rządowej kierownicze stanowiska państwowe,
- Szef Służby Cywilnej,
- Rada Służby Cywilnej,
- Krajowa Szkoła Administracji Publicznej,
- dyrektor generalny urzędu albo kierownik urzędu wykonujący zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektorów generalnych urzędów,
- członek korpusu służby cywilnej kierujący podległymi członkami korpusu służby cywilnej.

Wprowadzeniu w życie zasad służby cywilnej służy wskazanie przez Prezesa Rady Ministrów, konstytucyjnego zwierzchnika korpusu służby cywilnej, podmiotów zobowiązanych do podjęcia określonych działań oraz wymienienie w formie wytycznych najważniejszych działań w tym zakresie. Wskazani w zarządzeniu adresaci wytycznych pozostają pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów, co pozwala na kierowanie do nich wytycznych dotyczących określonego postępowania, w tym wypadku przestrzegania zasad służby cywilnej.

Wytyczne skierowane do Szefa Służby Cywilnej mają zapewnić podjęcie przez zobowiązanego działań organizacyjnych, władczych i nadzorczych w stosunku do dyrektorów generalnych urzędów. Osiągnięciu celu, jakim jest podniesienie standardów etycznych członków korpusu służby cywilnej, służy wprowadzenie obowiązku współdziałania Szefa Służby Cywilnej z innymi organami administracji publicznej przy upowszechnianiu, stosowaniu i nadzorowaniu przestrzegania zasad służby cywilnej, jak również obowiązku współdziałania z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środków masowego przekazu przy upowszechnianiu zasad służby cywilnej.

Obowiązek współdziałania ministrów oraz innych osób zajmujących w administracji rządowej kierownicze stanowiska państwowe z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej jest skierowany do kierownictwa politycznego i zobowiązuje osoby wchodzące w skład tego kierownictwa do respektowania i szanowania zasad służby cywilnej w relacjach z członkami korpusu służby cywilnej. Równocześnie członkowie kierownictwa politycznego mogą oczekiwać i żądać od członków korpusu służby cywilnej postępowania zgodnego z zasadami określonymi w zarządzeniu.

Wytyczna zobowiązująca Ministra Finansów do współdziałania z Szefem Służby Cywilnej w zakresie przygotowania projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej rezerwy, o której mowa w art. 16 ust. 1

ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ma zapewnić wpływ Szefa Służby Cywilnej na przygotowanie projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej rezerwy m.in. na wdrożenie wytycznych i zasad służby cywilnej.

Wytyczna Prezesa Rady Ministrów skierowana do Rady Służby Cywilnej nakazuje branie pod uwagę w pracach Rady Służby Cywilnej, określonych w zarządzeniu, zasad służby cywilnej.

Obowiązek uwzględniania problematyki zasad służby cywilnej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej przy realizacji zadań Szkoły będzie przede wszystkim polegał na obowiązku uwzględnienia przyjętych w zarządzeniu zasad służby cywilnej w programie kształcenia.

Kolejne wytyczne Prezes Rady Ministrów kieruje do dyrektorów generalnych urzędów i kierowników urzędów wykonujących zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektorów generalnych urzędów. Podobnie jak przy wytycznych kierowanych do Szefa Służby Cywilnej, Prezes Rady Ministrów zobowiązuje ich do podejmowania działań organizacyjnych, władczych i nadzorczych w stosunku do podmiotów podległych, w tym wypadku do członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie podległym danemu dyrektorowi generalnemu.

Wytyczne skierowane do członków korpusu służby cywilnej kierujących podległymi członkami korpusu służby cywilnej określają obowiązki adresatów wytycznych, osób, które mają bezpośredni kontakt z pracownikami urzędów, co jest szczególnie istotne dla zapewnienia przestrzegania zasad służby cywilnej przez członków korpusu służby cywilnej.

Ocena przewidywanych skutków finansowych regulacji

Zakłada się, że w roku 2011 na szkolenia dla 2400 osób, poświęcone upowszechnianiu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, wydatkuje się środki finansowe w wysokości 2 976 000 zł, pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W latach kolejnych przewiduje się wykorzystanie na wdrożenie wytycznych i zasad określonych w zarządzeniu środków własnych urzędów oraz środków z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej (art. 16 ustawy o służbie cywilnej). Realizacja zadań ze środków z rezerwy celowej jest uzależniona od utworzenia takiej rezerwy w ustawie budżetowej na kolejne lata oraz od wysokości środków zaplanowanych w tej rezerwie.

Zarządzenie nie będzie miało wpływu na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Przypisy:

1. Akt normatywny wydany na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej – jako akt prawa wewnętrznego – jest aktem wykonawczym do ustawy. Zasady formułowania upoważnienia ustawowego do wydawania zarządzeń nie zostały w Konstytucji RP sprecyzowane (inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do rozporządzeń i w określonym stopniu także do aktów prawa miejscowego), a wobec tego nie są one poddane wymaganiu szczególności. Odpowiednie upoważnienia mogą zatem być – i są – szerokie. Z jednej strony, akt odpowiedniego szczebla musi być zgodny z aktami normatywnymi wyższego szczebla, przede wszystkim z aktami o mocy powszechnie obowiązującej, z drugiej strony – w ramach wyznaczonych upoważnieniem i treścią aktów normatywnych wyższej rangi upoważniony organ ma dużą swobodę w unormowaniu powierzonej mu materii.

2. W celu zidentyfikowania ww. zasad służby cywilnej, w ekspertyzie sporządzonej dla Szefa Służby Cywilnej w styczniu 2010 r. dokonano analizy następujących przepisów:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.),
- Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (DzU nr 89, poz. 402 ze zm.),
- Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (DzU z 1999 r. nr 49, poz. 483 ze zm.),
- Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (DzU nr 170, poz. 1218 z późn. zm.),
- Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (DzU nr 170, poz. 1217 ze zm.),
- Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.),
- Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.),

- Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r. nr 223, poz. 1655 ze zm.),
- Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.),
- Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.),
- Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.),
- Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240),
- Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1241),
- Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU z 2006 r. nr 216, poz. 1584 ze zm.),
- Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.),
- Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2005 r. nr 196, poz. 1631 ze zm.),
- Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (DzU nr 169, poz. 1414 ze zm.),
- Zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M. P. nr 46, poz. 683),
- Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.,
- Zalecenia R (2007) 7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji.

Maciej Szmit
Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r.

*Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. został przygotowany przez Komisję do Opracowania Kodeksu Etyki Zawodowej Korpusu Służby Cywilnej. Komisja liczyła pięciu członków i obradowała pod przewodnictwem prof. **Barbary Kudryckiej**. W skład Komisji wchodził ponadto: prof. **Marek Kosewski**, prof. **Jacek Kurczewski**, prof. **Franciszek Kampka** oraz minister **Maciej Graniecki**. Kodeks oceniany jest na ogół pozytywnie.*

W sierpniu 2008 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wystąpiła do wybranych ekspertów z prośbą o wyrażenie opinii na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

Wśród nadesłanych odpowiedzi:

- w ponad 36 proc. przypadków podkreślono aktualność obowiązujących regulacji,

- ponad 36 proc. autorów opinii wskazało na konieczność zmian aktualnych przepisów,
- ponad 27 proc. zajęło niejednoznaczne stanowisko, nierzadko dopuszczając możliwość nieznacznych zmian regulacji zawartych w kodeksie z 2002 r.

Na brak konieczności zmian regulacji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazywali głównie dyrektorzy generalni urzędów, jego współautorzy oraz członkowie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej.

Wśród argumentów ekspertów, którzy wskazywali na aktualność obowiązujących regulacji, wymieniane były m.in. następujące:

- *obowiązujący Kodeks Etyki Służby Cywilnej zawiera pełen zakres uniwersalnych norm*

etycznych, których przestrzegania oczekuje się od członków korpusu służby cywilnej;

- zagadnienia uregulowane w kodeksie – ze względu na sposób sformułowania i wielość poruszonych aspektów – nadal stanowią aktualne wskazówki co do właściwego sposobu zachowania się członków korpusu służby cywilnej;
- trudno jest poddawać analizie kodeks z 2002 r., gdyż wskazane w nim zasady nie mogły być dotąd w pełni zastosowane i nie mogły ewoluować wobec braku stosownej praktyki ich funkcjonowania w racjonalnie skonstruowanym systemie całego korpusu służby cywilnej;
- trudno jest zawrzeć w akcie normatywnym zasady etycznego postępowania, które winny wypływać z postawy moralnej człowieka, jego wychowania, przekonań i kultury osobistej;
- obowiązujący Kodeks Etyki Służby Cywilnej uwzględnia wszystkie uniwersalne, powszechnie przyjmowane wartości służby publicznej, takie jak: prawość, bezstronność, praworządność, rzetelność, odpowiedzialność, sprawiedliwość, równość, skuteczność, lojalność, przejrzystość, neutralność polityczna;
- kodeks zawiera stopień uogólnienia gwarantujący jego uniwersalność;
- Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest dokumentem, który w swoim zakresie reguluje kompleksowo i wyczerpująco zagadnienia związane z zasadami prawidłowej realizacji przepisów zapewniających zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań stojących przed członkami korpusu służby cywilnej.

Na konieczność zmian przyjętych regulacji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazywali głównie teoretycy z dziedziny prawa administracyjnego i urzędniczego oraz część dyrektorów generalnych urzędów. Propozycje postulowanych zmian można było podzielić na odnoszące się do ściśle określonych regulacji kodeksu w obecnym kształcie oraz nowe pomysły, które mogłyby dopiero zostać wdrożone przy okazji ustanowienia nowego kodeksu.

Eksperti w szczególności:

- zwracali uwagę na fakt, że zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Kodeksu

Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. nie posiada samodzielnej podstawy prawnej dla jego wydania, i jako takie stanowi akt kierowania wewnętrznego, a nie akt prawny w rozumieniu Konstytucji RP,

- przedstawiali rozbieżne stanowiska co do tego, czy kodeks w jego obecnej formie należałoby uogólnić, czy może raczej uszczegółowić; w tym kontekście zwracano również uwagę na konieczność oraz celowość istnienia ogólnych wytycznych w zakresie wdrażania i przestrzegania zasad etycznych,
- zaznaczali, że słabą stroną obecnego kodeksu jest brak wyspecjalizowanej instytucji stojącej na straży jego przestrzegania,
- wskazywali, że brak skuteczności dotychczasowych zapisów kodeksu może wynikać m.in. z faktu, iż nie określa on sankcji za nieprzebranie jego postanowień,
- prezentowali pogląd, zgodnie z którym Kodeks Etyki Służby Cywilnej tylko w niewielkim stopniu przenosi na polski grunt standardy wynikające z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonego przez Parlament Europejski w formie zalecenia z dnia 6 września 2001 r., oraz z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiącego załącznik do zalecenia (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z dnia 20 czerwca 2007 r.,
- twierdzili, że wiele spośród obecnych regulacji dotyczących etyki można poprawić w literalnych zapisach kodeksu, ujmując je jaśniej i precyzyjniej,
- podnosili argument, że skuteczność kodeksów etycznych jest tym większa, im bardziej osoby, których dany kodeks dotyczy, czują się jego autorami lub współtwórcami,
- zwracali uwagę na celowość stworzenia wspólnego kodeksu dla całej administracji publicznej, a nawet rozciągnięcia zakresu jego działania na „urzędników-polityków”.

Skrót „Informacji nt. wyników konsultacji KPRM w sprawie regulacji Kodeks Etyki Służby Cywilnej” z dnia 8 października 2008 r., opracowanej w Wydziale Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej DSC KPRM.

Zespół ds. opracowania projektu zarządzenia w sprawie zasad i etyki korpusu służby cywilnej

Zespół Opiniodawczo-Doradczy Szefa Służby Cywilnej ds. Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Wytycznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej został powołany z dniem 15 kwietnia 2010 r. na podstawie art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Celem zespołu było przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Przewodniczącym zespołu został prof. dr hab. **Krzysztof Kiciński** – wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej.

W pracach zespołu brali udział:

☐ **Dagmir Długosz** – dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

☐ **Tomasz Bolek** – dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

☐ **Wojciech Kijowski** – dyrektor generalny Ministerstwa Sprawiedliwości,

☐ **Jan Węgrzyn** – dyrektor generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,

☐ **Bartosz Korkozowicz** – dyrektor generalny Urzędu Zamówień Publicznych,

☐ **Zbigniew Bartoń** – przewodniczący Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej NSZZ „Solidarność”,

☐ **Andrzej Stępień** – przewodniczący Komisji Rewizyjnej Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra”,

☐ prof. dr hab. **Hubert Izdebski** – dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,

☐ dr hab. **Marek Kosewski** – dyrektor Kolegium Kształcenia Podyplomowego i Instytutu Zarządzania przez Wartości Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.

Zadaniem zespołu było:

- przedstawienie stanowiska członków zespołu w sprawie przekazanych przez Szefa Służby Cywilnej ekspertyz,
- analiza przedłożonego przez Szefa Służby Cywilnej wstępnego projektu zarządzenia oraz innych dokumentów istotnych dla opracowania projektu zarządzenia,
- przedstawienie stanowiska członków zespołu w sprawie projektu zarządzenia, w tym zgłoszenie uwag i propozycji zmian,
- przyjęcie projektu zarządzenia i skierowanie do konsultacji, w szczególności wśród członków korpusu służby cywilnej oraz ekspertów,
- analiza uwag zgłoszonych w czasie konsultacji,
- przyjęcie projektu zarządzenia.

25 sierpnia 2011 r. projekt zarządzenia został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów i rekomendowany Prezesowi Rady Ministrów.

Maciej Szmit
Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Konsultacje społeczne

Kontrowersyjne wątki w dyskusji o etyce zawodu urzędnika

Konsultacje społeczne projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej prowadzone były we wrześniu i październiku 2010 r.

Szef Służby Cywilnej zwrócił się do instytucji i środowisk zainteresowanych sprawami służby cywilnej oraz członków korpusu służby cywilnej i wszystkich obywateli z prośbą o wyrażenie opinii na temat projektu. Na potrzeby konsultacji została także utworzona podstrona w domenie Departamentu Służby Cywilnej KPRM – <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=182> – na której opublikowano projekt konsultowanego zarządzenia, Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., ekspertyzy oraz dokumenty dotyczące służby cywilnej.

Przygotowując plan prac nad wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, przewidującego wydanie aktu prawnego określającego wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej, od początku planowano przeprowadzenie jak najszerszych konsultacji społecznych projektu zarządzenia. Jednym z zadań powołanego 15 kwietnia 2010 r. zespołu opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej do spraw opracowania projektu zarządzenia, było skierowanie wypracowanego projektu do konsultacji.

Wstępny projekt zarządzenia został skierowany do konsultacji społecznych na początku września 2010 r. W konsultacjach wzięły udział 124 podmioty. Uwagi zgłosiło 56 podmiotów, 29 poinformowało o braku uwag, a 44 osoby wypełniły ankietę opublikowaną na stronie internetowej poświęconej konsultacjom społecznym.

Najwięcej uwag uczestników konsultacji społecznych dotyczyło zaproponowanego w projekcie zarządzenia połączenia zasad służby cywilnej z zasadami etyki korpusu służby cywilnej.

Wychodząc naprzeciw tym uwagom, zaproponowano nowy układ projektu zarządzenia, w którym wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej przedstawione zostały w osobnym rozdziale zarządzenia. W odrębnym rozdziale zarządzenia zawarte zostały zasady etyki korpusu służby cywilnej.

Liczne uwagi dotyczyły sposobu sformułowania wytycznych skierowanych do konkretnych podmiotów. W uwagach wskazywano, że proponowane wytyczne stanowią w istocie nowe zadania adresatów, sformułowane w drodze zarządzenia, a nie ustawy.

Biorąc pod uwagę zgłoszone zastrzeżenia, w trakcie prac nad projektem nadano nową redakcję przepisom zawierającym wytyczne adresowane do konkretnych podmiotów.

Zgłaszano zastrzeżenia dotyczące objęcia zakresem zarządzenia podmiotów nienależących do systemu służby cywilnej, określonego w ustawie o służbie cywilnej, takich jak ministrowie czy Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Ostatecznie przyjęte zostały wyjaśnienia, że możliwe jest skierowanie wytycznych do podmiotów podległych Prezesowi Rady Ministrów.

Wskazywano na brak ustawowych podstaw zaproponowanego w projekcie zarządzenia badania w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym naruszenia zasad służby cywilnej.

W ostatecznej wersji projektu zarządzenia wprowadzono wyraźny związek pomiędzy naruszeniem obowiązków członka korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej jako podstawy ustalania w drodze postępowania wyjaśniającego naruszenia określonych zasad służby cywilnej.

Uczestnicy konsultacji wskazywali, że obowiązek lojalnego i rzetelnego realizowania programu rządu RP bez względu na poglądy polityczne wymaga wprowadzenia „klauzuli sumienia”.

Ze względu na możliwe konsekwencje polegające na odmowie wykonywania zadań, uwaga nie została uwzględniona. Pod wpływem tej uwagi projekt zarządzenia został jednak uzupełniony o przepis pozwalający informować przełożonych o wydaniu polecenia służbowego naruszającego zasady służby cywilnej.

Pewną grupę uwag stanowiły propozycje bardziej szczegółowego uzupełnienia opisów zasad. Miały one związek z bardziej ogólną dyskusją dotyczącą struktury i objętości projektowanego zarządzenia. Zaproponowano między innymi uzupełnienie zasady neutralności politycznej o dość szczegółowe katalogi przykładowo wskazujące zachowania naruszające zasadę neutralności politycznej i zachowania nienaruszające tej zasady.

Po dyskusji nad propozycjami i przyjęciu większości propozycji, jako zasadne uznano jednak, że ze względu na zachowanie jednolitej struktury zarządzenia przepis nie będzie uzupełniany.

Przedstawione tematy stanowią najbardziej kontrowersyjne wątki dyskusji prowadzonej w trakcie

prac nad projektem zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Zebrane uwagi i opinie zostaną wykorzystane w trakcie prac nad komentarzem do zarządzenia oraz w trakcie planowanych szkoleń.

Uwagi do projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, zgłoszone w czasie konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, zostały opublikowane na stronie internetowej DSC KPRM pod adresem:
<http://dsc.kprm.gov.pl/konsultacje-w-zakresie-zasad-sluzby-cywilnej-oraz-zasad-etyki-sc>.

Maciej Szmít
Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

ZARZĄDZENIE NR 70 PREZESA RADY MINISTRÓW

*z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej
zostało opublikowane w Monitorze Polskim nr 93 z 21 października 2011 r., poz. 953.*

*Elektroniczna wersja dokumentu dostępna jest na stronie internetowej
Rządowego Centrum Legislacji pod adresem*

<http://dokumenty.rcl.gov.pl/M2011093095301.pdf>.

Etyczny drogowskaz urzędników

Zasady etyki w praktyce administracji



Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny „PSC”

Podpisane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 6 października 2011 r. zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej stanowi próbę uporządkowania najbardziej dotychczas niedookreślonej sfery systemu służby cywilnej – sfery zasad i wartości określających zarówno sposób funkcjonowania korpusu służby cywilnej jako całości, jak i postępowanie jego poszczególnych członków. W ciągu ponad dwóch lat od wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej obszar ten został poddany wnikliwym analizom, których wyniki – skonkretyzowane w pierwszym projekcie zarządzenia – stały się przedmiotem społecznych, a później międzyresortowych konsultacji i uzgodnień. Ich ostatecznym rezultatem jest podpisane przez Prezesa Rady Ministrów i opublikowane w Monitorze Polskim zarządzenie, wchodzące w życie 5 listopada 2011 r. Zastępuje ono dotychczasowy Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r¹.

W odróżnieniu od Kodeksu... z 2002 r. zarządzenie nr 70 wyraźnie wyodrębnia zasady służby cywilnej, rozumiane – jak się wydaje – jako niezbędne reguły właściwego funkcjonowania służby cywilnej, oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej – silniej nacechowane aksjologicznie, ukierunkowane na ochronę pewnych wartości. Chociaż wyodrębnienie takie było konieczne z powodów legislacyjnych, to trzeba pamiętać, że pomiędzy zasadami zaliczonymi do obydwu grup istnieją wzajemne zależności. Jest przy tym znamienne, że spośród czterech konstytucyjnych (a więc szczególnie ważnych) zasad, które obowiązują członków korpusu służby cywilnej, tylko jedną – zasadę profesjonalizmu – zarządzenie nr 70 zalicza do zasad służby cywilnej *sensu stricto*, zaś trzy pozostałe – rzetelność, bezstronność i neutralność polityczną – włącza do grona zasad etyki korpusu służby cywilnej. Uznając szczególną wagę tej ostatniej grupy zasad, autorzy niniejszego artykułu na nich właśnie skupią swoją uwagę.

Przepis par. 13 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrze-



Wojciech Zawadzki

Radca Szefa KPRM
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

gania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej enumeratywnie wymienia te zasady. Do zasad etyki korpusu służby cywilnej należą: zasada godnego zachowania, zasada służby publicznej, zasada lojalności, zasada neutralności politycznej, zasada bezstronności oraz zasada rzetelności. Zarządzenie nie hierarchizuje tych zasad, jednakże fakt, że – jak wspomniano wyżej – trzy spośród nich są zasadami konstytucyjnymi, daje pewną podstawę do uznania ich prymatu nad pozostałymi trzema, co w wymiarze praktycznego ich stosowania może być istotne w przypadku zaistnienia konfliktu powinności wynikających z różnych zasad. Dotyczy to oczywiście jedynie konfliktu pomiędzy którąś z zasad konstytucyjnych a zasadą nieprzywołaną w Konstytucji. W przypadku zasad „równorzędnych” rozstrzygnięcie takiego konfliktu mogłoby być trudniejsze, gdyż zasady te wynikają z aktów jednakowej rangi (ustawy o służbie cywilnej oraz innych ustaw), zaś ani te akty, ani zarządzenie nr 70, nie wprowadziły żadnych reguł kolizyjnych w tym zakresie.

Zasada godnego zachowania

Przegląd zasad etyki korpusu służby cywilnej rozpoczniemy – zgodnie z porządkiem par. 13 zarządzenia – od zasady godnego zachowania.

Na pierwszy rzut oka niewiele ma ona wspólnego z pracą w administracji rządowej. Nakłada ona na członków korpusu służby cywilnej obowiązek wykonywania pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej oraz poszanowania godności innych osób, także podwładnych, kolegów i przełożonych. Skądinąd takie wymogi powinny być stawiane pracownikom wszystkich instytucji, nie tylko publicznych. Zasada godnego zachowania idzie jednak dalej i nakłada na jej adresatów obowiązek życzliwości wobec ludzi i zapobiegania powstawaniu konfliktów, między innymi w relacjach z obywatelami. Takie postawienie sprawy stanowi istotne *novum* wobec niegdysiejszych poglądów,

w myśl których urzędnik powinien zachowywać wobec obywatela (a właściwie – jak to kiedyś określano – petenta) tzw. postawę chłodno-urzędową, odznaczającą się raczej ostentacyjnym dystansem niż życzliwością. Takie myślenie było przez lata mocno zakorzenione w świadomości pracowników polskiej administracji publicznej. Kiedy ponad dziesięć lat temu ówczesny Szef Służby Cywilnej zainicjował program „Przyjazna Administracja”, nierzadkie były pytania o celowość promowania życzliwego podejścia urzędników do obywateli. To archaiczne pojmowanie poprawności relacji międzyludzkich w sytuacjach oficjalnych („urzędowych”) odchodzi już jednak do przeszłości, co znalazło wyraz między innymi w wykładni zasady godnego zachowania, zawartej w par. 14 zarządzenia.

Zasada godnego zachowania odnosi się jednak nie tylko do sytuacji służbowych. Członek korpusu służby cywilnej nie przestaje nim być z chwilą opuszczenia gmachu urzędu, w niedzielę czy podczas wyjazdu urlopowego. Obowiązek godnego zachowania oznacza pewne ograniczenia w zakresie swobody wyboru swoich zachowań także w życiu prywatnym, jeśli zachowania takie mogłyby mieć negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej lub urzędu. Dotyczy to w szczególności tych aspektów życia prywatnego, które toczą się w przestrzeni publicznej, a więc związane z nimi zachowania mogą być obserwowane i oceniane przez osoby trzecie. Zarządzenie nie określa przy tym konkretnych przykładów takich zachowań, pozostawiając to uznaniu samych zainteresowanych, ale też nie do końca – wszak jednym z ustawowych wymogów pracy w służbie cywilnej jest posiadanie nieposzlakowanej opinii. Jej utrata może zatem skutkować nawet utratą pracy, co w przypadku urzędników służby cywilnej jednoznacznie określa przepis art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej. Należy jednak pamiętać, że intencją prawodawcy jest tu przede wszystkim zapobieganie nie tyle mimowolnym, co ostentacyjnym zachowaniom uchybiającym godności członka korpusu służby cywilnej.

Oczywiście nie należy traktować zasady godnego zachowania jako nakazu prowadzenia surowego, ascetycznego trybu życia, pozbawionego wszelkich radości i rozrywek. Dla zilustrowania tego faktu można dać taki przykład – zasada ta nie zabrania wprawdzie spożywania alkoholu w sytuacjach publicznych (na weselach, spotkaniach towarzyskich itp.), ale zdecydowanie zakazuje niestosownych zachowań pod jego wpływem. Oczywiście jeśli ktoś ma taką konstytucję psychiczną, że od takich zachowań nie potrafi się wówczas powstrzymać, to rzecz jasna w ogóle nie powinien pić. Warto tu zauważyć, że ostatnimi czasy również korporacje świata biznesu przywiązują coraz większą wagę do zachowania swoich pracowników i wymagają, aby swoją postawą nie narażali na szwank wizerunku firmy.

Zasada służby publicznej

Kolejna zasada etyki korpusu służby cywilnej to zasada służby publicznej. Eksponuje ona służebny charakter pracy osób zatrudnionych w administracji rządowej, a zarazem wskazuje dwa podmioty, na rzecz których ta służba jest pełniona. Są to obywatele oraz Państwo Polskie. Zgodnie z wykładnią zarządzenia nr 70 służebny charakter pracy wobec obywateli ma na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązkiem członków korpusu służby cywilnej jest przy tym przedkładanie dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy. Natomiast służba na rzecz państwa przejawia się przede wszystkim poprzez ochronę jego interesów i rozwoju. Istotnym elementem tej służby jest również troska o pozytywny wizerunek państwa wśród jego obywateli oraz za granicą, a także o pozytywny wizerunek jego organów i instytucji, w tym samej służby cywilnej.

Zasada służby publicznej zobowiązuje osoby, do których się odnosi, do aktywnego podejmowania wyzwań stojących przed nimi w codziennej pracy. Członkowie korpusu służby cywilnej nie powinni uchylać się od podejmowania nawet trudnych decyzji i przyjmowania za nie odpowiedzialności. Interes publiczny wymaga bowiem niekiedy trudnych, a nawet niepopularnych społecznie rozstrzygnięć w różnych sprawach.

Zasada lojalności

Następne dwie zasady etyki korpusu służby cywilnej, które tu omówimy – zasada lojalności i zasada neutralności politycznej – do pewnego stopnia uzupełniają się wzajemnie. Co do zasady lojalności, to zarządzenie nr 70 precyzuje, że chodzi o lojalność wobec Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów, macierzystego urzędu, przełożonych, kolegów i podwładnych, a także wobec innych urzędów. Zarządzenie nie precyzuje, na czym ma polegać lojalność wobec Rzeczypospolitej Polskiej – wydaje się, że chodzi przede wszystkim o przestrzeganie porządku prawnego i poszanowanie dla konstytucyjnych organów państwa. Wywieść ją można z treści preambuły Konstytucji RP, gdzie mowa jest między innymi o równości obywateli w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, a także z art. 82 ustawy zasadniczej, który zobowiązuje obywateli polskich do wierności Rzeczypospolitej i troski o dobro wspólne.

Za takim rozumieniem lojalności wobec państwa może przemawiać również sposób sformułowania w art. 50 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej rotacji służbowej urzędnika służby cywilnej („Ślubuję

służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...”).

W odniesieniu do lojalności wobec rządu zarządzenie nr 70 określa, że polega ona na lojalnym i rzetelnym realizowaniu jego programu, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne. W tym kontekście można przywołać przepisy art. 146 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej – jako podstawę konstytucyjną tej zasady – stanowiące, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz kieruje administracją rządową. Warto tu zwrócić uwagę, że nikt nie wymaga od członków korpusu służby cywilnej, aby utożsamiali się z programem rządu lub poglądami ministrów – muszą oni jednak realizować ten program lojalnie i rzetelnie, tzn. zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i wolą, bez jakichkolwiek zachowań obstrukcyjnych.

W tym miejscu warto przypomnieć, że zasada lojalności jako jedna z zasad etyki korpusu służby cywilnej budziła w dyskusjach nad projektem zarządzenia pewne kontrowersje. Wynikały one z nie tak w końcu odległych doświadczeń funkcjonowania w Polsce ustroju niedemokratycznego, kiedy nierzadkie były przypadki konfliktu pomiędzy lojalnością wobec aparatu państwa a solidarnością z pozbawioną praw politycznych większością społeczeństwa. Dzisiaj nie ma już problemu braku legitymizacji władzy – cokolwiek by nie mówić o kolejnych ekipach rządzących w ciągu ostatnich dwóch dekad, żadna z nich nie zdobyła władzy drogą pozakonstytucyjną i żadna nie odmówiła oddania jej po przegranych wyborach. Dlatego też na kwestię lojalności wobec Rady Ministrów trzeba teraz spojrzeć nieco inaczej. Jej istota polega na świadomej i odpowiedzialnej służbie każdemu konstytucyjnie powołanemu rządowi. W tak rozumianej służbie nie ma oczywiście miejsca na brak krytycyzmu i ślepe posłuszeństwo.

Lojalność członka korpusu służby cywilnej wobec macierzystego urzędu oraz przełożonych przejawia się w gotowości do wykonywania poleceń służbowych, przy jednoczesnej dbałości o przestrzeganie prawa i niepopelnianie pomyłek (tryb postępowania w przypadku podejrzenia, że polecenie służbowe narusza prawo lub ma znamiona pomyłki, a nawet może skutkować popełnieniem przestępstwa lub wykroczenia, określają przepisy art. 77 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej). Lojalność wobec przełożonych polega również na udzielaniu im obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej. Wydaje się, że ten wymóg odnosi się też do kwestii lojalności wobec kolegów i podwładnych, przy czym w odniesieniu do tych ostatnich należałoby chyba uwzględnić jeszcze jeden aspekt lojalności – stosowanie sprawiedliwych, merytorycznych kryteriów oceniania ilości i jakości świadczonej przez nich pracy oraz ich zachowania w relacjach interpersonalnych.

Wreszcie w stosunku do innych urzędów (ale także w stosunku do urzędu macierzystego) lojalność przejawia się w powściągliwości w publicznym wypowiedaniu opinii na temat ich pracy, w szczególności opinii negatywnych, podważających zaufanie obywateli do tych instytucji. Należy tu podkreślić, że powściągliwości nie można utożsamiać z zakazem. Mogą bowiem zaistnieć okoliczności, w których członek korpusu służby cywilnej musi – w interesie publicznym – wyrazić krytyczną opinię o pracy jakiegoś urzędu. Wówczas jednak opinia ta powinna być szczególnie dobrze uzasadniona, a jej publiczne wyrażenie powinno służyć usunięciu istniejących uchybień czy nieprawidłowości, a nie podważaniu zaufania obywateli do kierownictwa lub pracowników tego urzędu.

Zasada neutralności politycznej

Kolejna, najczęściej chyba przywoływana w różnego rodzaju publikacjach na temat służby cywilnej zasada etyki korpusu służby cywilnej, to zasada neutralności politycznej. Kiedy prawie dwadzieścia lat temu powstał pierwszy po kilkudziesięciu latach tzw. realnego socjalizmu projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej, idea uczynienia jej instytucją neutralną politycznie i odporną na (częste wówczas) zmiany ekip rządowych była szczególnie mocno akcentowana. Później, pod rządami kolejnych ustaw o służbie cywilnej (w ciągu 12 lat uchwalono ich cztery) wyraźnie widać było, jak trudno obronić tę zasadę przed zakusami niektórych polityków, uważających, że uzyskany w demokratycznych wyborach mandat daje im nieograniczone prawo dowolnego kształtowania instytucji państwa i wprowadzania do nich nawet osób pozbawionych podstawowych kwalifikacji merytorycznych i etycznych. Jest to zjawisko tym bardziej zastanawiające, że neutralność polityczną służby cywilnej już od 1997 r. gwarantuje stosowny przepis Konstytucji RP (art. 153 ust. 1), który obowiązuje przecież nie tylko członków korpusu służby cywilnej (o czym niżej), ale także ich politycznych przełożonych.

Jak jednak dzisiaj rozumieć zasadę neutralności politycznej służby cywilnej? Konstytucja RP w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom politycznym (art. 57–63) gwarantuje obywatelom polskim szeroki zakres praw politycznych, obejmujący prawo organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, prawo zrzeszania się, prawo równego dostępu do służby publicznej, prawo do informacji o działaniach władz publicznych, prawo składania skarg, wniosków i petycji, a wreszcie – najbardziej fundamentalne z punktu widzenia istoty ustroju demokratycznego – prawa wyborcze. Jednocześnie jednak w art. 153 ust. 1 ustawa zasadnicza przesądza o neutralnym politycznie charakterze służby cywilnej. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

wprowadza pewne ograniczenia w zakresie korzystania z praw politycznych przez członków korpusu służby cywilnej (art. 78 ust. 2 – 7). Z kolei zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów potwierdza fakt, że członek korpusu służby cywilnej – jak każdy obywatel RP – może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym. Dlatego też precyzyjnie określa, na czym polega zasada neutralności politycznej, wyróżniając jej pięć aspektów: (1) niemanifestowanie publicznych poglądów i sympatii politycznych, (2) dystansowanie się od wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stroniczych, (3) niepodejmowanie działań publicznych bezpośrednio wspierających działania polityczne, (4) niestwarzanie podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym oraz (5) dbałość o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne, które to relacje nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

Oczywiście każdy z wyżej wymienionych aspektów neutralności politycznej wymaga dalszej konkretyzacji. Jej brak w tekście zarządzenia zdaje się wskazywać, że – podobnie jak w przypadku omawianej wcześniej zasady godnego zachowania – kwestia ta pozostawiona jest indywidualnej ocenie członków korpusu służby cywilnej, ale także – w pewnych przypadkach – komisjom dyscyplinarnym służby cywilnej, a w skrajnych sytuacjach – dyrektorom generalnym (kierownikom) urzędów. Łatwo bowiem wyobrazić sobie trudności interpretacyjne na przykład w odniesieniu do zakazu publicznego manifestowania poglądów i sympatii politycznych, kiedy same pojęcia „manifestowanie” oraz „publiczne” nie mają wystarczająco ostrych definicji. Czy „manifestowanie” oznacza to samo co „wypowiadanie” albo „wyrażanie”? Czy „publiczne” oznacza w tym kontekście „w miejscu publicznym”? Jeśli na obydwa pytania udzielimy odpowiedzi twierdzącej, to np. krytyczna wobec rządu wypowiedź członka korpusu służby cywilnej podczas rodzinnego obiadu w restauracji powinna zostać uznana za naruszenie zasady neutralności politycznej.

Takich wątpliwości może być więcej. O ile jednak wymóg unikania pewnych zachowań czy wypowiedzi wydaje się stosunkowo łatwy do spełnienia, o tyle w przypadku wymogu dystansowania się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych, mogących prowadzić do działań stroniczych, może okazać się to znacznie trudniejsze. Szczególnie ci członkowie korpusu służby cywilnej, którzy zajmują odpowiedzialne, kierownicze stanowiska w swoich urzędach, dosyć często mogą być poddawani różnym naciskom o charakterze politycznym, którym muszą się przeciwstawiać – z lepszym albo gorszym skutkiem – odwołując się do obowiązujących zasad służby cywilnej, bądź też do zasad etyki korpusu służby cywilnej. I wbrew pozorom sytuacje takie wcale nie dotyczą tylko ministerstw i urzędów centralnych. Wydaje się, że w admini-

stracji terenowej, gdzie stanowiska w urzędach nieraz są przedmiotem rozgrywek w łonie lokalnych elit, zdystansowanie się od wpływu polityków może być znacznie trudniejsze. Ewentualna utrata pracy przez osobę pragnącą zachować neutralność polityczną skutkować może bowiem jej trwałym bezrobociem, bez szans na znalezienie jakiegokolwiek zatrudnienia w miejscowości zamieszkania.

Zasada bezstronności

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej zalicza do tych ostatnich również zasadę bezstronności. Jej istota polega na wyraźnym rozgraniczeniu sfery działań służbowych, nakierowanych na ochronę interesu publicznego, od sfery aktywności prywatnej członka korpusu służby cywilnej. Nie wolno mu podejmować żadnych prac ani zajęć, które mogłyby kolidować z obowiązkami służbowymi. Podobnie jak w przypadku zasady służby publicznej, interes publiczny ma tu pierwszeństwo przed interesem osobistym urzędnika, a jego prywatna działalność musi być w razie konfliktu tych interesów zakończona, ograniczona lub dostosowana do wymogów wynikających z charakteru służby publicznej, którą pełni, a nie odwrotnie. Obowiązkiem członka korpusu służby cywilnej jest ponadto nie tylko troska o to, aby taki konflikt faktycznie nie zaistniał, ale także niedopuszczenie do podejrzeń o jego zaistnienie.

Zasada bezstronności oznacza też równe traktowanie wszystkich podmiotów, których sprawy są prowadzone przez urząd (a tym samym przez jego konkretnych pracowników) i nieuleganie żadnym naciskom ze strony któregośkolwiek z tych podmiotów. W celu uniknięcia podejrzeń o uleganie takim naciskom członkowie korpusu służby cywilnej nie powinni demonstrować zażyłości z osobami czynnymi w życiu publicznym, i to nie tylko w sferze polityki czy biznesu, ale także na niwie działalności społecznej lub religijnej.

Zasada rzetelności

Wreszcie, ostatnią z zasad etyki korpusu służby cywilnej wymienionych w zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów jest zasada rzetelności. Polega ona na sumiennym i rozważnym wykonywaniu powierzonych zadań, dotrzymywaniu zobowiązań (zgodnie z przepisami prawa), a także na twórczym podejmowaniu zadań i aktywnym realizowaniu obowiązków zgodnie z najlepszą wolą i w interesie społecznym, co oznacza coś więcej niż tylko ścisłe przestrzeganie przepisów. W tym punkcie zasada rzetelności zbiega się z zasadą służby publicznej, która także wymaga pewnej aktywności w zakresie

podejmowania trudnych problemów i odpowiedzialności za sposób ich rozstrzygnięcia.

Powyższy, z konieczności skrótowy i dosyć powierzchowny przegląd zasad etyki korpusu służby cywilnej daje pewien obraz oczekiwań prawodawcy wobec 120-tysięcznej rzeszy członków korpusu służby cywilnej w zakresie etycznych standardów postępowania w służbie oraz poza nią. Zarówno zasady etyki korpusu, jak i nieomawiane w niniejszym artykule zasady służby cywilnej, wynikają z przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej, nie tylko zresztą z ustawy o służbie cywilnej, ale także z kilku innych ustaw. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nie ustanawia tych zasad, lecz je porządkuje i daje pewną wykładnię ich rozumienia. Siłą rzeczy jednak pozostaje pewien margines swobody ich interpretacji, a co za tym idzie – oceny konkretnych zachowań lub zaniechań członków korpusu służby cywilnej w określonych sytuacjach. Ciężar tej oceny spadnie zapewne na komisje dyscyplinarne działające w urzędach podległych przepisom ustawy o służbie cywilnej. Być może w najbardziej kontrowersyjnych przypadkach ostatecznie zdanie będzie należało do sądów.

Fakt skodyfikowania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej należy ocenić bardzo pozytywnie. Zarządzenie nr 70 powinno jednak stać się nie tyle zbiorem nakazów i zakazów w tym zakresie, lecz raczej swego rodzaju busolą pomocną w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych, niejednoznacznych

etycznie sytuacjach. Taka busola szczególnie potrzebna jest młodym urzędnikom, niemającym jeszcze odpowiedniego doświadczenia w zakresie rozwiązywania pojawiających się wówczas dylematów. Trzeba tu wyraźnie podkreślić, że zarządzenie to, które już dzisiaj zaczyna funkcjonować w świadomości urzędników jako nowy Kodeks Etyki Służby Cywilnej, jest przeznaczone dla ludzi uczciwych i prawych, którzy jednak – nawet mimo najlepszych intencji – nieraz mogą mieć trudności w wyborze właściwego sposobu postępowania w sytuacji konfliktu wartości lub interesów, zwłaszcza jeśli towarzyszą mu naciski ze strony zainteresowanych podmiotów. Kodeks ten jest zatem przeznaczony dla przytłaczającej większości członków naszego środowiska, jakim jest korpus służby cywilnej. Autorzy niniejszego artykułu wyrażają nadzieję, że stosowanie jego zasad przez wszystkich pracowników i urzędników służby cywilnej w ich codziennej pracy przyczyniać się będzie do umacniania podstawowych wartości ustrojowych naszego państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Przypis:

1. Proces konsultacji społecznych został omówiony przez sekretarza Zespołu Opiniodawczo-Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Wytycznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej Macieja Szmita na s. 8–9.

Czy etyki można się nauczyć?

Rozmowa z prof. dr. hab. Krzysztofem Kicińskim

przewodniczącym Zespołu Opiniodawczo-Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Wytucznych w Zakresie Przestrzegania Zasad Służby Cywilnej oraz Zasad Etyki Korpusu Służby Cywilnej

Prof. dr hab. Krzysztof Kiciński



Przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
Członek Komitetu Etyki w Nauce Polskiej Akademii Nauk.
Wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej.
W latach 2007–2009 przewodniczący Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.

❑ Jak Pan jako przewodniczący zespołu ocenia jego prace? Jakie są wady i zalety opracowania kodeksu etyki w zespole doradczym?

Zalety myślenia kolektywnego w tego typu zespołach są bezsporne. Gdyby kodeks był dziełem jednego autora, istniałoby duże prawdopodobieństwo, że mógłby on przeoczyć jakąś istotną kwestię. Natomiast ludzie działający w zespole nawzajem się uzupełniają i inspirują – powstają polemiki, które zwykle coś wnoszą, są twórcze. Ten zespół składał się z osób bardzo kompetentnych, na czele z profesorem Hubertem Izdebskim, który w pracach nad zarządzeniem odegrał istotną rolę. Należy jednak pamiętać, że w przypadku pracy zespołowej produktowi grodzi pewne „przeładowanie”. Sumują się sugestie różnych osób, przez co produkt się rozrasta i traci na zwięzłości. Omawiany kodeks ma wiele zalet, ale być może brakuje mu właśnie cnoty zwięzłości. Jak wpłynie to na jego percepcję pokaże praktyka.

❑ W skład zespołu wchodziłi reprezentanci różnych środowisk, przedstawiciele świata nauki, praktycy administracji, co zapewniło zespołowi możliwość wieloaspektowego spojrzenia na kwestie etyki i włączenia wypracowanych rozwiązań do projektu.

Jak Pan ocenia wkład członków korpusu służby cywilnej, reprezentowanych przez stronę związkową, w ostateczny efekt prac zespołu?

W Polsce kodeks jest nadawany przez konstytucyjnego zwierzchnika korpusu służby cywilnej, czyli Prezesa Rady Ministrów. Ważne było

zatem, aby jego twórcy wysłuchali opinii przedstawicieli korpusu, reprezentowanych w zespole przez stronę związkową. Tak też się stało. Członkowie zespołu spoza administracji mogli bowiem nie mieć dostatecznej wiedzy, jak skodyfikowane przez nich zasady i normy będą wprowadzane w życie przez członków korpusu służby cywilnej, mających przecież swoje interesy, prawa etc. Dlatego trzeba było poznać stanowisko również tej strony i wspólnie wypracować właściwe rozwiązania. Uważam więc, że udział strony związkowej był niezbędny, a jej wkład w pracę zespołu bardzo istotny.

❑ Co odpowiedziałby Pan krytykom zarządzenia, którzy – odnosząc się do konstrukcji kodeksu – twierdzą, że jest on „przegadany”?

Osobiście jestem zwolennikiem kodeksów zwięzłych. Takie kodeksy, mieszczące się na jednej czy dwóch stronach, są zazwyczaj lepiej znane przez tych, którym mają służyć.

Jeśli przyjrzymy się różnym kodeksom branżowym na świecie, dojdziemy do wniosku, że zwięzłe kodeksy są domeną stowarzyszeń. Naturalnie są wyjątki od tej reguły, jak np. Kodeks Etyki Komisji Lorda Nolana¹, która przygotowała 7-punktowy kodeks. Warto jednak zwrócić uwagę, że jest to dokument o zupełnie innej naturze. Zauważmy, że Komisja Nolana powstała w wyjątkowych okolicznościach – po głośnej aferze korupcyjnej. Chciała zatem podkreślić, że w służbie publicznej obowiązują ważne zasady etyczne i je dobitnie wyartykułować. Ambicją Komisji nie było zatem kazuistyczne rozstrzygnięcie problemów czy sporów, które pojawiają się w pracy urzędnika.

Natomiast kodeksy takie, jak nasz, są przede wszystkim odpowiedzią na liczne niejasności, które pojawiają się w codziennej pracy urzędnika. Bywa np. tak, że urzędnicy nie wiedzą, czy mogą podjąć dodatkowe zatrudnienie – wykładać na uczelni, wziąć honorarium za odczyt, albo deklarować publicznie stanowisko w takiej czy innej sprawie nieobojętnej politycznie.

Niedawno byliśmy np. świadkami sporu wokół prawa członka Rady Polityki Pieniężnej do wypowiedzania się na tematy nieobojętne politycznie. Przykład pokazuje, że wyraźne określenie co komu w danej roli publicznej wolno robić, a czego nie wolno, jest

niezwykle potrzebne. Ważne więc aby kodeks stanowił pewnego rodzaju „mapę drogową” pomagającą urzędnikowi dokonywać właściwych wyborów w trakcie wykonywania codziennej pracy. Jednak z drugiej strony, obecnie obserwuje się tendencję do mnożenia szczegółowych przepisów, które mają kierować każdym naszym krokiem, tymczasem powszechnie akceptowany i internalizowany etos zawodowy stanowi – jak się zdaje – lepszą gwarancję właściwego zachowania niż owe przepisy.

Konkludując: omawiany przez nas dokument nie może zastąpić etosu, ale może sprzyjać jego kreowaniu. Poza tym być może okaże się przydatny również w działalności Komisji Dyscyplinarnych oceniających nieetyczne zachowania urzędników. Przypomnijmy w tym kontekście, że w ustawie o służbie cywilnej znajdują się zapisy dotyczące różnych spraw etycznych. Niektóre z nich wymagają jednak konkretyzacji, co ma miejsce w kodeksie.

□ W jednym z wywiadów powiedział Pan, że polska demokracja nie jest jeszcze w pełni dojrzała, i że zmiany mentalne w społeczeństwie zachodzą najwolniej...

Wypowiadając te słowa miałem na myśli następującą kwestię: mieliśmy długą przerwę w normalnym funkcjonowaniu państwa, którego ustrój oparty jest na demokratycznych zasadach.

W tym czasie świat szedł naprzód, dokonało się wiele zmian również w dziedzinie administracji publicznej. Zatem to naturalne, że po zmianach ustrojowych musieliśmy zapoznać się z rozwiązaniami stosowanymi przez inne kraje i wiele z nich starać się wdrożyć u siebie. Nie wynika z tego jednak, że musimy się wyłącznie zapożyczać u innych – we własnej historii również mamy sporo dobrych wzorców, jeżeli chodzi zwłaszcza o etosy zawodowe. Idea służby publicznej była czymś bardzo żywym i konkretnym zwłaszcza w okresie międzywojennym, a nawet w czasie okupacji w państwie podziemnym. Wysokie standardy etyczne obowiązywały przed wojną nie tylko zresztą urzędników, ale i inne grupy zawodowe. Np. z relacji prawników, którzy wyjechali po wojnie do Nowego Jorku i mogli porównać etos naszych środowisk prawniczych z etosem środowisk prawników nowojorskich wynika nawet, że mieliśmy równie dobre, a może i lepsze standardy etyczne od kolegów zza oceanu. Niestety po wojnie sytuacja zmieniła się diametralnie, i to na bardzo długo.

Mamy więc własne tradycje i to nawet odległe w czasie. Warto pamiętać, że przez kilka stuleci I Rzeczpospolita była państwem demokratycznym w epoce, w której w Europie dominowały rządy autorytarne i despotyczne. Tymczasem już wówczas pojmowało się w Polsce (wprawdzie jeszcze stanowej) interes publiczny w sposób zbliżony do rozumienia współczesnego.

□ Wiele kontrowersji budzi zasada lojalności (zasada nr 3). Czy Pana zdaniem jest ona furtką

do zamykania ludziom ust na nieprawidłowości, jak sugerują niektórzy, czy może powinniśmy ją odczytywać jako próbę uruchomienia w Polsce zjawiska tzw. whistleblowingu?

Whistleblowerzy działający w dobrej wierze są lojalni wobec nadrzędnego interesu publicznego. Jeżeli informacje, które posiadają i przekazują, godzą w ich szefa czy w komórkę, w której pracują, to nie oni powinni ponosić konsekwencje tego stanu rzeczy. Oczywiście przy założeniu, że są to informacje prawdziwe. Ślepa lojalność wobec przełożonego może być nieetyczna, gdy prowadzi do nieujawniania zła. Tak więc w przypadku kogoś, kto nie może pogodzić się z faktem, że w jego otoczeniu dzieją się niewłaściwe rzeczy, a kierownik nie interweniuje, informacja przekazywana wyżej, ponad głowę bezpośredniego przełożonego, nie jest przejawem niełojalności. Jeśli ktoś ma wobec takiego stanowiska wątpliwości, niech zada sobie pytanie, wobec kogo urzędnik służby cywilnej powinien być lojalny? Dla mnie odpowiedź jest w tym przypadku oczywista: urzędnicy powinni być lojalni przede wszystkim wobec Rzeczypospolitej. Jeśli więc mamy do czynienia z człowiekiem o czystych intencjach, który dopatrył się nieprawidłowości i podniósł alarm, informując o nieprawidłowościach popełnianych przez przełożonych lub kolegów, powinniśmy uznać, że jego zachowanie jest zgodne z kodeksem. Podsumowując: whistleblowing jest zjawiskiem pozytywnym i zgodnym z zasadami etycznymi, gdy osoba, która się na takie działanie decyduje, kieruje się uczciwą bezinteresowną motywacją, odznacza rozważą w ocenie sytuacji oraz właściwie interpretuje interes publiczny.

□ Zasada neutralności politycznej, choć wydaje się fundamentalna, zawsze rodzi zrozumiałe kontrowersje. Czy omawiany kodeks jest wystarczającą odpowiedzią na dylematy związane z obowiązkiem zachowania neutralności politycznej?

Powiedziałbym, że dylematy związane z kwestią neutralności politycznej w służbie publicznej, która nie jest częścią klasy politycznej, są jak najbardziej autentyczne. Nie zawsze więc da się je rozstrzygnąć w sposób niebudzący wątpliwości. Warto jednak stworzyć reguły określające co urzędnikowi w tej dziedzinie wolno, a czego nie wolno, np. do jakiego stopnia można uzewnętrznic publicznie swoje przekonania polityczne. Osobiście wolałbym w tej dziedzinie rozwiązanie na wzór wspomnianego Kodeksu Nolana, dającego ogólną odpowiedź na pytanie, co urzędnik może, a czego nie może robić. Ogólną w tym sensie, że odwołującą się do jakiejś nadrzędnej dyrektywy. Na przykład jeśli chcemy, by służba cywilna była instytucją stabilną i działała sprawnie mimo zmieniających się układów politycznych, to urzędnicy powinni tak postępować, by przedstawiciele klasy politycznej byli przekonani, iż będą oni lojalnie pracowali dla każdej ekipy. Inaczej mówiąc – każdy kolejny szef rządu czy minister powinien wierzyć, że urzędnicy profesjonalnie

realizują zadania, które owi politycy mają prawo przed nimi stawiać. Patrząc na problem z tego punktu widzenia, lepiej rozumiemy dlaczego od urzędnika oczekuje się wspomnianej powściągliwości w ujawnianiu przekonań politycznych – jest ona po prostu warunkiem zaufania zwierzchnika politycznego do urzędnika.

□ Jakie są oczekiwania Pana Profesora związane z wdrażaniem zarządzenia?

Największym zagrożeniem w przypadku takich inicjatyw, jak ustanowienie kodeksu czy wydanie zarządzenia etycznego, jest to, że pozostaną one tylko na papierze, i nie będą wpływały na rzeczywiste zachowania. Dlatego obecnie główny wysiłek powinien pójść w kierunku wdrażania dokumentu. Tak naprawdę potrzebujemy wieloletniego planu działań zmierzających do tego, aby oddziaływał on realnie na zawodowe środowisko, aby ludzie poznali ustanowione zasady i potrafili oraz chcieli się do nich odwoływać. Szkolenia dotyczące kodeksu powinni w szczególności przechodzić dyrektorzy generalni urzędów, ze względu na wysoką rangę ich kompetencji i szeroki zakres możliwości w zakresie wdrażania zarządzenia. Dobrą formą wspomnianych szkoleń byłyby spotkania, na których dyskutowałoby się nad punktami, które budzą wątpliwości. Słabe punkty kodeksu wyjdą w trakcie jego wdrażania. Powinniśmy je monitorować i – w miarę możliwości – dokonywać niezbędnych zmian.

□ Panie Profesorze, czy na koniec naszej rozmowy mógłby Pan odpowiedzieć na pytanie – czy etyki w ogóle można się nauczyć?

Jeżeli odpowiedź sprowadzimy tylko do etyk zawodowych, to powiedziałbym, że etyki w pewnym zakresie można się nauczyć. Należy jednak podkreślić, że mówimy tu o osobach, które mają dobrą wolę i chcą zachowywać się etycznie, ale nie zawsze wiedzą jak jako przedstawiciele danego

zawodu powinni w określonej sytuacji postąpić. Dotyczy to zwłaszcza osób, które nie w pełni jeszcze weszły w swe role zawodowe, które się ich dopiero uczą.

Niegdyś dyskutowałem z młodym lekarzem, który nie bardzo mógł pogodzić się z faktem, że chociaż jako chirurg wie lepiej, jaki zabieg jest dla pacjenta wskazany, to jednak nie lekarz, ale sam pacjent (lub czasem jego rodzina), podejmuje decyzję czy się temu zabiegowi poddać. Chodziło mu o sytuację, w której operacja ratuje życie. Ten początkujący lekarz nie w pełni jeszcze zrozumiał, że jego rola nie upoważnia go do podejmowania decyzji za pacjenta, że może on jedynie pomóc w wyleczeniu choroby. Jest to oczywiście przypadek rzadki, gdyż lekarze zwykle już w czasie studiów poznają zasady, o które tu chodzi.

Inny przykład: zorganizowaliśmy kiedyś konferencję, która dotyczyła etyki zawodowej w korporacjach, małych i średnich firmach oraz w służbie publicznej. Sponsorzy konferencji przewidzieli skromne honoraria dla każdego prelegenta. Przedstawiciele służby publicznej, którzy też wygłaszali referaty, byli zdezorientowani, bo nie byli pewni jak powinni postąpić. Ostatecznie jedni przyjęli honoraria, inni nie, gdyż nie byli pewni czy wypada im to zrobić. Gdyby wtedy istniała powszechnie znana norma etyczna w tym zakresie, nie mieliby podobnych dylematów.

Przypis

Kodeks Etyki Komisji Lorda Nolana powstał jako efekt prac Komisji ds. Norm w Życiu Publicznym, powołanej w październiku 1994 r. przez premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora. Jej zadaniem była kodyfikacja zasad i reguł mających na celu likwidację praktyk korupcyjnych w sferze publicznej.

Rozmawiał Łukasz Wielocha

Kodeksy etyczne III RP

Rozmowa z prof. dr. hab. Hubertem Izdebskim

Prof. dr hab. Hubert Izdebski



Prawnik, historyk myśli polityczno-prawnej, teoretyk zarządzania publicznego i administracji.

Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładowca w Collegium Civitas

w Warszawie oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Sekretarz Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów przy Prezesie Rady Ministrów.

Uczestniczył w pracach nad reformą administracji publicznej w latach 1991–1994, 1995–1997 i w 1998 r. Autor m.in. projektu drugiej ustawy samorządowej dla miasta stołecznego Warszawy. Współtworzył projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Brał udział w pracach nad projektami ustaw o służbie cywilnej, w tym nad projektem obecnej ustawy. Uczestniczył w pracach zespołu przygotowującego zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, historii myśli politycznej i prawnej oraz ustroju i prawa, prawa cywilnego, prawa konstytucyjnego oraz teorii i filozofii prawa.

□ Sfery działalności różnych grup i środowisk zawodowych, społecznych i politycznych, od uczniów po parlamentarzystów, coraz częściej regulują przyjmowane przez nie kodeksy etyczne. Jak Pan tłumaczy dążenie różnych instytucji do tworzenia i przyjmowania programów etycznych?

Generalnie to zjawisko, które socjolog prawa prof. Andrzej Kojder określił jako „ekspansję problematyki etyki zawodowej oraz kodeksów etycznych” w Polsce, wynika z narastającego przekonania, że występując w określonej, ważnej roli społecznej, nie wystarczy nie naruszać prawa czy nawet działać zgodnie z przepisami prawa – trzeba bowiem wypełniać swoje obowiązki dobrze z punktu widzenia realizacji w ramach swojej roli podstawowych w ogóle i podstawowych dla danej roli wartości. Nie bez znaczenia jest tu

oddziaływanie anglosaskiej kultury politycznej i prawnej, w której tego rodzaju przekonanie stanowi podstawę uznanych rozwiązań nieformalnych i formalnych, i skąd w dużej mierze wywodzi się instytucja kodeksów etycznych, choć pierwszym takim kodeksem była, wciąż aktualna, lekarska przysięga Hipokratesa. Z drugiej strony, jak podkreśla prof. Anna Turska, również socjolog prawa: profesjonalizacja społeczeństwa „w warunkach rywalizacji, konkurencji i niedającego się często przewidzieć ryzyka utrzymania osiągniętej własnym wysiłkiem pozycji – prowadzić będzie do minimalizacji etycznych wymogów realizowanej roli i maksymalizacji jej efektywności w osiąganiu wartości związanych z pozycją zawodową”. Być może, „ekspansja problematyki etyki zawodowej” jest wyrazem podświadomego nawet czasem – i bardzo pozytywnego – dążenia do powstrzymania procesu minimalizacji wymogów etycznych jako skutku dążenia do maksymalizacji efektywności.

Konieczne jest zaznaczenie, że termin „kodeks etyczny” może być mylący. Zdarza się przecież usłyszeć stwierdzenie, że wystarczającym dla każdego kodeksem etycznym jest Dekalog. Otóż terminy takie, jak „etyka w służbie publicznej” czy „etyka zawodowa” mają w pewnym stopniu znaczenie techniczne, zarówno w sprzyjającej jej tradycji anglosaskiej – jak była o tym mowa – jak i w naszej tradycji; o „etyce obrończej”, „etyce adwokackiej” czy „etyce zawodowej” adwokata mówiono i pisano w kontekście kodeksu od 1886 r., choć pierwszy oficjalny „Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu” uchwalono dopiero w 1961 r. Mimo znacznego, zwłaszcza przed I wojną światową, wpływu francuskiej kultury prawnej, nie przejęto zatem, charakterystycznego dla Francji, terminu „deontologia zawodowa” (pochodzącego od greckiego słowa „dēon”, oznaczającego to, co konieczne, właściwe, obowiązkowe); deontologię w tym znaczeniu definiuje się tam jako zespół reguł – zarówno pochodzenia moralnego, jak i bardziej fachowo-technicznych – które powinny być przestrzegane przez osobę wykonującą dany zawód, a odróżnia od etyki zawodowej, uważanej za dyscyplinę naukową, mającą za przedmiot deontologię zawodową. Gdy mówimy o etyce jako materii kodeksu etycznego, mamy w istocie na myśli tę definicję, a nie proste odniesienie do Dekalogu – i może lepiej byłoby, aby uniknąć nieporozumień, używać terminu „deontologia”.

□ Co zawierają kodeksy? Czemu służą?

Pytanie dotyczy bardzo różnych kodeksów – różnych z bardzo wielu punktów widzenia. Dotyczą one przecież różnych zespołów czy środowisk

o różnych rolach społecznych, ale też i różnych wymiarach (wystarczy porównać kodeks etyki pracownika urzędu gminy X i, takiego akurat u nas nie ma, kodeks etyki w służbie publicznej); różnią się ze względu na sposób wypracowania i przyjęcia (od całkowicie dobrowolnej samoregulacji w obrębie określonego zespołu czy środowiska do nadania przez szefa tego zespołu – przykładem jest Kodeks czy obecnie Zasady etyki korpusu służby cywilnej); są różne ze względu na formalny stosunek do prawa, poczynając od tego, czy mają (co dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego), czy nie mają podstawy prawnej do ich wydania; mogą być zredagowane w sposób bardzo ogólny, przypominający akty normatywne, a mogą (co częste w tradycji anglosaskiej) być raczej instrukcjami zachowania się w trudnych sytuacjach w ramach odgrywania danej roli społecznej itd.

Generalnie wszakże kodeksy obejmują zawsze – na co wskazuje cytowana francuska definicja deontologii zawodowej – umocowane aksjologicznie normy, zarówno pochodzenia moralnego, jak i bardziej fachowo-techniczne, których przestrzeganie przesądza o dobrym, i to dobrym w sensie wartościującym, odgrywaniu danej roli społecznej, np. dobrym (mówimy jednak raczej należyty) wykonywaniu danego zawodu.

Wydaje się, że istotę tego rodzaju kodeksu wyjaśnia fragment preambuły ustalonego w 2006 r. „Kodeksu etyki diagnosty laboratoryjnego” – skądinąd jednego z najmłodszych zawodów zaufania publicznego, wciąż kwestionowanego co do istnienia jego tożsamości: „Kodeks Etyki Diagnosty Laboratoryjnego opiera się na powszechnie przyjętych normach etyki oraz zasadach wynikających z tradycji zawodu. Naczelną normą postępowania diagnosty laboratoryjnego jest dobro osoby ludzkiej, które powinno być chronione zarówno w odniesieniach indywidualnych, jak i społecznych. Z zasady tej wynika powinność poszanowania godności człowieka, jak również budowanie takich odniesień w pracy zawodowej, by jej naczelnym celem była służba człowiekowi według powszechnie cenionych wartości, takich jak: uczciwość, rzetelność i kompetencja”. W gruncie rzeczy, preambułę o takiej treści mogłyby mieć wszystkie kodeksy etyczne.

Polski system prawa nie definiuje terminu „zawód zaufania publicznego”. Jednak ustawodawca posługuje się nim w art. 17 Konstytucji RP.

Katalog wolnych zawodów, które mogą być wykonywane w formie spółki partnerskiej zawiera art. 88 Kodeksu spółek handlowych.

Ponadto art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne traktuje o pozarolniczej działalności gospodarczej wykonywanej osobiście przez osoby uprawiające wolne zawody, wymienione w artykule.

Jak Pan definiuje termin „zawód zaufania publicznego”?

Istotnie, termin „zawód zaufania publicznego” został wprowadzony do porządku prawnego RP na mocy przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Nie ma on definicji legalnej ani w Konstytucji (której projektodawcy niesłusznie uważali go za „termin zastany”, niewymagający sprecyzowania), ani w ustawodawstwie – i nie ma także bezpośredniego odpowiednika w innych językach. Szeroko stosowany w orzecznictwie, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, i w doktrynie, omawiany termin rzadko występuje w języku prawnym; jedynym zawodem ustawowo określonym jako zawód zaufania publicznego jest zawód rzecznika patentowego, a jeszcze w 2001 r. Sąd Najwyższy mógł odmówić kwalifikacji zawodu zaufania publicznego zawodowi adwokata – i to po tym, jak Trybunał Konstytucyjny uznał, w 1999 r., że zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego. Jak widać, zdefiniowanie terminu nie jest proste, więc może do ustalenia jego treści będziemy dochodzić metodą kolejnych kroków.

Po pierwsze zatem, zawody zaufania publicznego należą do szerszej kategorii zawodów regulowanych, przejętej z prawa Unii Europejskiej. W ustawie z 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE zawód regulowany jest zdefiniowany jako „zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych (...) przepisach, zwanych (...) ‘przepisami regulacyjnymi’”. Każdy zawód zaufania publicznego jest zawodem regulowanym, choć nie odwrotnie.

Po wtóre, co uznać trzeba za najważniejsze z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozmowy, zawody zaufania publicznego zalicza się do, czysto doktrynalnej, szerszej kategorii „zawodów etosowych” – zawodów, których wykonywanie poddane jest z jednej strony, dotyczącemu każdego z nich, unormowaniu ustawowemu (a więc są to szczególnie ważne zawody regulowane), a z drugiej strony – normom etyki ogólnej i szczególnej etyki danego zawodu. Od osób wykonujących te zawody wymaga się zajmowania szczególnej postawy etyczno-moralnej wyrażającej się w „powołaniu społecznym”, przy czym normy odpowiedniej etyki zawodowej kształtowane są wewnątrz danej grupy zawodowej. Etyka „zawodów etosowych” jest tradycyjnie nastawiona na osobistą odpowiedzialność osób wykonujących te zawody – i trudno ją odnosić do firm skupiających te osoby, zwłaszcza firm w formie spółek kapitałowych, wobec których można mówić o etyce instytucjonalnej oraz o „etyce biznesu”; w przypadku gdy ustawodawca dopuszcza

możliwość wykonywania zawodu, co więcej, równocześnie przez przedstawicieli dwóch albo więcej zawodów, w ramach jednostki organizacyjnej – firmy, również ta firma (np. adwokacko-radcowska) nie może nie stosować się do właściwych dla danego zawodu reguł deontologicznych.

Po trzecie, zawody zaufania publicznego są znaczeniowo bliskie prawnemu, jak również doktrynalnemu, pojęciu wolnych zawodów, o którego prawnym kształcie mowa w pytaniu. Przypomnijmy, że Kodeks spółek handlowych wymienia jako wolne zawody: adwokata, aptekarza (obecnie zawód ten określany jest jako „farmaceuta”), architekta, inżyniera budownictwa, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego, księgowego, lekarza, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, notariusza, pielęgniarki, położnej, radcy prawnego, rzecznika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego, jak również wskazuje, że mogą to być także zawody określone w odrębnych ustawach (w praktyce dotyczy to jedynie zawodu psychologa). Z kolei powołany przepis ustawy z 20 listopada 1998 r. definiuje wolny zawód jako „pozarolniczą działalność gospodarczą wykonywaną osobiście przez lekarzy, lekarzy stomatologów, lekarzy weterynarii, techników dentystrycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, tłumaczy oraz nauczycieli w zakresie świadczenia usług edukacyjnych polegających na udzielaniu lekcji na godziny, jeśli działalność ta nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej, z tym że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu”.

Obydwie definicje są na tyle różne, że służyć mogą jedynie na użytek danego unormowania. Może lepiej zatem poszukiwać definicji bardziej ogólnych – i taką sformułował w 2001 r. (choć też na tle konkretnego aktu prawnego, mianowicie ówczesnego brzmienia Szóstej dyrektywy VAT-owskiej) Trybunał Sprawiedliwości UE: „wolne zawody określone w załączniku F(2) do tej dyrektywy są działalnością o wyraźnie intelektualnym charakterze, wymagającą wysokich kwalifikacji oraz będącą zwykle przedmiotem jasnych i surowych reguł zawodowych. W wykonywaniu takiej działalności element osobisty ma szczególne znaczenie i prowadzenie takiej działalności zawsze zakłada wysoki stopień niezależności w wykonywaniu działań zawodowych”.

Po czwarte, z art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika, że samorząd zawodowy może być utworzony, w drodze ustawy, wyłącznie w stosunku do zawodów, które są uznane za zawody zaufania publicznego, ale zarazem nie każdy zawód zaufania publicznego

musi posiadać organizację samorządową, to bowiem zależy od uznania ustawodawcy. Poszukiwania znaczenia terminu można, nawiązując do brzmienia powołanego przepisu Konstytucji, prowadzić także poprzez ustalenie cech wspólnych zawodów, dla których ustawowo utworzono samorządy zawodowe – wszystkie te zawody zostały bowiem uznane za zawody zaufania publicznego. Nie rozwijając tej materii, warto może wskazać, że w dotyczącym zawodu komornika sądowego wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny wprost zacytował jedną z definicji formułowanych w doktrynie: „są to zawody polegające na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążące się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowane w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. (...) Od przedstawicieli tych zawodów społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (aplikacja, specjalizacja)”. Dodać trzeba, że samorząd zawodowy jest formą decentralizacji administracji publicznej. Z tego powodu przyjąć trzeba, że sędziowie i prokuratorzy, choć ustawowo zostali wyposażeni w samorząd zawodowy, nie wykonują zawodu zaufania publicznego w rozumieniu Konstytucji, bo ich samorząd nie może wypełniać funkcji samorządu zawodowego określonych w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Obecnie istnieją samorządy zawodowe następujących 15 zawodów, które można, w rezultacie, uznać za zawody zaufania publicznego: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych, lekarzy i lekarzy dentystry, pielęgniarek i położnych, farmaceutów, lekarzy weterynarii, rzeczników patentowych, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, architektów, urbanistów, inżynierów budownictwa oraz diagnostów laboratoryjnych; ponadto, obowiązująca od 1 stycznia 2006 r. ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów przewiduje utworzenie samorządu tego zawodu, samorząd ten jednak dotychczas nie powstał. Ograniczając się do powyższych zawodów zaufania publicznego, należy zauważyć ich poważne zróżnicowanie pod wieloma względami, w tym pod względem prawnym. Dotyczy to, w szczególności:

- zróżnicowania ustawowo dopuszczalnych form wykonywania zawodu – niektóre zawody mogą być wykonywane wyłącznie na zasadach właściwych wolnym zawodom, tzn. wyłącznie w formie działalności indywidualnej albo w formie działalności indywidualnej lub w spółkach osobowych, także, często z ograniczeniami, handlowych, podczas gdy inne zawody (jak radcowie prawni i doradcy podatkowi) mogą być wykonywane także w ramach stosunku pracy albo w ramach spółek kapitałowych (jak zawód rzecznika patentowego); stosunek pracy osób wykonujących zawód zaufania publicznego

powinien, w celu zachowania właściwej im niezależności, mieć szczególną cechę wyłączenia w zakresie treści lub metod czynności zawodowych dyspozycji art. 100 § 1 Kodeksu pracy, poddającego pracownika obowiązкови wykonania polecenia przełożonego, które dotyczy pracy;

- w ramach indywidualnego lub wspólnego (zespołowego) wykonywania zawodu (a więc nie w ramach stosunku pracy czy udziału w spółce kapitałowej) – uznania go za wykonywanie działalności gospodarczej, w szczególności w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; obecnie, co dotyczy także zawodów prawniczych poza komornikami sądowymi, takie uznanie zasadniczo występuje;

- istoty czynności zawodowych – notariusze i komornicy sądowi wykonują czynności o charakterze publicznym i, nie będąc w służbie publicznej w ścisłym jej rozumieniu, są traktowani albo jako funkcjonariusze publiczni (komornicy sądowi), albo co najmniej korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (notariusze) i z punktu widzenia funkcjonalnego pełnią służbę publiczną, czym różnią się od przedstawicieli innych zawodów zaufania publicznego, świadczących usługi o charakterze rynkowym, choć są to usługi o szczególnym charakterze, właściwym dla zawodów zaufania publicznego.

□ Czym charakteryzują się kodeksy grup zawodowych reprezentujących zawody zaufania publicznego?

Przed wszystkim mają one sformalizowany charakter. Są uchwalane na podstawie umocowania ustawowego przez właściwy organ samorządu. Mają formę bliską klasycznym aktom normatywnym. Ich uchwalenie i treść są poddane nadzorowi właściwego organu władzy publicznej, a zatem mają przymiot zweryfikowania pod względem zgodności z prawem.

Istotne jest jednak także to, że – stanowiąc normy etyki zawodowej – *a contrario*, nierzadko z użyciem zwrotów bardzo niedookreślonych, wskazują co jest naruszeniem zasad należytego wykonywania zawodu, a zatem naruszenie ich postanowień może być podstawą, i to z reguły także samoistną, uruchomienia odpowiedzialności dyscyplinarnej; odpowiedzialność dyscyplinarna osób należących do danego samorządu zawodowego przed właściwymi organami samorządu jest jedną z podstawowych cech tego samorządu i objętych nim zawodów „etosowych”.

□ Czym różnią się kodeksy etyczne konkretnych instytucji, np. firm, organizacji itp. od kodeksów obowiązujących w określonych środowiskach zawodowych lub społecznych, np. lekarzy, adwokatów, dziennikarzy?

Niezależnie od podkreślanego już zróżnicowania środowiskowych, w tym zawodowych kodeksów etycznych, są to po pierwsze kodeksy dotyczące dobrego wykonywania jednej roli społecznej (w szczególności wykonywania danego zawodu),

a po wtóre są one ukierunkowane indywidualnie – ich adresatami są poszczególne osoby. Są to kodeksy etyki (deontologii indywidualnej), nastawione na indywidualne wykonywanie zawodu (co w ogóle było tradycją wolnych zawodów).

Coraz częściej jednak znaczna część zawodów zaufania publicznego (wolnych zawodów) może być – i jest – wykonywana także w formie osobowej spółki handlowej, w tym stworzonej specjalnie dla celów wykonywania wielu z tych zawodów, wspomianej już spółki partnerskiej. Oznacza to solidarną odpowiedzialność wspólników za cywilnoprawne skutki zespołowego wykonywania działalności zawodowej, ale – jeżeli spółki są duże – faktycznie pomniejsza rolę odpowiedzialności indywidualnej. Oznacza to, że adwokat, radca prawny czy też – przy szczególnym charakterze swojego zawodu – notariusz, podlegają, obok tradycyjnych reguł indywidualnej etyki zawodowej, kształtującym się regułom etyki kolektywnej, przy czym w kancelarii, w której współwystępują adwokaci i radcowie prawni, a coraz częściej także doradcy podatkowi lub rzecznicy patentowi (nie mówiąc o prawnikach zagranicznych, którzy zachowują związek z rodzimymi korporacjami), uwzględnić trzeba współwystępowanie różnych etyk indywidualnych. Kodeksy etyczne tych instytucji muszą zatem uwzględniać różne aspekty tego, co określam mianem zbiegu norm etyki zawodowej.

Część zawodów zaufania publicznego może być wykonywana nie tylko w ramach stosunku pracy w większej czy mniejszej instytucji, w której wykonywane są bardzo różne zawody (niekoniecznie regulowane czy „etosowe”), ale także w ramach spółek kapitałowych z udziałem osób wykonujących te zawody. W tych przypadkach dochodzi już nie tylko do zbiegu norm etyki zawodowej, ale do celowości – i coraz częściej konieczności – wypracowania reguł etyki kolektywnej, właściwej osobom współdziałającym w ramach danej instytucji, ale też i właściwej samej instytucji. Ten ostatni aspekt zbliża omawiane kodeksy etyczne do aktów ze sfery „etyki biznesu”.

□ Czy administracja publiczna nie powinna mieć jednego, wspólnego dla całego sektora, kodeksu etycznego?

Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jak miałyby powstać taki wspólny kodeks. Jeżeli miałyby on być wydany przez określony organ władzy publicznej – jakiegoś szefa administracji publicznej, byłby temu przeciwny, bowiem takiego szefa, który byłby tu właściwy, nie ma i być nie powinno; czym innym jest pozycja Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika korpusu służby cywilnej w administracji rządowej, uprawniająca do unormowania zasad etyki członków korpusu.

Jeżeli natomiast w drodze samoorganizacji zainteresowanych środowisk i w konsekwencji samoregulacji doszłoby do wypracowania i przyjęcia kodeksu wspólnego dla administracji rządowej i samorządowej (a może także prezydenckiej oraz

wcale niemałej sądowej), który to kodeks byłby aktem ogólniejszym niż kodeksy formalne (kodeks służby cywilnej) czy nieformalne poszczególnych środowisk, trzeba by się było tylko cieszyć – tak samo jak gdyby doszło do wypracowania i przyjęcia kodeksu etyki w ogóle w służbie publicznej.

Na początku mówiłem o narastającym przekonaniu, że występując w określonej, ważnej roli społecznej, nie wystarczy nie naruszać prawa czy nawet działać zgodnie z przepisami prawa – trzeba bowiem wypełniać swoje obowiązki należycie, tzn. dobrze z punktu widzenia realizacji w ramach swojej roli

podstawowych w ogóle i podstawowych dla danej roli wartości. Instytucje też powinny dobrze wypełniać swoje obowiązki. Jest zatem możliwe, że skutkiem narastania wskazanego przekonania prędzej czy później będą próby tworzenia – ostatecznie – hierarchii kodeksów; tworzona dobrowolnie hierarchia powinna być jednak nieformalna, bowiem w ramach niniejszej rozmowy pozostajemy poza systemem tradycyjnych źródeł prawa.

Rozmawiała Dorota Gdańska

Wartości i godnościowe zarządzanie w administracji publicznej

Rozmowa z dr. hab. Markiem Kosewskim

Dr hab. Marek Kosewski



Profesor Wydziału Psychologii w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania, dyrektor Kolegium Kształcenia Podyplomowego i Instytutu Zarządzania przez Wartości WSiFiZ. Wykładał na Uniwersytecie Warszawskim, gościnnie na uczelniach w Europie, Kanadzie, Wenezueli i USA.

Autor szkoleń menadżerskich z zakresu metod kształtowania pracowniczej motywacji godnościowej oraz budowania etosu organizacji, kieruje zespołem trenerów i wykładowców szkolących kadre kierowniczą i pracowników firm.

Uczestniczył w pracach zespołów przygotowujących Kodeks Etyki Służby Cywilnej i zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Autor monografii, książek i artykułów naukowych dotyczących zachowania agresywnego, zachowania się ludzi w sytuacjach pokusy i upokorzenia oraz zarządzania przez wartości.

□ Kiedy kodeksy etyczne spełniają swoją rolę?

Wtedy, gdy z papieru, na którym są drukowane, przenoszą się do przekonania ludzi, do których je adresujemy, do ich obyczajów i zasad postępowania stosowanych w codziennym funkcjonowaniu.

□ Właśnie ukazało się zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Co należy zrobić, aby nie pozostało na papierze?

Należy w świadomości urzędników państwowych powiązać wartości i zasady etyczne ujęte w zarządzeniu z codziennymi obowiązkami i czynnościami. Wartości, normy i zasady muszą wejść w obyczajowość codzienną, w kulturę organizacyjną urzędu.

□ Jak to zrobić?

Szefowie muszą odstawić kij i marchewkę i zacząć zarządzać osobami, a nie zasobami ludzkimi. To jest główne zadanie dla szefa każdego zespołu pracowniczego w administracji, którego musi się on wyuczyć. Urzędnik nie jest bezmiennym zasobem urzędu, ale podmiotem. Obecność wartości w pracy dostrzega on przez pryzmat osobistych doświadczeń, przyswaja je sobie pracując i widząc, że ci, którzy mają nad nim władzę menadżerską, traktują go jak partnera, że zarządzając nim i jego kolegami, trzymają się wartości i zasad. Zanim jednak wejździemy w ten temat głębiej, powiedzmy jasno – urzędnikom państwowym płacić należy

godziwie, to znaczy o 10 proc. więcej niż wynosi przeciętna płaca na rynku pracy dla kogoś o podobnych kwalifikacjach.

❑ A tymczasem płacimy specjalistom pracującym w administracji wielokrotnie mniej niż w biznesie.

To błąd. Są stanowiska w administracji, gdzie trafiają trudne sprawy, które wymagają najwyższych kwalifikacji – znajomości kilku języków obcych, prawa, specjalistycznej wiedzy i odpowiedniego wykształcenia. Tacy wyjątkowi specjaliści potrzebni są w poprawnie zorganizowanej administracji państwowej nieczęsto, są drodzy, powinni być właściwie wykorzystywani i odpowiednio wynagradzani. Muszą zarabiać tyle, aby w porównaniu do swoich lepiej zarabiających odpowiedników z biznesu nie zmuszać się do upokarzających wyrzeczeń. Idą do pracy w administracji państwowej nie dla zarobków, szukają tutaj szansy na uzyskanie poczucia sensu własnej pracy i własnego życia, bo praca w biznesie łatwo „wypala” człowieka, bo często nie widać jej powiązania z powszechnie i osobiście cenionymi wartościami. To jest grupa nieliczna w administracji państwowej, która w swym najliczniejszym trzonie nie wymaga takich kwalifikacji – mogą one być przeciętne, bo praca jest w większości rutynowa, oparta na ustalonych procedurach. Godziwa płaca daje się dla większości stanowisk urzędniczych określić przez odniesienie do lokalnego rynku pracy. Dla większości stanowisk w administracji najważniejsze nie są kwalifikacje, lecz morale pracy, trzymanie się w pracy zasad i wartości służby cywilnej. Dlatego, dając urzędnikowi godziwą płacę, należy zapomnieć o wszelkich premiach i nagrodach za jego dobrą pracę.

❑ Dlaczego?

Bo do takiej, najlepszej na swoje możliwości pracy zobowiązał się kontraktem. Traktujmy go poważnie jeśli chcemy, aby i on traktował swoje zobowiązania poważnie.

❑ A jeśli ktoś za dobrze wykonaną pracę oczekuje po prostu dodatkowych pieniędzy, premii, nagrody?

To znaczy, że pomylił adres i poszedł nie do tej pracy, do której pójść powinien. Znaczące pieniądze zarabia się w biznesie, w administracji państwowej zarabia się godziwie – na razie nie jest to niestety jeszcze normą – i ma się do spełnienia częstkę misji ciężającej na państwie wobec obywatela.

❑ Dlaczego motywowanie kijem i marchewką szkodzi morale pracy?

Najlepiej wyjaśnia to prof. Andrzej Blikle¹: [..] „z każdą nagrodą-marchewką wiąże się kara-kij w postaci pozbawienia marchewki, a z każdym kijem wiąże się marchewka w postaci uniknięcia kija. Ponadto nagroda materialna szybko traktowana jest jako „oczywista należność” i wyczerpuje swoją zdolność motywowania, a kij zawsze boli, zawsze więc staramy się go unikać. To powoduje, że nagrody

szybko zamieniają się w kary, a marchewki w kije. Blikle zauważył ważną prawidłowość, tzw. Wielkie Prawo Marchewki: „Każda marchewka służy jedynie do tego, aby zrobić z niej kij”. Motywuje nie sama premia, ale możliwość jej odebrania – zachowaniem rządu strach przed utratą osobistej korzyści.

Marchewkij niszczy dwustronne, po partnersku symetryczne relacje, oparte na zaufaniu. Marchewka to nagroda, którą pokazujemy komuś zależnemu od nas, kierując jednocześnie do niego następujący komunikat marchewkowy:

„Widzisz, tu jest marchewka. Mam ją i mógłbym ci ją dać z góry, ale wtedy ty nie wykonasz swojej pracy najlepiej jak potrafisz. A dlaczego nie wykonasz i nie dotrzymasz danego słowa, mimo że w umowie o pracę zobowiązałeś się do tego? Bo jesteś leniwy i nieuczciwy – nagrodę weźmiesz, a pracować będziesz jak zawsze. Więc dam ci marchewkę, gdy skontroluję wykonanie tego, co obiecałeś zrobić.”

Stosując nagrody materialne nie da się uniknąć takiego komunikatu. Jest nieodłącznie z nimi związany. Manifestuje stosunek do pracowników, który trudno nazwać przyjaznym i pełnym zaufania.

❑ Skoro kij i marchewka są tak destruktywne, to dlaczego są stosowane tak często?

Odpowiedź na to pytanie jest prosta – zacytuję znowu Andrzeja Bliklego. [...] „Stosowanie marchewkija jest łatwe, nie wymaga żadnej wiedzy oraz uwalnia od konieczności analizowania przyczyn. Pozwala też na szybkie osiągnięcie prostych celów operacyjnych w myśl zasady, że za pomocą nagród i kar można prawie każdego zmusić do prawie wszystkiego. Niestety nie można zmusić do tego, co w pracy lidera jest najważniejsze — by ktoś polubił swoją pracę.”

❑ Jak więc motywować do pracy urzędników państwowych?

Zastąpić kij i marchewkę, teraz stosowane już tylko przez troglodytów zarządzania, innym sposobem motywowania, odwołującym się do poczucia własnej godności i osobiście cenionych wartości, a nie chęci zysku i obawy przed jego utratą. Urzędnika do codziennej dobrej pracy należy motywować nagrodami (i karami) symbolicznymi, bazując na odczuwanym przezeń powiązaniu własnej pracy z wartościami moralnymi.

❑ Co nam przeszkadza we wdrożeniu takiego sposobu zarządzania?

Stereotypy i przekonania wyniesione z realnego socjalizmu. Nazywam to zjawisko „anomia sovietica”. Realny socjalizm to system, w którym wartości były dla naiwnych, w którym co innego się myślało, co innego mówiło i co innego robiło. Uroczyście podtrzymywano ideę równości ludzi, lecz faktycznie

zastąpiono ją podziałem na równych i równiejszych, ideę pracy jako wartości naczelnej sprowadzono do podziału ludzi na pracujących roboty i rządzących nimi „kacyków”. Oficjalnie praca była wysoko cenioną wartością i nie pracowali tylko „społeczne pasażerzy”, a faktycznie cenione było „dobre ustawienie się w pracy”, dające maksimum korzyści przy minimum wysiłku. W socjalizmie przedsiębiorstwo i urząd były po to, aby zatrudnić i ukrywać bezrobocie. Wytwarzanie czegoś było rezultatem drugorzędnym, ubocznym. Żeby praca była pracą, trzeba było ten porządek spraw odwrócić – o sens pracy walczyła pierwsza „Solidarność”. Niestety, w świadomości ludzi przetrwała dotąd „socjalistyczna” kultura pracy „na etacie”, pracy „dobrej bo lekkiej”, w ciepłym układów i znajomości, w której objęcie się i wysiłek na „ćwierć gwizdka” były przedmiotem zazdrości tych, którym przyszło pracować naprawdę. Wtedy powstały przekonania typu: „Czy się stoi, czy się leży, dwa tysiące się należy”. Praca została odcięta od prawidłowych znaczeń godnościowych i od wartości moralnych, z którymi od wieków była związana w kulturze chrześcijańskiej Europy. Tak powstała „anomia sovieticka”, niesiony systemem społeczno-politycznym stan, w którym wartości ofisniały w przekonaniach osobistych, a także oficjalnie i odświętnie, lecz brakło ich w zachowaniu.

❑ Wartości można osobiście cenić, a mimo to postępować niezgodnie z nimi?

Oczywiście, to normalne i bardzo częste zjawisko. A dlaczego wierzący grzeszą? Anomia rozumiana jako ceniecie wartości i naruszanie ich w zachowaniu zaczęła się od Adama, Ewy i owocu zakazanego. Jeśli zostanie wsparta systemem społeczno-politycznym, rujnuje infrastrukturę moralną społeczeństwa. Za anomię odpowiadają usprawiedliwienia.

❑ Jaką mają postać?

Czasem mają postać racjonalizacji – przekonuję sam siebie, że nic złego nie zrobiłem w tych konkretnych okolicznościach, np. nie oddaję przyjacielowi długu, bo choć należy dotrzymać słowa, to w tym konkretnym przypadku on ma duże zasoby, a mnie bardzo teraz potrzebne są pieniądze. Albo okradam pracodawcę z papieru do drukarki, bo dziecko potrzebuje go do szkoły, a mnie szef pominął w podwyżce, okradam go z czasu pracy i załatwiam prywatne sprawy w pracy, bo za taką pensję trudno przeżyć, etc. Racjonalizacje mają stosunkowo niewielką moc uspokajania sumienia. Ważniejsze są usprawiedliwienia społecznie uzgadniane w grupie ludzi w takiej samej sytuacji pokusy – a w pracy o to nietrudno. Pracownicze grupy koleżeńskie razem stają w tych samych sytuacjach wyboru: albo korzyść osobista, albo wartości w rodzaju lojalność wobec pracodawcy, rzetelne dotrzymanie zobowiązania podpisanego w kontrakcie, czy wreszcie zwykła uczciwość. W realnym socjalizmie takie grupowe uzgadnianie usprawiedliwień, na które szefowie przymykali oczy, było powszechnym zjawiskiem. W świadomości

ludzi przetrwały charakterystyczne dla realnego socjalizmu przekonania usprawiedliwiające. Anomia społeczna odziedziczona po realnym socjalizmie dalej blokuje powiązanie pracy z wartościami. Nie występuje już w tak prymitywnej postaci jak anomia sovieticka, ale jest jej nieodrodną siostrzycą. Dzięki anomii i powszechnie akceptowanym usprawiedliwieniom w socjalizmie nie dawało się łapówek, lecz „załatwiało” z prezesem przydział mieszkania, „organizowało” deficytowy w sklepach towar, etc.

❑ Czy z anomii bierze się korupcja?

Tak, i dlatego stanowi problem społeczny tak trudny do usunięcia. Porządni ludzie, ceniący sobie wartości i często przez lata dający temu wyraz swoją uczciwą pracą, a czasem jeszcze odważnym zachowaniem w czasach opozycji antykomunistycznej, stają się bohaterami afery korupcyjnej, ulegają pokusie i biorą nienależne osobiste korzyści z naruszeniem osobiście cenionych wartości. Dlaczego ci ludzie ceniąc sobie to, co dobre, idą za tym, co złe? Mówiąc po prostu, dlaczego porządni ludzie oszukują i kradną? Jeśli to zrozumiemy, zrozumiemy także, że korupcja to specjalność porządnym ludzi, którzy ulegli pokusie, a nie marginesu społecznego spod budki z piwem. A ulegli pokusie dlatego, że z innymi porządnymi ludźmi uzgodnili usprawiedliwienia dla jakiejś konkretnej sytuacji pokusy i np. „załatwili” posadę koledze, bo zasłużył się dla partii. Zrobili to niby w imię „idei”, ale wiedzą, że jest im wdzięczny i w przyszłości mogą na niego liczyć, gdy im samym braknie posady.

❑ Gdyby tych usprawiedliwień nie uzgodnili, to nie ulegliby pokusie?

Bez usprawiedliwień, i to wiarygodnych osobiście, przeciętny człowiek nie naruszy osobiście cenionych zasad i wartości. Inna rzecz, że społeczne uzgadnianie usprawiedliwień przebiega niezwykle łatwo i szybko – anomia sovieticka przetała temu drogę. Jeśli osoba lub grupa przyswoi sobie i uwiarygodni usprawiedliwienia, przestaje działać samokontrola godnościowa – zarówno ta indywidualna, oparta na własnym sumieniu, jak i ta grupowa, powodująca że zespół przywołuje do porządku kogoś przypominając mu, czego czynić nie wypada. Oczywiście bywa tak, że samokontrolę wyłączyły społeczne usprawiedliwienia, lecz działa kontrola „zewnętrzna” i ze strachu przed karą nie sięgamy po korzyści w sytuacji pokusy, ale to świadczy tylko o strachliwości, a nie uczciwości czy godności takiej osoby.

❑ W swoich pracach rozwija Pan koncepcję godnościową we współczesnym zarządzaniu. Na czym ona polega?

Od lat rozwijam koncepcję anomii i etosu pracowniczego² oraz równolegle techniki szkoleniowe uczące szefów zespołów pracowniczych umiejętności zarządzania godnościowego, które można nazwać także zarządzaniem podmiotowym przez wartości. Prowadzę wraz z moim zespołem szkolenia dla menadżerów administracji i biznesu, ukazujące im, że powiązanie pracy z wartościami

zależy od stylu zarządzania. Zmieniamy przełożonych operujących marchewkijem na liderów, dostarczając im umiejętności wpływania na poczucie własnej godności i pociągania za sobą pracowników do realizacji zadań społecznych stojących przed administracją publiczną. Przywództwa można i trzeba się wyuczyć albo metodą prób i błędów, albo dużo szybciej na treningach i warsztatach.

❑ Co to przynosi w praktyce urzędowi i pracownikom?

W zespole zarządzanym godnościowo przez lidera praca daje pracownikom poczucie jej sensu i satysfakcję, tworzy dumę z tego, że się w takim zespole lub urzędzie pracuje, tworzy etos pracowniczy oraz wynikającą z niego samokontrolę godnościową. Jakość każdej złożonej pracy – w szczególności pracy urzędnika państwowego – zależy wyłącznie od samokontroli w dotrzymywaniu standardów godnego i etycznego postępowania, bez samokontroli nie ma rzetelności i odpowiedzialności za urzędnicze decyzje. Samokontrola zaś powstaje tylko wówczas, gdy praca powiązana jest z powszechnie cenionymi wartościami. Tak zamyka się koło zależności pomiędzy pracą, wartościami moralnymi, samokontrolą i jakością pracy a potrzebą

własnej godności i satysfakcją z pracy. Szefowie zespołów mający ambicję wyuczenia się jak zostać liderami, mają poczucie samorealizacji, podobnie jak ich podwładni nie wypalają się zawodowo, bo praca zarządzana w taki sposób wszystkim przynosi wysoką satysfakcję. Niestety w naszej polskiej kulturze organizacyjnej mamy w urzędach publicznych niedostatek liderów – szefowie na niższych szczeblach to często tylko przełożeni, którzy trzymają w rękach kij i marchewkę. Dobre zarządzanie zawsze było i będzie sztuką przewodzenia ludziom, pociągania ich za sobą do wykonania jakiegoś zadania, a nie zaganianiem ich do pracy kijem i marchewką.

Przypisy:

1. „Doktryna jakości” (2011) – książka dostępna on-line w domenie publicznej. Por. także M. Kosewski i A. J. Blikle „Wartości jako instrument zarządzania w firmach rodzinnych – czyli od przełożonego do lidera” [w:] Metodologia wsparcia firm rodzinnych, Wyd. Inicjatywa Firm Rodzinnych, Warszawa, w druku.

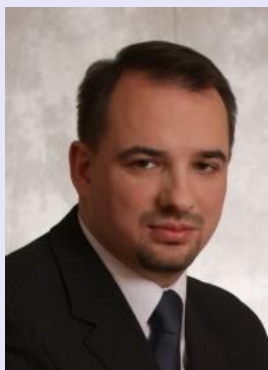
2. M. Kosewski Wartości, godność i władza, VizjaPress, Warszawa, 2008.

Rozmawiała Dorota Gdańska

Etyka zawodu urzędnika

Rozmowa z doktorem nauk prawnych Tomaszem Pietrzykowskim

Dr Tomasz Pietrzykowski



Adiunkt w Katerze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W latach 2005–2007 wojewoda śląski.

Od 1999 r. praktykujący prawnik, od 2004 r. radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Katowicach. Członek

Rady Instytutu Etyki Prawniczej oraz Komisji do Spraw Etyki Krajowej Rady Radców Prawnych.

Autor publikacji z dziedziny teorii i filozofii prawa oraz etyki prawniczej, w tym monografii „Etyka w administracji publicznej” (wspólnie z I. Bogucką). Członek kolegium redakcyjnego czasopisma „Radca Prawny”.

❑ **Komu służy kodeks etyczny? Czy jest potrzebny wyłącznie pracownikom (urzędnikom) służby cywilnej, czy też może być także przydatny osobom niebędącym członkami korpusu, tj. obywatelom, ministrom, wojewodom itp.?**

Czy powinien być postrzegany jako drogowskaz etycznego działania, czy raczej bariera i przestroga przed działaniem nieetycznym?

Kodeks etyczny wyrażający zasady etyczne służby publicznej pełni rolę podwójną. Samym urzędnikom jest potrzebny przede wszystkim jako pewne *memento*. Ma przypominać, że sposób, w jaki urzędnik postępuje w pracy i poza nią, ma, a przynajmniej miewa, wymiar nie tylko techniczny, prawny czy praktyczno-życiowy, ale także moralny. Ale poza tym kodeks jest również swego rodzaju świadectwem, że postawa etyczna urzędnika, respektowanie przez niego określonych wartości i zasad moralnych wpływających na jego postępowanie nie jest tylko i wyłącznie sprawą jego prywatnego sumienia, ale leży w sferze legity-

mowanego zainteresowania innych – zarówno jego przełożonych, jak i opinii publicznej.

Stąd też kodeks należy traktować jako próbę wyartykułowania tych oczekiwań społecznych, czy wręcz wymagań, jakie obywatele stawiają osobom, w ręce których godzą się powierzyć praktyczne wykonywanie nad sobą władzy.

Z tych względów gotowość i zdolność podporządkowania swojej pracy, a w pewnej mierze także życia pozazawodowego, wartościom etycznym służby publicznej, stanowić powinno istotne kryterium oceny poszczególnych urzędników przez ich przełożonych. Zasady te w dużej części pokrywają się zresztą ze *stricte* prawnymi obowiązkami urzędnika, jakie wywieść można z norm Konstytucji, zwłaszcza art. 153, a także pragmatyk zawodowych urzędników. Obowiązki etyczno-zawodowe wychodzą jednak niejako „ponad” poziom postępowania jedynie legalnego, wymagając świadomego orientowania swoich decyzji i działań na realizację wartości kluczowych w służbie publicznej, takich jak: praworządność, bezstronność, neutralność polityczna czy interes publiczny. Co trzeba jednak również podkreślić, niezależnie od sankcji, dyscyplinarnych czy jakichkolwiek innych naruszenia etyki zawodowej, składające się na nią obowiązki moralne z natury rzeczy wiążą przede wszystkim „w sumieniu” i wymagają wypełniania niezależnie od obawy kary lub oczekiwania pochwał czy awansów.

„Wymagajcie od siebie, nawet jeżeli inni od was nie wymagają” – przypominał kiedyś Jan Paweł II.
Bez tego nie ma etyki, jest tylko tresura.

□ Czy treści wydanego przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia, pomimo że formalnie nieobowiązujące, mogą być uznane za uniwersalne w służbie publicznej dla takich grup zawodowych, jak: politycy, członkowie gabinetów, samorządowcy, pracownicy służb socjalnych itp.

Normy moralne tworzące korpus etyki zawodowej wiążą osoby wykonujące daną profesję niezależnie od formalnej mocy obowiązującej takiego czy innego „kodeksu etycznego”. Jego wydanie, co do zasady, trudno traktować jako „ustanowienie” czy „wprowadzenie” zawartych w nim obowiązków moralnych, lecz raczej lepszą lub gorszą próbę ich odzwierciedlenia. Żadna norma nie stanie się „moralna” poprzez zamieszczenie jej w kodeksie etycznym, ani nie przestanie być „moralnie wiążąca” jedynie na skutek jej wykreślenia z kodeksu. Mówiąc nieco prawniczym językiem, kodeks sam w sobie nie

jest aktem „konstytutywnym”, ale raczej deklaratoryjnym. Co więcej, poszczególne etyki zawodowe „wyrastają” niejako z norm moralności powszechnej, stanowiących ich oczywisty wspólny rdzeń.

Niezależnie więc od istnienia, formy i treści takich czy innych kodeksów etycznych, treść obowiązków moralnych składających się na etykę zawodową jest w dużej mierze wspólna nie tylko dla odmiennych grup pracowników administracji, ale także wielu innych profesji spoza kręgu administracji publicznej.

Jednakże ranga poszczególnych wartości i wynikająca z tego treść konkretnych wzorców postępowania może do pewnego stopnia różnić się w zależności od roli społecznej wypełnianej przez dany zawód.

Jedną z głównych wartości zawodowych urzędnika czy sędziego jest bezstronność, ale trudno wymagać jej od adwokata czy doradcy podatkowego. Dla adwokata jednym z fundamentów etyki zawodowej jest niezależność wykonywania „wolnego” zawodu, w administracji publicznej wartość ta ustępuje lojalności wynikającej z hierarchicznej struktury administracji publicznej. Neutralność polityczna jest z kolei cnotą urzędnika, lecz niekoniecznie ministra czy członka jego gabinetu politycznego itd. Stąd zasady etyki służby cywilnej należałoby, jak sądzę, traktować jako wyraz wartości i norm odnoszących się do pracowników zajmujących *stricte* merytoryczne stanowiska w administracji. Jest to oczywiście grupa znacznie szersza niż sam korpus służby cywilnej, nie może być jednak wprost odnoszona do osób zajmujących stanowiska typowo polityczne bądź usytuowane na granicy pomiędzy stanowiskami politycznymi a merytorycznymi. Nie oznacza to oczywiście, że na tamtych stanowiskach „wszystko wolno”. Nic podobnego, tyle że rola społeczna polityków sprawujących władzę w demokratycznym państwie wymusza nieco inne definiowanie ich powinności i ograniczeń niż w przypadku merytorycznych urzędników tworzących apolityczny korpus administracji państwa i samorządu.

□ Jak, Pana zdaniem, należy budować większe porozumienie (ewentualnie płaszczyzny porozumienia) pomiędzy kręgiem polityków i realizującym ich idee korpusem służby cywilnej?

Budowa rzeczywistego etosu zawodowego przypomina cierpliwą i upartą pielęgnację angielskiego trawnika. Stan naszej służby publicznej, pozwalając sobie na pewne uogólnienie i przerysowanie, przypomina natomiast trawniki znane z wielu naszych miast – z natychmiast wydeptywanymi w różne strony „skrókami”, biorącymi się na ogół z nawyku myślenia, że przecież jeżeli „tylko ja” przejdę danym skrótem, to ułatwi mi to życie, a trawnikowi nie zaszkodzi. Podobnie w admini-

stracji i na jej styku ze światem polityki – zamiast pielęgnacji angielskiego trawnika mamy często wydeptywanie skrótów. Stąd moje obserwacje – zarówno z „zewnątrz”, jak i z „wewnątrz” administracji – wskazują, że w warunkach braku dostatecznie rozwiniętej i umocnionej „infrastruktury etycznej” służb publicznych kluczowym czynnikiem staje się atmosfera stwarzana w konkretnej instytucji przez osoby nią kierujące. W wielu z nich wytwarza się swego rodzaju milczące porozumienie wzajemnego „nieczepiania się bez potrzeby”. Urzędnicy mają dbać o to, aby wszelkie oczekiwania i decyzje politycznych zwierzchników były bez szemrania wypełniane, a w zamian nikt nie oczekuje od nich dbałości o realizację i egzekwowanie zasad etyki zawodowej. W ten sposób zamiast uporczywej pielęgnacji trawnika, który dzięki temu z czasem stanie się odporny nawet na doraźne próby wydeptywania skrótów, mamy przekształcanie się zasad etyki zawodowej w rodzaj pięknej, potiomkinowskiej wioski, za fasadą której dzieje się „prawdziwe życie”. Wynikająca z uwarunkowań

historycznych słabość wielu elementów tzw. infrastruktury etycznej zawodu sprawia, że w zbyt dużej mierze utrwalanie standardów etycznych pozostaje wciąż w sferze sygnałów kierowanych „z góry na dół”, a w zbyt małym stopniu „z dołu do góry”. Wciąż trudno u nas o gesty np. *whistleblowingu*, i to zapewne nie dlatego, niestety, że nie występują u nas zjawiska, które mogłyby je uzasadnić.

Do budowy etycznie „mocnej” administracji sam kodeks – nawet najlepszy – z całą pewnością nie wystarczy. Jest jednak niezwykle potrzebnym elementem stopniowej budowy etosu, bez którego nie da się myśleć o rozwoju stabilnego, nowoczesnego, demokratycznego państwa.

Rozmawiała Dorota Gdańska

Omówienie

„Etyki w administracji publicznej”, autorstwa I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego,
publikujemy na s. 44.

Obywatele a urzędnicy

Fakty i mity w społecznym postrzeganiu zawodu urzędnika

Rozmowa z dr. socjologii Robertem Sobiechem

Dr Robert Sobiech



Pracuje w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Podyplomowego Studium Ewaluacji Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego i Podyplomowego

Studium Public Relations UW.

Autor krajowych i zagranicznych badań ewaluacyjnych programów prowadzonych przez administrację rządową i organizacje pozarządowe. Konsultant, ekspert, uczestnik zespołów doradczych m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwie Zdrowia. Uczestnik polskich i międzynarodowych programów badawczych analizujących efekty polityk publicznych (m.in. OECD, UNDP, UNDCP, European Centre for Social Policy Research, Japan Center for International Exchange).

Autor i współautor 5 książek i kilkudziesięciu artykułów opublikowanych w Polsce i za granicą.

□ Czy w oparciu o istniejące badania opinii społecznej można wyciągnąć jakieś wnioski dotyczące postrzegania postaw i zachowań urzędników z punktu widzenia przestrzegania przez nich norm etycznych?

Istniejące badania opinii publicznej tylko w niewielkim stopniu umożliwiają odtworzenie społecznej percepcji służby cywilnej czy szeroko rozumianej administracji publicznej. Zdecydowana większość badań odnosi się do sfery polityki bądź opisuje postawy społeczne wobec problemów będących przedmiotem debat publicznych. Nieliczne badania dotyczące funkcjonowania administracji publicznej koncentrują się przeważnie na ocenach pracy urzędów administracji rządowej i samorządowej dokonywanych przez ich klientów, bądź na ocenach wybranych instytucji publicznych (Sejm, Senat, wojsko, policja, NBP itp.). Kwestie przestrzegania

norm etycznych przez urzędników jedynie sporadycznie pojawiają się w badaniach opinii publicznej.

Jednak nawet stosunkowo nieliczne i niezbyt aktualne badania wykazują, że postawy i zachowania urzędników spotykają się z silną krytyką przeważającej części opinii publicznej.

Badania CBOS z 2006 r. przedstawiające oceny poszczególnych zawodów ze względu na ich uczciwość i rzetelność zawodową wykazują, że urzędnicy administracji publicznej są jedną z najgorzej ocenianych grup zawodowych. Jedynie 21 proc. badanych pozytywnie oceniało rzetelność i uczciwość zawodową urzędników samorządowych. Znacznie niższe oceny sformułowane były w przypadku urzędników państwowych wyższego szczebla (14 proc. ocen pozytywnych). Gorzej postrzegani byli jedynie politycy (7–8 proc. ocen pozytywnych).

Wyniki innych badań sugerują, że niski prestiż zawodu urzędnika jest w dużej części efektem społecznego przekonania o nieprzestrzeganiu standardów etycznych. W 2000 r. 71 proc. respondentów CBOS uważało, że wielu wysokich urzędników państwowych czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Zdecydowana większość (blisko 80 proc.) badanych twierdziła, że wśród tej kategorii urzędników często spotykane są przypadki brania łapówek, załatwiania kontraktów, zamówień dla kolegów i znajomych, czy zatrudniania w urzędach krewnych i kolegów.

Negatywny wizerunek wysokich urzędników wydaje się być konsekwencją ukształtowanych w przeszłości i utrwalanych współcześnie postaw obejmujących m.in. niski stopień identyfikacji z państwem i jego instytucjami, niski poziom zaufania do osób spoza najbliższego otoczenia czy organizacji pozarządowych, jak i przekonania o złej jakości usług publicznych czy nierozwiązywaniu kluczowych problemów społecznych przez administrację publiczną.

Powszechna krytyka zachowań wyższych urzędników wydaje się być także efektem niewielkiej wiedzy o funkcjonowaniu administracji rządowej (w tym przede wszystkim ministerstw i urzędów centralnych) oraz systematycznego zacierania granicy pomiędzy światem polityki a wysokimi urzędnikami administracji.

Jedynie niewielka część Polaków posiada wiedzę zarówno o samej służbie cywilnej, jak i o funkcjonowaniu administracji publicznej. Nieliczni mają doświadczenia w kontaktach z urzędnikami wysokiego szczebla. Obraz polskiej administracji tworzony jest w znacznym stopniu w oparciu o istniejące stereotypy, kreowane i wzmacniane przez uproszczone przekazy medialne, eksponujące przypadki nieetycznych zachowań.

Stałym elementem przekazów medialnych jest także utożsamianie wyższych urzędników administracji publicznej z politykami. Wysoce negatywne oceny polskich polityków rozciągają się zatem na grupę urzędników zarządzających urzędami administracji publicznej. Do zamazywania kluczowego podziału przyczyniają się też sami badacze opinii publicznej. Tak np. w badaniach CBOS tylko do 2000 r. pytano o powszechność zjawisk korupcji i nepotyzmu wśród „wysokich urzędników państwowych”. W kolejnych badaniach (ilustrujących równie negatywne opinie), realizowanych w 2003, 2004 i 2009 r. pytano o ocenę tych zjawisk w połączonej kategorii „wysokich urzędników państwowych i polityków”.

Odmienny obraz przedstawiają natomiast badania klientów urzędów administracji publicznej. Tak np. badania PBS z 1999 i 2005 r. wykazywały znaczący wzrost zadowolenia z działalności urzędów administracji rządowej. W 1999 r. 55 proc. badanych było zadowolonych z załatwienia w urzędzie ostatniej sprawy. W 2005 r. podobne zadowolenie deklarowało 77 proc. badanych. W obu badaniach odnotowano wysokie oceny urzędników, z którymi kontaktowali się badani. 68–64 proc. badanych uznało obsługujących ich urzędników za kompetentnych, 63–64 proc. za uczciwych. Podobny wzrost satysfakcji z usług świadczonych przez administrację publiczną odnotowano również w badaniach CBOS, prowadzonych w 2006 i 2007 r. Przypadki nieetycznych zachowań urzędników występujących w bezpośrednich kontaktach sygnalizowała jedynie niewielka część badanych. W 1999 r. 9 proc. badanych przez PBS twierdziło, że urzędnicy „chcieli na nich zarobić”, sześć lat później podobne przypadki sygnalizowało jedynie 4 proc. badanych.

Pozytywne doświadczenia i korzystne zmiany odnotowane w badaniach klientów urzędów nie oznaczają jednak radykalnej zmiany negatywnego obrazu urzędników. W badaniach CBOS 62 proc. badanych w 2006 r. i 51 proc. w 2007 r. twierdziło, że urzędnicy, z którymi kontaktują się obywatele, załatwiają sprawy przede wszystkim wtedy, gdy ma się znajomości i protekcję, zaś 50 proc. badanych w 2006 r. i 37 proc. w 2007 r. sądziło, że są przekupni – wręczenie łapówki lub prezentu przyspiesza załatwienie sprawy.

□ W jakim stopniu społeczne oceny postaw urzędników w kontekście przestrzegania zasad etyki odpowiadają stanowi faktycznemu?

Badania opinii publicznej tylko w bardzo ograniczonym zakresie pozwalają oszacować wystę-

powanie negatywnych zjawisk w urzędach administracji publicznej. Tak np. w oparciu o sondaże można dokonywać bardzo przybliżonego szacunku osób, które bezpośrednio zetknęły się z nieetycznymi zachowaniami urzędników. Zdecydowana większość badań przedstawia opinie, które tylko w części oparte są na indywidualnych doświadczeniach respondentów z kontaktów z administracją publiczną.

□ Na czym ludzie opierają swoje oceny postaw urzędników? Czy większą rolę odgrywają tu utarte stereotypy, czy też osobiste doświadczenia (np. związane z żądaniem korzyści za pozytywne załatwienie sprawy lub jego przyspieszenie)?

Zdecydowana większość opinii prezentowanych w sondażach jest elementem obrazu urzędów/urzędników głęboko zakorzenionego w świadomości zbiorowej. Z uwagi na ograniczony zakres bezpośrednich doświadczeń z pracą administracji publicznej, obraz ten tworzony jest w wyniku symbolicznych interakcji z otoczeniem społecznym. Szczególnie silny wpływ wydają się tu mieć przekazy mediów, a także poglądy i interpretacje odziedziczone z przeszłości. Należy jednak pamiętać, że niezależnie od tego jak bardzo społeczny obraz administracji odległy jest od faktycznej rzeczywistości, generuje on realne społeczne zachowania, postulaty i roszczenia. Rejestrowane w badaniach społeczne poparcie dla każdej formy redukcji liczby urzędników wydaje się przykładem takich właśnie realnych konsekwencji subiektywnych przekonań Polaków.

□ Jakie są społeczne oczekiwania wobec etycznych postaw urzędników? Czy powinni oni być wzorem cnót również w życiu prywatnym?

Wydaje się, że społeczne oczekiwania dotyczące zachowań urzędników są podobne jak w przypadku innych kategorii zawodowych sektora publicznego, finansowanych przez przeciętnego podatnika. W społecznym odczuciu przestrzeganie powszechnie uznawanych norm jak i profesjonalnych standardów, w równym stopniu powinno dotyczyć urzędnika, jak i nauczyciela, lekarza czy policjanta. To oczekiwanie wydaje się w znacznym stopniu rozciągać na życie prywatne. Nagłaśnianie przez media przypadków naruszania norm przez przedstawicieli wymienionych zawodów, niezależnie czy dotyczą sfery zawodowej czy życia prywatnego, wydają się być potwierdzeniem społecznych oczekiwań przestrzegania wysokich standardów etycznych oraz publicznej aprobaty dla szczególnie silnej kontroli społecznej w tych grupach zawodowych.

□ Czy wyniki badań pokazują istotne różnice w postrzeganiu postaw urzędników w zależności od segmentu administracji lub rodzaju urzędu, w którym pracują?

Niewielka wiedza Polaków o administracji publicznej (w tym znajomość podziału kompetencji pomiędzy

administracją rządową czy samorządową, czy znajomość różnic pomiędzy politykami a urzędnikami) sprawia, że badania opinii publicznej posługują się ogólnymi pojęciami w rodzaju władze, urzędy, urzędnicy.

Jedną z kluczowych różnic pojawiających się w większości badań to lepsza ocena działalności samorządów w porównaniu z oceną działalności rządu. W okresie ostatnich 10 lat pozytywne oceny działalności władz miasta lub gminy formułowało od 50 do 70 proc. respondentów CBOS, podczas gdy społeczna aproba dla działań rządu utrzymywała się na znacznie niższym poziomie, i szybko zmniejszała się w miarę upływu kadencji.

Odmienne oceny administracji rządowej i samorządowej (w tym oceny profesjonalizmu i uczciwości urzędników) wydają się w znacznej mierze wynikać z tendencji do lepszego oceniania działań lokalnych, których efekty można z łatwością obserwować w najbliższym otoczeniu. Z drugiej strony, większość Polaków posiada bardzo ograniczoną wiedzę o działaniach administracji rządowej (szczególnie na szczeblu centralnym). Stąd też oceny administracji rządowej formułowane są przede wszystkim na podstawie informacji mediów, często odwołujących się do opinii: my obywatele – oni urzędnicy i politycy.

Jednym z efektów propagowania takiej wizji świata (wspieranej przez głęboko zakorzeniony w świa-

domości społecznej obraz państwa i jego instytucji, odwołujący się do doświadczeń bliższej i dalszej polskiej historii) jest bardzo niski poziom zaufania Polaków do instytucji publicznych.

Większość badań międzynarodowych wskazuje, że Polska należy do państw o najniższych wskaźnikach zaufania wobec innych ludzi, własnego państwa, w tym najniższych wskaźnikach zaufania do własnej administracji.

Stąd też, zmiana negatywnego obrazu polskich urzędów i urzędników nie wydaje się możliwa w oderwaniu od działań redukujących niechęć obywateli wobec państwa i jego instytucji, a także działań eksponujących różne formy zaangażowania obywateli w sprawy publiczne.

Konieczność podejmowanie długofalowych, systemowych działań zwiększających zaufanie Polaków do sfery publicznej nie oznacza zaniechania działań mających na celu ograniczenie występowania nieetycznych zachowań urzędników. Niezależnie od faktycznej skali zjawiska, każdy przypadek naruszania powszechnie obowiązujących norm czy standardów zawodowych przez urzędników jest odbierany przez większość Polaków jako potwierdzenie istniejących stereotypów urzędów i urzędników.

Rozmawiał Wojciech Zawadzki

Zasady etyki w administracji publicznej w dyskursie międzynarodowym

Tematyka związana z zasadami służby cywilnej oraz – szerzej – administracji publicznej, w tym zasadami etyki dotyczącymi funkcjonowania służb publicznych, jest przedmiotem intensywnej debaty na takich forach międzynarodowych, jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy też Unia Europejska i jej Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej – EUPAN.

Największym w ostatnich latach, wielowymiarowym badaniem poświęconym kwestiom zarządzania w administracji publicznej było przeprowadzone przez Komitet Zarządzania Publicznego OECD studium „Government at a Glance”. Publikacja ta ma pełne poparcie krajów członkowskich, a jej kolejna edycja ukazała się w połowie 2011 r. W uzasadnieniu tych badań OECD wskazuje m.in. na zmiany zachodzące w ostatniej dekadzie w postrzeganiu wartości przez służby publiczne. Najważniejszą z nich pozostaje zasada jednolitości korpusu administracji publicznej/służby cywilnej, a na drugim miejscu plasuje się zasada legalizmu. W badaniach zwraca uwagę fakt, iż liczba krajów identyfikujących transparentność jako podstawową wartość w ich służbie publicznej w ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosła niemal dwukrotnie. Znaczący jest również wzrost wskazań na zasadę praworządności jako podstawowej wartości w administracji publicznej. Ponadto oddzielny moduł badawczy w ww. publikacji poświęcony jest zasadom legalizmu i praworządności, w tym sposobom ich popularyzowania w korpusach administracji publicznej. Wartości te mają fundamentalny charakter dla takich obszarów, jak zamówienia publiczne, działalność lobbingsowa, jak również zapobieganie konfliktom interesów.

Tematyce etyki, transparentności, legalizmu i praworządności w administracji publicznej poświęcony jest także przyjęty w lutym 2010 r. dokument „The Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”, będący wynikiem kilkuletnich prac Komitetu Zarządzania Publicznego – PGC OECD w tym obszarze oraz prowadzonych przez Dyrektoriat Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego szerokich konsultacji w organizacjach międzynarodowych i pozarządowych oraz krajach członkowskich.

Szczególne znaczenie problematyki związanej z legalizmem, praworządnością i pogłębianiem zaufania do organów administracji publicznej potwierdza tematyka spotkania PGC OECD na szczeblu ministerialnym. Jedną z sesji mającego miejsce w Wenecji w listopadzie 2010 r. spotkania „Towards Recovery and Partnership with Citizen: the Call for Innovative and Open Government”

poświęconą była procesom dalszego otwierania się administracji publicznej na społeczeństwo (*open government*), w tym kwestiom związanym z jawnością i przejrzystością korpusu służby cywilnej, jak również problematyce dotyczącej zasad neutralności politycznej w administracji publicznej. Tej ostatniej kwestii poświęcone były także realizowane na przełomie lat 2010/2011 przez Sekretariat OECD badania kwestionariuszowe wśród krajów członkowskich, dotyczące znaczenia i charakteru relacji pomiędzy doradcami politycznymi a korpusem służby cywilnej.

Podobnie na forum Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej zagadnienia związane z etyką, uczciwością stale znajdują się wśród strategicznych priorytetów współpracy. Państwa członkowskie UE wspólnie z Komisją Europejską, Norwegią i krajami kandydującymi (w roli obserwatora) działają na podstawie tzw. średnio-terminowych priorytetów (MTP), wyznaczających najważniejsze kierunki współpracy w okresie trzech kolejnych prezydencji. W trzech ostatnich MTP zagadnienia etyki i uczciwości są wśród priorytetów. W MTP 2006–2007 podkreśla się, iż etyka z jej horyzontalnym charakterem jest nieodzownym, koniecznym elementem skutecznego przywództwa, strategicznego, patrzącego w przyszłość zarządzania zasobami ludzkimi oraz nowoczesnej administracji publicznej. W MTP na okres od stycznia 2010 r. do czerwca 2011 r. zagadnienia etyki znalazły się w kontekście szerszego tematu przewodniego TRIO Hiszpanii, Belgii i Węgier, tj. zrównoważonej administracji publicznej (*sustainable public administration*). Takie zagadnienia, jak przejrzystość, uczciwość i rządy prawa określa się jako demokratyczne fundamenty administracji publicznej. Także w programie polskiej prezydencji w EUPAN w II połowie 2011 r. zagadnienia etyczne stanowią istotną część. Polska realizuje badanie wśród państw członkowskich EUPAN kładące nacisk na skuteczność systemów etycznych pt. „Effectiveness of Good Governance and Ethics. Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis”. Raport z badania, prowadzonego wspólnie z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej w Maastricht przez dr. Christophę Demmkego i Timo Moilanena, zostanie zaprezentowany pod koniec polskiego przewodnictwa na 57. Spotkaniu Dyrektorów Generalnych EUPAN (12–13 grudnia, Warszawa)¹.

Wagę problematyki etycznej na forum EUPAN, oprócz jej stałego miejsca w MTP, potwierdzają również wspólne inicjatywy badawcze, z których – obok polskiej inicjatywy – należy wspomnieć przede wszystkim badanie „Ethics in the Public Services of

the European Union Member States”. W raporcie z badania podkreśla się, iż w opinii publicznej wykrystalizował się pogląd, że rządy mało w tej dziedzinie robią. Wnioski z badania wskazują na coś zupełnie przeciwnego – rządy podejmują szereg inicjatyw oraz traktują zagadnienia etyczne jako priorytetowe. Jednocześnie podkreśla się, iż prawie nie ma dyskusji nad pozytywnym wizerunkiem etyki – mówi się ciągle o jej negatywnym aspekcie. Pomija się całkowicie chociażby wartości służby cywilnej, co w efekcie może prowadzić do pogorszenia wizerunku służby cywilnej. Jako skuteczne środki walki z korupcją wskazuje się m.in.: szkolenia, upowszechnianie kodeksów, zeznania podatkowe, pod warunkiem, że skutecznie zarządza się informacją z nich pozyskaną. Kontynuację prac sieci nad zagadnieniami etyki stanowiło kolejne badanie „Working Towards Common Elements in the Fields of Ethics and Integrity”. W raporcie stwierdza się m.in., iż w krajach członkowskich bardzo dużo robi się w zakresie opracowania zasad i przepisów dotyczących etyki. Przy czym są to przede wszystkim przepisy antykorupcyjne. Ponadto zwrócono uwagę, iż zasady te są wspólne dla wszystkich krajów i od-

wołują się do tradycyjnych fundamentalnych wartości, osadzonych w konstytucjach poszczególnych krajów oraz przepisach regulujących działanie administracji czy służby cywilnej.

Ponadto w ramach EUPAN wypracowano ramowy dokument w zakresie etyki i uczciwości w administracji publicznej. Przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich uczestniczący w pracach EUPAN wzięli również aktywny udział w badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej – „Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union”.

Przypis

1. Fragmenty „Policy paper”, stanowiącego istotną część badania nt. „Effectiveness of Good Governance and Ethics. Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis”, publikujemy poniżej.

Krzysztof Banaś
Naczelnik Wydziału Współpracy Międzynarodowej i Polskiej
Prezydencji w Unii Europejskiej DSC KPRM

Paweł Pietrasieński
Radca-Minister, Kierownik Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji
Ambasady RP w Waszyngtonie

Dobre rządzenie a regulacje etyczne w Europie

Projekt badawczy w ramach polskiej prezydencji w Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej

W kwietniu 2011 r., w związku z prezydencją Polski w Radzie UE, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w ramach przewodnictwa w Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (European Public Administration Network – EUPAN) zleciła Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration – EIPA) przeprowadzenie badania nt. efektywności dobrego rządzenia i uregulowań etycznych (Effectiveness of Good Governance and Ethics).

Celem badania, prowadzonego przez prof. dr. Christopha Demmkego i oddelegowanego eksperta krajowego (SNE) Timo Moilanena, jest analiza i porównanie skuteczności stosowanych polityk, zasad i standardów w zakresie dobrego rządzenia oraz unormowań dotyczących etyki wśród krajów członkowskich UE. Badanie ma dodatkowo dostarczyć więcej informacji nt. kosztów i korzyści takich regulacji.

Zagadnienia dotyczące standardów etycznych często były przedmiotem dyskusji na forum EUPAN.

W ciągu zaledwie ostatnich sześciu lat przeprowadzono badanie nt. etyki i uczciwości w krajach członkowskich UE (2004 r.) oraz diskutowano nt. dobrych praktyk w tym zakresie (2006 r.), badano regulacje odnoszące się do konfliktu interesów osób pełniących funkcje publiczne w krajach członkowskich UE (2007 r.), przeprowadzono badanie nt. sukcesów i porażek w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (2008 r.), które uwzględniało rozdział poświęcony etyce i zaufaniu (*public trust*), a także zrealizowano badanie nt. poprawy zaufania do administracji rządowej (2009 r.). Nigdy jednak działania z zakresu etyki nie były przedmiotem analizy i ewaluacji pod względem ich efektywności. Przez wszystkie te lata w badaniach koncentrowano się przede wszystkim na zasadach i obowiązkach wynikających z istniejących uregulowań prawnych.

Autorzy badania zakładają, iż dyskusja nt. etyki powinna być prowadzona przy uwzględnieniu innych czynników bezpośrednio wpływających na zachowania pracowników, w tym polityk z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i stylów przy-

wództwa, reform zarządzania publicznego czy kryzysu finansowego.

Badanie, inaczej niż to miało miejsce dotychczas w ramach współpracy w Sieci EUPAN, rozpoczęło się od opracowania projektu tzw. *policy paper*. Poniżej zamieszczono wybrane fragmenty z wersji roboczej dokumentu.

Po przejściu przez Polskę przewodnictwa w Sieci (lipiec 2011 r.), w związku prezydencją Polski w Radzie UE, dokument został rozesłany w imieniu prezydencji do przedstawicieli wszystkich krajów członkowskich EUPAN wraz z kwestionariuszem. Celem było uzyskanie uwag i sugestii oraz informacji niezbędnych przy tego typu badaniach, a przede wszystkim umożliwienie członkom EUPAN zapoznania się z dokumentem przed dyskusją, która miała miejsce podczas pierwszego spotkania Grupy Roboczej ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi, zorganizowanego w dniach 12–13 września 2011 r. w siedzibie KPRM. Podczas spotkania Grupy, poza prezentacją koncepcji i celu badania, przedstawiono rozwiązania z zakresu etyki stosowane na Łotwie i w Holandii, oraz wytyczne OECD w zakresie uczciwości w sektorze publicznym. Anglojęzyczne wersje prezentacji odpowiednio: pani **Diany Kurpniece** z Biura ds. Przeciwdziałania i Zwal-

czania Korupcji (KNAB) na Łotwie, pani **Suzanne Verheij** z Narodowego Urzędu ds. Uczciwości w Holandii (BIOS) oraz p. **Janosa Bertoka** z OECD są dostępne wraz z pozostałymi dokumentami ze wspomnianego spotkania grupy roboczej na stronie EUPAN pod adresem:
<http://new.eupan.eu/en/documents/show/&tid=548>.

Na kolejnym etapie *policy paper* zostanie uzupełniony o analizę danych uzyskanych z krajów członkowskich EUPAN. Wstępne wyniki badań zostaną zaprezentowane i poddane dyskusji na drugim spotkaniu Grupy Roboczej ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi, zaplanowanym na 17–18 listopada w Krakowie. Ostateczna wersja raportu ma zostać przedstawiona i przyjęta podczas 57. spotkania Dyrektorów Generalnych właściwych ds. administracji rządowej/służby cywilnej w dniach 12–13 grudnia 2011 r. w Warszawie.

Katarzyna Dudzik

Radca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
Wydział Współpracy Międzynarodowej i Polskiej Prezydencji
w Unii Europejskiej DSC KPRM

Na podstawie "Effectiveness of Good Governance and Ethics – Evaluating Reform Outcomes in the Context of Financial Crises – Policy paper". Ch. Demmke, T. Moilanen

„Efektywność dobrego rządzenia i etyki”

Tłumaczenie „Policy paper” (wybór fragmentów z wersji roboczej dokumentu) przygotowanego w ramach badania pn. „Effectiveness of Good Governance and Ethics” – priorytetowego przedsięwzięcia polskiej prezydencji w EUPAN.

Badanie jest realizowane we współpracy z zespołem Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht, pod kierownictwem prof. Christopa Demmkego i Timo Moilanena.

(...) Etyka jako element dobrych rządów

Można powiedzieć, że na poziomie minimalnym administracja może być postrzegana jako dobra i zgodna z zasadami etyki, jeśli w jej ramach udaje się wdrażać i egzekwować istniejące ustawy, przepisy i założenia aktualnego rządu. Ukierunkowanie na przepisy ma na celu przypisanie praw obywatelom i ograniczenie arbitralnych decyzji administracyjnych, jak również ochronę pracowników państwowych przed wpływem arbitralnych decyzji politycznych. Ponadto zachowanie może być poprawne i dopuszczalne z punktu widzenia etyki pod względem sprawiedliwości, uczciwości, równości oraz integralności.

Zasada praworządności z pewnością jest jedną z najważniejszych zasad w europejskim prawie ad-

ministracyjnym. Jej przestrzeganie jest gwarantowane ustawowo we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na przykład w Austrii i Finlandii zasada praworządności jest wyraźnie powiązana z administracją publiczną. Według austriackiej konstytucji „Cała administracja publiczna powinna opierać się na praworządności” (art. 18(1)). Fińska konstytucja zawiera stwierdzenie, że „władza publiczna powinna być realizowana na podstawie aktów prawnych. W każdej sferze działalności publicznej należy bezwzględnie przestrzegać prawa” (ustęp 2). W międzyczasie zmieniła się definicja dobrej i zgodnej z zasadami etyki administracji. Pojęcie to nabrało szerszego znaczenia, stało się bardziej złożone i skomplikowane.

Dziwne jest to, że dyskusje na temat roli prawa (administracyjnego) i zasad dotyczących administracji nie były kluczową kwestią w okresie popularności idei zarządzania jakością w administracji publicznej. Jednym z powodów może być to, że prawo administracyjne przeważnie było postrzegane jako bariera, która blokuje możliwości dotyczące strategii oraz reform. Zbyt duża liczba przepisów również była traktowana z podejrzliwością, jako podstawowy powód niewydolności sektora publicznego. W związku z tym tradycyjne działania administracyjne były postrzegane jako sztywne, ograniczone przez przepisy, scentralizowane oraz obsesyjnie narzucające sposób postępowania – regulujące proces i kontrolujące wykorzystanie zasobów – natomiast zupełnie ignorujące efekt końcowy. W rezultacie teorie dotyczące zarządzania jakością w administracji publicznej zostały zdominowane przez dyskusje na tematy gospodarcze, polityczne i organizacyjne.

W międzyczasie po raz kolejny zmieniła się definicja dobrej i zgodnej z zasadami etyki administracji. Oba pojęcia nabrały szerszego znaczenia, stały się bardziej złożone i skomplikowane. Obecnie dobra administracja to nie tylko kwestia wdrożenia prawa administracyjnego. Zakłada ona również różnorodne polityczne i organizacyjne zasady dotyczące administracji, efektywnego rządzenia, obywatelskiego zaangażowania i zmieniających się wartości. Retoryka dobrego rządzenia jest pełna dobrych, a zarazem sprzecznych intencji. Chcemy lepszych rządów, lepszych przywódców, reprezentatywnej i zróżnicowanej administracji, większej elastyczności, mniejszej hierarchii, większej niezależności stanowisk pracy, zarządzania partycypacyjnego, efektywnych przepisów antidyskryminacyjnych, lepszych wyników, lepszych struktur odpowiedzialności, większej przejrzystości i jawności oraz większego ukierunkowania na obywateli. W związku z tym podczas dyskusji na temat dobrych rządów najczęściej wspomniane są następujące czynniki: odpowiedzialność, przejrzystość, zwalczanie korupcji, zarządzanie partycypacyjne i umocnienie struktury sądowniczej¹.

W rzeczywistości koncepcja dobrych rządów i dobrej administracji staje się coraz szersza i mieści w sobie coraz więcej elementów, takich jak potrzeba zmniejszenia obciążeń administracyjnych, lepsza jakość usług, większa satysfakcja obywateli, większa przejrzystość podczas zwiększania efektywności i poziomu zaufania. Koncepcja rządzenia zgodnie z zasadami etyki również staje się coraz bardziej złożona. Obecnie oznacza ona o wiele więcej niż tylko przestrzeganie zasad i standardów. Polega ona również na dobrym przywództwie, organizacyjnej sprawiedliwości, niedyskryminacji oraz coraz większej liczbie kwestii, które są uznawane za nieetyczne.

Rysunek 1. Cechy dobrych rządów²



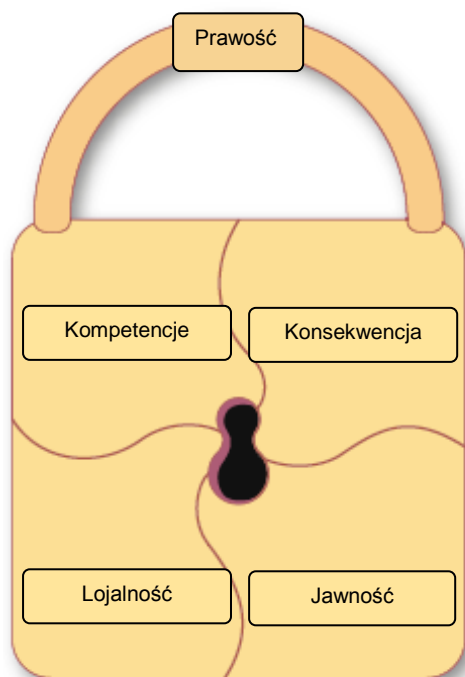
W jaki sposób zmienił się nasz sposób postrzegania dobrej administracji na przestrzeni lat? Czy rzeczywiście jesteśmy przekonani, że obecne koncepcje są lepsze niż przeszłe? Czy rząd może być efektywny, sprawny i dobry?

Podczas gdy sprawność rządu polega na lepszych wskaźnikach dotyczących wkładu, wydajności i wyników, efektywność polega na lepszym radzeniu sobie z problemami i wyzwaniem (podnoszenie standardów dotyczących zdrowia, ograniczenie zanieczyszczenia środowiska) oraz zwiększaniu jakości (lepsze usługi dla obywateli). Dobre i etyczny sposób rządzenia polega na byciu dobrym i na osiągnięciu i utrzymaniu standardów społecznych (demokracja, zaufanie, szacunek, prawość, przyzwoitość itd.). (...)

Dobre rządy, etyka i zaufanie

Według Stephena Robina³ zaufanie polega na pozytywnym oczekiwaniu, że słowa, czyny lub decyzje drugiej strony nie są podyktowane oportunizmem. Jeśli komuś ufamy, jesteśmy skłonni zaryzykować i ustawić się na niebezpiecznej pozycji. Zaufanie jest budowane przez dłuższy czas i zależy od doświadczeń związanych z daną sytuacją, które są jednak ograniczone. Zaufanie składa się z pięciu najważniejszych elementów: uczciwości (szczerości i prawdomówności), kompetencji (wiedzy technicznej i umiejętności interpersonalnych), konsekwentności (niezawodności, przewidywalności i odpowiedniej oceny sytuacji), lojalności (chęci ochrony interesów drugiej osoby) oraz jawności (wiara w to, że druga strona mówi prawdę). Jednak jeśli nie ma uczciwości, pozostałe czynniki nie mają znaczenia. Zaufanie wpływa na sposób, w jaki lider otrzymuje informacje oraz na jego współpracę z personelem. Strona, która udziela informacji, zakłada, że nie zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w sposób, który naruszałby prawa lub interesy pierwszej strony. Jeśli nie ma zaufania pomiędzy pracownikami a zarządem, strony nie przekazują sobie nawzajem informacji, przez co ich przepływ jest zablokowany.

Rysunek 2. Elementy zaufania (Robbins 2005).



Robbins rozróżnia trzy rodzaje zaufania: (1) zaufanie polegające na zastraszaniu, którego podstawą jest obawa przed byciem prześladowanym w przypadku nadużycia zaufania; (2) zaufanie wynikające z wiedzy, polegające na przewidywaniu zachowań na podstawie dotychczasowych relacji; oraz (3) zaufanie oparte na świadomości, czyli na rozumieniu wzajemnych intencji i szanowaniu potrzeb i pragnień drugiej strony⁴. Ponieważ praca przez całe życie w jednym miejscu staje się coraz rzadszym zjawiskiem, najbardziej popularnym modelem jest zaufanie oparte na świadomości.

Zaufanie i prawość są kamieniem węgielnym otwartego, demokratycznego społeczeństwa. Ogólnie rzecz ujmując, zaufanie występuje wtedy, gdy są ku temu podstawy. Spolegliwość jest wartością moralną. Zaufanie obywateli do publicznych instytucji jest złożoną kwestią. W tym miejscu można przytoczyć klasyczne stwierdzenie Jeremy'ego Bentham'a, według którego „każda dobra instytucja polityczna jest systemem, do którego nie można mieć zaufania, ponieważ politycy mają władzę i stoją przed pokusą, aby jej nadużywać. Dlatego też powinniśmy zapytać: Czy politycy i liderzy sektora publicznego są godni zaufania? Nie ma jednego czynnika, który jednoznacznie wskazywałby na to, że zaufanie nie istnieje. Osoby zaangażowane w politykę mogą w większym stopniu myśleć o własnych interesach niż o interesach obywateli. Po drugie, wysoki poziom zaufania do jednej instytucji zazwyczaj rozszerza się na kolejne. Po trzecie, w ujęciu ogólnym korupcja zmniejsza zaufanie do instytucji⁵. Jeśli chodzi o omawianą przez nas kwestię, uważamy że związek pomiędzy zaufaniem a brakiem uczciwości jest złożonym problemem⁶. Czy nasze podejście do

zaufania decyduje o tym, czym jest dla nas brak uczciwości, czy może jest na odwrót?

Istnieją różne rodzaje zaufania: zaufanie pomiędzy poszczególnymi osobami, zaufanie do działalności specjalistów, zaufanie w obrębie organizacji, zaufanie pomiędzy organizacjami, zaufanie do polityków lub zaufanie w obrębie społeczności (Lawton & Doig 2006, 16–17). Dyskutując o zaufaniu, warto pamiętać o tym, że zależy ono od emocji, poglądów, opinii i doświadczeń obywateli, które to czynniki są kształtowane przez różnorodne procesy. Niektóre opinie są kształtowane już podczas procesu uspołeczniania młodych ludzi. Zgadza się z Christensenem i Lægredem (2005, 487), którzy twierdzą, że jeśli obywatel głęboko ufa jednej organizacji, prawdopodobnie obdarzy on również zaufaniem inną organizację sektora publicznego.

Zaufanie do organizacji jest budowane na podstawie przekonania pracownika, że skoro obecne decyzje organizacyjne są uczciwe, przyszłe również takie będą. Trwałe zaufanie pracownika do organizacji oraz ciągłe spełnianie przez organizację oczekiwań pracownika dotyczących uczciwości tworzy zależność pomiędzy zaufaniem a organizacyjną sprawiedliwością (DeConick 2010). Badania dowodzą, że sprawiedliwość proceduralna jest najważniejszym czynnikiem budującym zaufanie do organizacji (Hubbell & Chory-Assad 2005; Cohen-Charash & Spector 2001). Pozytywne relacje pomiędzy pracownikiem a jego przełożonym również są źródłem zaufania do całej organizacji (Karriker & Williams 2009).

Brak zaufania nie jest niczym złym. Pewna doza braku zaufania jest zdrową i przydatną cechą, która pozwala utrzymać odpowiedni poziom administracyjnej rozliczalności. Optymalny poziom zaufania zależy od rozwoju kultury politycznej i administracyjnej. Poziom zaufania może być w jednym kraju wysoki, a w innym niski⁷. Nie ma jednego, jednoznacznego wyjaśnienia dotyczącego tego, dlaczego jedna organizacja wydaje się godna zaufania, a inna nie. Jest to kwestia osobistych doświadczeń osoby obdarzającej zaufaniem, doświadczeń osób z grona jej znajomych, jej wyobrażeń, doświadczeń i pochodzenia⁸.

Mimo pozytywnych założeń koncepcji dotyczących dobrych rządów, coraz większa przejrzystość, coraz wyższe standardy i restrykcyjne przepisy mogą być powodem jeszcze częstszych przypadków naruszenia zasad etyki, większej liczby skandali oraz śledztw, co z kolei może zaburzyć wiarygodność danej instytucji i zniszczyć zaufanie obywateli. Ponadto taka sytuacja wiąże się z kosztami ponoszonymi przez całe społeczeństwo, które dalece przewyższają korzyści jednostki. Natomiast według pracowników państwowych, ustawodawców oraz członków rządu, wprowadzenie nowych zasad i standardów będzie miało pozytywny skutek i zwiększy zaufanie obywateli. Jednak silny nacisk na nowe mechanizmy dotyczące odpowiedzialności, przejrzystości, uczestnictwa,

zasad etyki, jak również zbyt restrykcyjne podejście oraz zbyt duża liczba przepisów mogą negatywnie wpłynąć na zaufanie publiczne. W związku z tym krytycy uważają, że większa liczba przepisów dotyczących zasad etyki nie zawsze skutkuje zmniejszeniem spadku zaufania obywateli i liczby problemów związanych z brakiem zaufania, ale może być powodem cynizmu w stosunku do publicznych i politycznych instytucji. Krytycy twierdzą, że problem polega na tym, że większa liczba przepisów i publicznych dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia większej liczby i lepszych (konflikt interesów) przepisów nie spowodowały wzrostu zaufania obywateli do rządu. W rzeczywistości mogą one mieć odwrotny skutek. Większa liczba „przepisów dotyczących przestrzegania zasad etyki i osób je egzekwujących spowodowała większą liczbę śledztw i oskarżeń... Niezależnie od tego, jaki miał być efekt wprowadzenia nowych przepisów dotyczących przestrzegania zasad etyki...nie przyczyniły się one w zbyt dużym stopniu do zmniejszenia rozgłosu i kontrowersji wokół etycznego postępowania pracowników rządowych.”⁹ Większość ekspertów do spraw etyki uważa, że większa liczba przepisów, nawet jeśli są one odpowiednio zarządzane, nie zwiększa zaufania.

Postępowanie zgodne z zasadami etyki a publiczne zaufanie

Czy nieetycznych zachowań jest coraz więcej, czy coraz mniej? Nie ma niezbitych dowodów na to, że opinie mówiące o tym, że coraz więcej jest przypadków nieetycznych zachowań, a poziom zaufania obywateli spada, są zgodne z rzeczywistością. W dzisiejszych czasach coraz bardziej popularne staje się łączenie dyskusji na temat etyki z dyskusjami na temat zaufania publicznego. Wiele osób uważa, że większa liczba przepisów i standardów zwiększa zaufanie obywateli. W rzeczywistości zjawisko zaufania publicznego jest bardzo złożone¹⁰. Podczas gdy wielu obserwatorów uważa, że poziom zaufania publicznego spada, tak na prawdę jest on inny w poszczególnych krajach i instytucjach. Poziomy zaufania publicznego również się różni. Na przykład Bovens i Wille¹¹ wyróżniają dziesięć czynników, które mają wpływ na zaufanie obywateli: funkcjonowanie sektora publicznego, ogólna opinia na temat rządu, sytuacja gospodarcza, skandale i dramatyczne wydarzenia, informacje w mediach, zmiana kultury polityki, zmieniające się oczekiwania, pojawienie się nowego pokolenia wyznającego inne wartości, zmieniająca się rola klasy średniej. Bovens i Wille doszli do wniosku, że sposób postrzegania polityki rządu ma największy wpływ na nagłe zmiany w poziomie zaufania publicznego.

Do niedawna politycy, osoby zajmujące stanowiska publiczne oraz pracownicy rządowi nie byli podejrzewani o konflikt interesów w przypadku gdy pełnili dodatkowe, nieodpłatne funkcje. Obecnie prawie wszystkie działania zewnętrzne są postrzegane jako potencjalne źródło konfliktów interesów. Sytuację tę można ocenić jako

pozytywną, lub też odnieść się do niej w bardziej krytyczny sposób. Na przykład surowe przepisy regulujące działania pracowników rządowych i osób zajmujących stanowiska publiczne można uzasadnić wagą tych stanowisk oraz wpływem podejmowanych decyzji na całe społeczeństwo. Problem polega na tym, że należy tu uwzględnić różnicę pomiędzy wymogami etycznymi a moralnymi. Im wyższe są wymogi etyczne dla ustawodawców i ministrów, tym bardziej prawdopodobne jest to, że standardy etyczne będą nadużywane – również – przez media w celu osiągnięcia politycznych celów. Na przestrzeni ostatnich kilku lat kwestie dotyczące etyki stały się jednym z instrumentów politycznych. Coraz częściej są one również łączone z zasadami moralnymi. Mimo iż przepisy regulujące konflikty interesów nie powinny uwzględniać oceny moralnej pracowników rządowych, prawo coraz częściej staje się „miernikiem moralności”, a ludzie i media piętnują tych, którzy go nie przestrzegają¹². Według Starka „problemem dotyczącym przepisów regulujących konflikt interesów jest to, że stały się one podstawą do *śmiertelnego* piętnowania, podczas gdy w rzeczywistości pozostają one jedynie przepisami.”

W rezultacie pozytywne intencje mogą mieć niezamierzony, odwrotny efekt. W związku z tym potrzebna jest równowaga pomiędzy efektywnymi przepisami i standardami a koniecznością uniknięcia przesadnej kontroli i podejrzliwości. Prawdą jest to, że urzędnicy państwowi i pracownicy rządowi muszą wypełnić ważną publiczną misję, a zarazem są oni obserwowani, kontrolowani i monitorowani jak nigdy dotąd. Dlatego też istnieje niebezpieczeństwo, że większa liczba przepisów, ostrzejsze wymogi dotyczące ujawniania informacji, bardziej restrykcyjne procedury dotyczące monitorowania oraz dodatkowe wymogi dotyczące przejrzystości sprawią, że przepisy i standardy będą naruszane w większym stopniu. Kolejnym problemem jest to, że jeśli nowe przepisy zostały źle przygotowane lub okażą się banalne, bez powodu stworzymy dodatkowe problemy. Sytuacja ta ma efekt przeciwny do zamierzeń ustawodawców: zaufanie publiczne spada, ponieważ obywatele mają wrażenie, że pracownicy rządowi postępują bardziej nieetycznie niż wcześniej. Ostatecznie ceną, jaką zapłacimy za wprowadzenie większej liczby przepisów i standardów, będzie publiczne rozczarowanie.

Pomimo dużej liczby publikacji, badań oraz zaleceń dotyczących polityki, nadal nie ma powszechnego zrozumienia, jeśli chodzi o rozwój nieetycznych zachowań. Problem nie polega wyłącznie na wykryciu konfliktów interesów. Obecnie istnienie większej liczby przepisów dotyczących konfliktu interesów stwarza większe możliwości ich nieprzeprzegania. Jednak coraz większa liczba naruszeń nie świadczy o tym, że powstaje coraz więcej różnych form nieetycznych zachowań. Kilkadziesiąt lat temu wykrywano mniej naruszeń, ponieważ istniało mniej przepisów. Częstotliwość

występowania nieetycznych zachowań mogła być taka sama jak obecnie.

Demmke¹³ sugeruje, że dynamika, sprzeczności i skutki uboczne procesów związanych z reformami rządowymi powodują zarówno mniej, jak i więcej etycznych wyzwań, w zależności od obszaru zasobów ludzkich, jak i stosowanych instrumentów. Nowe propozycje reform i zmieniające się koncepcje rządzenia zawsze są źródłem nowych wyzwań, konfliktów interesów i nowych form nieetycznych zachowań. Jednocześnie nowe przepisy i standardy, rosnąca świadomość i nowe polityki mają pozytywny wpływ na efektywność podejmowanych działań. Efektem tego może być zmniejszenie lub nawet wyeliminowanie niektórych etycznych wyzwań¹⁴.

Powyższe obserwacje podobne są do tych, prezentowanych przez Thompsona, który zauważył, że „należy przykładać większą wagę do etyki w Kongresie nie dlatego, że jego członkowie są bardziej skorumpowani (ponieważ nie są), nie dlatego, że obywatele mają mniejsze zaufanie (to prawda), ale dlatego, że instytucja sama w sobie jest stałym źródłem nowych wyzwań etycznych. Złożoność środowiska instytucji, w której pracują członkowie Kongresu, sprawia, że istnieje potrzeba wprowadzenia większej rozliczalności oraz stwarza większe możliwości związane z korupcją. W związku z tym, że okoliczności, w których mogą wystąpić przypadki korupcji zmieniają się, instytucje egzekwujące prawo również muszą to zrobić.”¹⁵ (...)

Etyka jako instrument polityczny i medialny

W dzisiejszych czasach nie ma dnia bez obszernych doniesień w prasie na temat korupcji, oszustwa i nieetycznych zachowań urzędników państwowych i pracowników rządowych. Wydaje się wręcz, że infromacji na temat skandali i problemów związanych z etyką jest coraz więcej. W jaki sposób sytuacja ta wpływa na zaufanie publiczne? Czy zaufanie obywateli zmaleje na skutek opisywanych skandali? Czy w wyniku wprowadzenia nowych przepisów, regulacji i kodeksów urzędnicy państwowi i pracownicy rządowi zaczęli w większym stopniu przestrzegać zasad etyki? Czy zmalała liczba przypadków korupcji i konfliktów interesów? Czy przywiązuje się większą wagę do etycznego przywództwa i etycznej kultury? Czy niewłaściwe zachowania pracowników i organizacji zdarzają się rzadziej? Jaka jest wartość dodana przepisów i polityk dotyczących etyki w zmieniających się kulturach organizacyjnych? Co z oczekiwaniami społecznymi dotyczącymi (politycznego) przywództwa oraz rosnącym niezadowoleniem ze sposobu funkcjonowania władzy? Czy rosną oczekiwania, których konsekwencją będzie powolny, lecz postępujący spadek politycznych autorytetów?

Im więcej wprowadza się przepisów i standardów, tym częstsze są przypadki ich nieprzestrzegania. W efekcie media i społeczeństwo mogą zinterpretować tę sytuację jako sygnał obniżenia standardów etycznych. „W ten sposób zamiast zmniejszać liczbę przypadków nieetycznych za-

chowań poprzez uznanie za nieetyczne zachowań, które wcześniej były zgodne z zasadami, ogólna liczba skandali i przypadków nieetycznych zachowań wzrasta, przez co wydaje się, że pracownicy rządowi łamią zasady etyki częściej niż w przeszłości.”¹⁶

W rzeczywistości na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci publiczne standardy moralności stały się bardzo restrykcyjne. Sposób postępowania, który uprzednio był akceptowany, teraz został uznany za nieetyczny, natomiast zachowania, które wcześniej były uważane za nieetyczne, teraz są traktowane jako przestępstwo. Podczas gdy w przeszłości tylko niektóre kwestie były traktowane jako nieetyczne (i były one usankcjonowane), obecnie definicja nieetycznego zachowania obejmuje coraz większą liczbę zagadnień. W rezultacie polityki dotyczące zasad etyki i dyskusje na temat potrzebnych reform stały się bardziej otwarte i bardziej złożone, lecz również napędzane skandalami i zainteresowaniem mediów.

Z punktu widzenia polityki sprzeciwienie się nowym inicjatywom i zasadom może być trudne. Regulowanie polityk dotyczących zasad etyki stało się niezwykle popularne. W efekcie postawa przeciwna większej liczbie przepisów i standardów jest ryzykowna. Z drugiej zaś strony polityki dotyczące etyki nabierają coraz bardziej politycznego charakteru. Etyka coraz częściej staje się idealnym elementem strategii stosowanych podczas kampanii wyborczych. Politycy mogą być pewni, że wymagania dotyczące nowych inicjatyw spotkają się z uznaniem obywateli, gdyż są one odzwierciedleniem ogólnego poglądu panującego w europejskich społeczeństwach, że poziom korupcji i konfliktów interesów wzrasta i że należy coś z tym zrobić. Z punktu widzenia osoby zajmującej stanowisko rządowe (a tym bardziej ustawodawcy lub ministra) postawa sprzeciwiająca się nowym, czy nawet coraz wyższym standardom etycznym nie tylko byłaby szkodliwa. W rzeczywistości wymogi dotyczące podwyższenia standardów etycznych i bardziej restrykcyjnych przepisów w wielu krajach coraz częściej są przedmiotem kampanii wyborczych.

Wadą tej sytuacji jest to, że coraz trudniej jest uniknąć nadużywania zasad etyki jako przedmiotu polityki dla celów moralnej stygmatyzacji. Coraz większa liczba polityków używa oskarżeń o nieetyczne postępowanie jako politycznego i moralnego instrumentu. Zasady etyki są głównymi zasobami wykorzystywanymi przez polityków do atakowania i dyskredytowania przeciwników. W rezultacie są one coraz częściej wykorzystywane jako polityczny i moralny instrument wykorzystywany do oczerniania politycznych rywali. Coraz częściej są one również łączone z zasadami moralnymi. Mimo iż przepisy regulujące konflikty interesów nie powinny uwzględniać oceny moralnej pracowników rządowych, prawo coraz częściej staje się „miernikiem moralności”, a ludzie i media piętnują tych, którzy go nie przestrzegają. Przykładem takiej sytuacji jest los

byłego niemieckiego ministra obrony, który musiał zrezygnować ze swojego stanowiska z powodu afery związanej z popełnieniem plagiatu.

Przypisy:

1. Agere, Sam (2000). *Promoting good governance. Principles, practices and perspectives* [Promowanie dobrych rządów. Zasady, praktyki i perspektywy]. Sekretariat Wspólnoty Narodów.
2. Statskontoret (2005). *Principles of Good Administration* [Zasady dobrej administracji]. Komisja Gospodarczo-Społeczna Narodów Zjednoczonych ds. Azji i Pacyfiku: *What is good governance?* [Na czym polegają dobre rządy?] http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/gov_ernance.asp, 18.4.2011 r.
3. Robbins, Stephen (2005). *Essentials of Organizational Behavior*. [Podstawy zachowania organizacyjnego] Pearson/Prentice Hall.
4. Według Robbinsa kluczowymi kwestiami związanymi z budowaniem zaufania są: jawność (dziel się informacjami), sprawiedliwość (chwal, gdy dana osoba na to zasługuje, dokonuj obiektywnej oceny, przykładaj wagę do równości), rozmawiaj o emocjach (bądź człowiekiem), mów prawdę (nie kłam ani nie ukrywaj istotnych informacji), bądź konsekwentny, spełniaj obietnice, zachowuj poufność, wykonuj swoje obowiązki.
5. Warren, M. E. (2006). *Democracy and deceit: Regulating appearances of corruption*. [Demokracja a nieuczciwość: Kontrola pojawiającej się korupcji] *American Journal of Political Science* [Amerykański dziennik polityczny], 50(1), s. 160- Salminen, Ari (red.), *Ethical Governance* [Rządy zgodne z zasadami etyki]. Uniwersytet w Vaasa, 2010, s. 43.
6. Van de Walle, S. & van Roosbroek, S. & Bouckaert, G. (2008). *Zaufanie do sektora publicznego: czy istnieje dowód na to, że mamy do czynienia z długofalowym spadkiem?* *International Review of Administrative Sciences* [Międzynarodowy przegląd dotyczący nauki o administracji], 74(1), s. 215–216.
7. Van de Walle i in. (2008), op. cit., 52; zob. też Hofstede 1980.
8. Van de Walle i in. (2008), op. cit., s. 224–225; Salminen, Ari (2010), op. cit., s. 43.
9. Mackenzie, Calvin G. (2002). *Scandal proof. Do ethics laws make government ethical?* [Odporność na skandal. Czy przepisy dotyczące zasad etyki sprawiają, że rząd postępuje bardziej etycznie.] Brookings Institution, s. 112. Washington D.C.
10. Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* [Opinie na temat funkcjonowania administracji: Najważniejszy czynnik wpływający na zaufanie do rządu?] Rozprawa, Uniwersytet w Leuven, No. 79.
11. Bovens, M. & Wille, A (2006). *Waar bleef het vertrouwen in de overheid?* *Bestuurskunde*, 15(4), s. 50.
12. Stark, Andrew (2000). *Conflict of Interest in American Public Life* [Konflikt interesów w amerykańskim życiu publicznym]. Harvard, Cambridge, s. 266.
13. Demmke, Christoph (2006). *Ethik und Integrität in den öffentlichen Diensten in Europa*. *Journal for Public and Nonprofit Services* [Dziennik dotyczący usług publicznych i "non profit"], 29(1), s. 68.
14. Ibid.
15. Thompson, D. F. (2007). *Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics*. [Zapobieganie konfliktom interesów w ramach etyki Kongresu] Praca wygłoszona podczas panelu Egzekwowanie zasad etyki w Kongresie], D.C., Jaary 16, 2007, s. 22. Woodrow Wilson International Center, Washington.
16. Behncke, Nathalie (2005). *Ethics as Apple Pie The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns*. [Wzorowa etyka. Walka na standardy etyczne w kampaniach prezydenckich i kongresowych] EGPA – Praca zaprezentowana podczas konferencji pt. *Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue* [Etyka i prawość w rządzie: dialog transatlantycki] w lipcu 2005, s. 8.

Czego spodziewamy się po wejściu w życie kodeksu etyki służby cywilnej?

We wrześniu 2011 r. Redakcja „Przeglądu Służby Cywilnej” przeprowadziła sondę wśród osób zaangażowanych w życie publiczne, w tym przedstawicieli administracji, świata nauki i mediów, nt. „Czego spodziewam się po wejściu w życie kodeksu etyki służby cywilnej”. Najciekawsze odpowiedzi publikujemy poniżej.

Prof. dr hab. Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich



Przestrzeganie prawa przez urzędników administracji publicznej to zaledwie minimalna gwarancja respektowania wszystkich praw obywateli. Współcześnie rola kodeksów etycznych obowiązujących funkcjonariuszy publicznych jest powszechnie uznawana z powodu wypełnianej przez nie funkcji dookreślenia przepisów prawnych, na gruncie których operują i podejmują decyzje urzędnicy. Wyznaczenie kodeksowymi postanowieniami etycznymi jasnych i transparentnych reguł postępowania, ułatwiających interpretację konkretnych sytuacji występujących w codziennej aktywności urzędniczej, zapobiega dowolności i arbitralności władzy publicznej. Administracja publiczna działająca wedle reguł zawodowej etyki buduje w ten sposób tak potrzebne w systemie demokratycznym zaufanie pomiędzy obywatelami a państwem i jego organami. Nowy kodeks powinien pomóc pracownikom i urzędnikom służby cywilnej dokonywać właściwych wyborów w sytuacjach niewystarczająco bądź niejednoznacznie opisanych przez prawo. Z drugiej strony – nowa kodyfikacja deontologiczna pozwoli na pociągnięcie do odpowiedzialności tych, którzy działali bądź zaniechali nakazanego działania z naruszeniem wartości etycznych. Etyka odpowiedzialności za dobro wspólne sprzyjać będzie z pewnością budowie właściwego etosu służby cywilnej, na którym nam wszystkim powinno zależeć.

Od nowego kodeksu etycznego służby cywilnej należy oczekiwać, iż przyczyni się on do funkcjonowania administracji według najwyższych europejskich standardów, w szczególności zgodnie z postanowieniami Europejskiego Kodeksu Dobrej

Administracji przyjętego przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., ułatwiając obywatelom profesjonalne i sprawne załatwianie ich spraw, przy poszanowaniu praw i wolności obywatelskich. Służba cywilna działając na podstawie prawa i norm etycznych powinna cieszyć się coraz wyższym zaufaniem społecznym, budując także zaufanie publiczne poprzez praktyczne zastosowanie reguł kodeksu w każdej administracyjnej aktywności. Wejście w życie kodeksu, któremu towarzyszyć muszą intensywne działania szkoleniowe i upowszechniające, powinno sprzyjać rzetelnemu funkcjonowaniu służby cywilnej jako podejmującej sprawne, bezstronne i apolityczne decyzje nawet w najtrudniejszych sytuacjach, ze świadomością podejmowania wszelkich działań w interesie publicznym i interesie obywateli.

Dr hab. Jacek Czaputowicz
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej



Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej jest długo oczekiwanym dokumentem. Od czasu przyjęcia poprzedniego Kodeksu Etyki minęło 9 lat. Dyskusja nad przestrzeganiem zasad etyki jest potrzebna, uwrażliwia bowiem urzędników na kwestie etyczne.

Zarządzenie jest rodzajem katalogu oczekiwanych od korpusu służby cywilnej postaw i wartości, opisanych w wielu wymiarach. Podstawowe pytania odnoszą się do celu działania korpusu służby cywilnej, standardów i zasad, obowiązków i uprawnień, zatem budowania i wdrażania w polskiej administracji mechanizmów i wzorców działania.

Należy podkreślić znaczącą rolę Szefa Służby Cywilnej i Dyrektorów Generalnych oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w kształtowaniu i budowaniu pozytywnego wizerunku korpusu służby cywilnej w oczach obywateli. Celowe jest zwrócenie uwagi na kontynuowanie podnoszenia świadomości i standardów pracy, utożsamiania się z wartościami wspólnymi w służbie dobra wspólnego.

Po wprowadzeniu zarządzenia w życie należy oczekiwać budowania mechanizmów, które będą zapobiegać negatywnym zjawiskom w administracji, upowszechniania zasad etyki służby cywilnej jako spójnego zespołu celów, jasnych wartości i profesjonalnego zarządzania, które będą przestrzegane przez polskich urzędników.

Marcin Mazuryk

Doktor nauk prawnych
Główny specjalista ds. legislacji w Ministerstwie
Sprawiedliwości



Odnosząc się do zapytania, czego spodziewam się po wejściu w życie ww. zarządzenia, muszę podkreślić, iż w moim odczuciu jest to zmiana o charakterze „rewolucyjnym”. Dyskusyjny w świetle poglądów doktryny Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. został bowiem zastąpiony całkowicie

nowym aktem normatywnym, o zupełnie innym tytule, treści i znaczeniu funkcjonalnym.

Takie zmiany zawsze rodzą pytania o to, jak nowe przepisy będą stosowane w praktyce, i czy nowy akt będzie właściwie zrozumiany.

Z całą pewnością nowe zarządzenie było potrzebne, chociaż spotkałem się z poglądami członków korpusu służby cywilnej, którzy uważali, że nowa regulacja jest bardziej restrykcyjna, i dla nich niezrozumiała. Argumentowali to tym, iż katalog zasad służby cywilnej został, w stosunku do art. 153 Konstytucji, zasadniczo rozszerzony, a co za tym idzie za nieetyczne mogą być uznawane zupełnie inne sytuacje niż dotychczas. Podnosili, że akt prawny zawierający w tytule wyraz „kodeks” postrzegany jest jako coś ważniejszego, bardziej doniosłego aniżeli zwykła regulacja prawna.

Wydaje się zatem, że tak istotna zmiana w zakresie etyki, odnosząca się do ponad 120-tysięcznego korpusu urzędniczego, rodzić będzie potrzebę szkoleń członków komisji dyscyplinarnych poszczególnych urzędów, a także upowszechniania informacji dotyczących przedmiotowej regulacji, tak aby znikły wszelkie obawy i wątpliwości. Ciekawy będzie także proces wypracowywania przez najbliższe lata nowej praktyki postępowań dyscyplinarnych oraz właściwie uargumentowanej linii orzeczniczej komisji dyscyplinarnych.

Należy ponadto oczekiwać, że nowa regulacja umożliwi kształtowanie właściwych postaw etycznych i będzie godną następczynią regulacji z 2002 r.

Tomasz Ludwiński

Rada Sekcji Krajowej Pracowników Skarbowych
NSZZ „Solidarność” w Warszawie

Czego spodziewam się po wejściu w życie kodeksu etyki służby cywilnej? Nie spodziewam się niczego dobrego. Jest to dokument zbędny, gdyż w wielu elementach powiela zapisy istniejących norm prawnych dotyczących norm postępowania członków korpusu służby cywilnej. Dotyczy to zarówno samej ustawy o służbie cywilnej, jak i poszczególnych pragmatyk służbowych czy wreszcie przepisów merytorycznych stosowanych w poszczególnych urzędach służby cywilnej. Przykładowo można tu wymienić obowiązek przestrzegania tajemnicy służbowej, udostępniania informacji publicznej czy też nakaz stosowania obowiązującego prawa. Kodeks próbuje także zastąpić (wspomóc przestrzeganie) obowiązujące normy obyczajowości (moralności), których naruszenie nie powinno być sankcjonowane poprzez system kar dyscyplinarnych, gdyż samoistnie pociąga za sobą krytykę, potępienie, a naruszenie reguł obyczajowych – wręcz ośmieszenie czy pogardę otoczenia.



Szczegółowość nowego kodeksu etyki służby cywilnej (KESC) oraz wiele mających być stosowanymi niedookreślonych obowiązków będzie zachętą dla przełożonych, aby wykorzystywać KESC jako dodatkowy element szykanowania pracowników czy wykorzystywania KESC do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w związku z „naruszeniem” kodeksu. Analiza zapisów KESC wskazuje bowiem, że w zasadzie każdemu członkowi służby cywilnej – przy założeniu złej woli przełożonego – będzie można postawić zarzut naruszenia określonych w KESC zasad. Szczególnie negatywnie oceniam wprowadzenie zasady lojalności, która kojarzy mi się z czasami państwa totalitarnego, gdzie obywatel również miał zakaz publicznego wypowiedzania się na temat funkcjonowania Państwa. Moim zdaniem to nic innego niż nowa forma cenzury...

Absolutnie nie do przyjęcia jest sytuacja, w której od członków korpusu służby cywilnej wymaga się bezwzględnego przestrzegania KESC, natomiast ich przełożeni na szczeblu ministerstw w praktyce są bezkarni w swoich działaniach – i to takich, które w świetle KESC nie powinny mieć miejsca. Zadziwiające jest także to, że równoległe do coraz większych wymagań w stosunku do członków korpusu służby cywilnej nie idą równie spektakularne działania w postaci gwarancji godnych wynagrodzeń czy trwałości zatrudnienia. Przeciwnie,

wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej obniżają się zarówno w wymiarze nominalnym, jak i realnym, a ostatnie próby wdrożenia do obiegu prawnego ustawy o racjonalizacji zatrudnienia pokazały, że populistyczna propaganda jest dla nadzorujących służbę cywilną polityków ważniejsza niż dobro tej służby. Zamiast zatem tracić energię, siły i środki na niepotrzebny – moim zdaniem – akt prawny, może warto byłoby zająć się realnie i bardziej intensywnie naruszaniem prawa w służbie cywilnej, chociażby poprzez wdrożenie cywilizowanych reguł dotyczących pracy w nadgodzinach, gwarancji uwzględnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na podwyżki dodatków urzędników służby cywilnej, umożliwienie aktywności społecznej członkom korpusu służby cywilnej na poziomie samorządów, czy też sankcjonowaniem naruszających prawo pracy kierowników jednostek organizacyjnych (nawet orzeczenia sądów pracy potwierdzające naruszanie praw pracowniczych nie skutkuje żadnymi karami dla osób dopuszczających się tych praktyk).

Może – poza zapisami w KESC o apolityczności korpusu – warto byłoby jednak dążyć do realnego odpolitycznienia służby cywilnej, gdyż zarządzanie służbą cywilną przez polityków przy jednoczesnym wymogu całkowitej i bezwzględnej apolityczności od zatrudnionych w niej osób niczemu dobremu nie służy i jest przejawem niewątpliwej hipokryzji, żeby nie powiedzieć nawet swoistej farsy...

Mateusz Rzemek

Dziennikarz z „Rzeczpospolitej”



Czego spodziewam się po wejściu w życie kodeksu etyki służby cywilnej?

Liczę na to, że ponad 100 tys. pracowników i urzędników służby cywilnej nie przyjmą nowego kodeksu jako kolejnego obciążenia.

Ten kodeks może i powinien być dla nich drogowskazem w codziennej pracy. Tacy właśnie powinni być polscy urzędnicy. Jeśli jednak ten argument nie przekonuje pracowników administracji, to muszą pamiętać, że kodeks jest także zbiorem zasad, których złamanie może zakończyć się dla nich nie tylko karą dyscyplinarną. Złamanie zasady bezinteresowności czy zachowania tajemnicy może

zakończyć się nawet wydaleniem ze służby. Kodeks jest zresztą nie tylko zbiorem zasad, ale także poradnikiem, jak powinien zachować się pracownik w sytuacjach, które wykraczają poza zwykłe wykonywanie swoich obowiązków. Co ma zrobić, gdy widzi, że przepisy, które musi stosować, nie pasują do rzeczywistości. A także jak ma się zachować, gdy widzi, że jego współpracownicy, a nawet przełożeni dopuszczają się naruszenia przepisów. Liczę na to, że pracownicy naszej administracji wezmą sobie nowy kodeks do serca i stworzą służbę publiczną na miarę XXI wieku.

Maciej Szmit

Sekretarz zespołu opracowującego projekt zarządzenia

Nowa regulacja, określająca pożądane z punktu widzenia interesu służby cywilnej zasady postępowania członków korpusu służby cywilnej, powinna wpłynąć na wzmocnienie lub zmianę świadomości etycznej członków korpusu służby cywilnej.



Omawiane zarządzenie przejmuje większość regulacji znanych Kodeksowi Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., na ogół pozytywnie ocenianych.

Wprowadzenie nowych zasad, takich jak np. zasada profesjonalizmu czy zasada jawności i przejrzystości, wynika z nowoczesnych kierunków rozwoju administracji publicznej i wychodzi naprzeciw oczekiwaniom.

Jak się wydaje, nie mniej ważne od właściwego określenia norm postępowania, jest faktyczne wprowadzenie w życie przepisów zarządzenia. Służyć temu będą wytyczne skierowane do indywidualnych podmiotów, zawarte w par. 11 i 12 zarządzenia.

Duże znaczenie dla zapoznania się członków korpusu służby cywilnej z zasadami służby cywilnej i zasadami etyki korpusu służby cywilnej, a w konsekwencji do ich przestrzegania, będą miały szkolenia tematyczne, które powinny być zorganizowane w najbliższych latach.

Prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej

Plan szkolenia na 2011 r.

12 września 2011 r. pomiędzy Kancelarią Prezesa Rady Ministrów a firmą Nowe Motywacje z Krakowa zawarta została umowa na przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń pn. „Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej” w ramach projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”. Umowa zakłada przeprowadzenie 120 sesji szkoleniowych w okresie wrzesień-listopad 2011 r. w 16 miastach wojewódzkich

Celem szkolenia jest wzmocnienie świadomości oraz podniesienie poziomu wiedzy na temat prawnych i etycznych obowiązków członków korpusu służby cywilnej. W trakcie szkolenia szczególny akcent zostanie położony na zapoznanie uczestników szkolenia z zarządzaniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Szkolenie, które przewidziane jest dla 2400 osób, zostanie zrealizowane ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Szacunkowy koszt realizacji przedsięwzięcia to 2 976 000,00 zł.

Program szkolenia

W ramach szkolenia zostaną omówione następujące tematy:

- Współczesna koncepcja służebności, rozliczalności i odpowiedzialności służby cywilnej – doświadczenia polskie i zagraniczne, w tym krajów Unii Europejskiej. Koncepcja służebności a koncepcja klienta administracji.
- Etyka w zarządzaniu:
 - rola wartości etycznych w praktycznym funkcjonowaniu organizacji,
 - zasady etyki zawodowej – definicje na podstawie współczesnych kodeksów etyki,
 - rola zasad etyki zawodowej we współczesnych teoriach zarządzania,
 - godnościowe aspekty pracy.
- Główne instytucje stojące na straży przestrzegania obowiązków (infrastruktura etyczna):
 - Szef Służby Cywilnej,
 - Rada Służby Cywilnej,
 - Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych,
 - Najwyższa Izba Kontroli,

- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Wyższa Komisja Dyscyplinarna oraz komisje dyscyplinarne, rzecznik dyscyplinarny do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, rzecznicy dyscyplinarni i ich zastępcy,
- Główna Komisja Orzekająca oraz komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, główny rzecznik oraz rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy,
- dyrektorzy generalni urzędów (art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej),
- organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu.

Członek korpusu służby cywilnej wobec sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy:

- przepisy i procedury prawne,
- kwestie psychologiczne i interpersonalne,
- możliwość wsparcia w sytuacjach trudnych.

Członek korpusu służby cywilnej wobec sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy.

Podział zasad na:

- tradycyjne – nadal aktualne (np. legalizm, polityczna neutralność),
- wynikające z nowoczesnego modelu administracji (np. efektywność, oszczędność).

Podstawowe pojęcia, w szczególności:

- zasady służby cywilnej,
- wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej,
- zasady etyki korpusu służby cywilnej.

Obowiązki członka korpusu służby cywilnej wynikające z przepisów:

- zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu Służby cywilnej,
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w szczególności:
 - obowiązek przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa,

- obowiązek rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań,
 - obowiązek dochowania tajemnicy ustawowo chronionej,
 - obowiązek godnego zachowania się w służbie cywilnej oraz poza nią,
 - obowiązek wykonywania poleceń służbowych przełożonych,
 - zakaz dodatkowego zatrudnienia członka korpusu służby cywilnej bez zgody dyrektora generalnego urzędu oraz zakaz podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych przez urzędników służby cywilnej bez zgody dyrektora generalnego urzędu,
 - zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych,
 - zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego,
 - zakaz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu,
 - wynikające z innych przepisów prawa, w szczególności:
 - ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
 - ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.
- ☐ Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, w tym za naruszenie zasad etyki korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej (relacje między obowiązkami ustawowymi a zasadami etyki korpusu służby cywilnej i zasadami służby cywilnej).
- ☐ Analiza studiów przypadku w zakresie naruszenia obowiązków ustawowych, zasad etyki korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej.

Uwarunkowania ustrojowe, podstawowe regulacje prawne

- ☐ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- ☐ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,
- ☐ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,
- ☐ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- ☐ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,

- ☐ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
- ☐ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- ☐ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych,
- ☐ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- ☐ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ☐ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych,
- ☐ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa,
- ☐ Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.,
- ☐ Zalecenie R (2007) 7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji.

Metody realizacji szkolenia

Wykład.

Formy interaktywne, takie jak:

- dyskusja,
- odgrywanie ról,
- analiza studiów przypadku związanych przede wszystkim z następującymi obszarami zagadnień:
 - zarządzanie środkami publicznymi,
 - przejrzystość procesu stanowienia prawa,
 - pogłębianie zaufania obywateli do państwa,
 - odpowiedzialność za zaniechanie.

Adresaci szkolenia

Uczestnicy szkolenia będą rekrutowani spośród:

- dyrektorów generalnych urzędów, kierowników urzędów wykonujących zadania dyrektorów generalnych urzędów (w szczególności w administracji skarbowej), dyrektorów komórek kadrowych w urzędach,
- członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców.

W szkoleniu będzie uczestniczyć 2400 osób.

Oprac. M. Szmit
Departament Służby Cywilnej KPRM

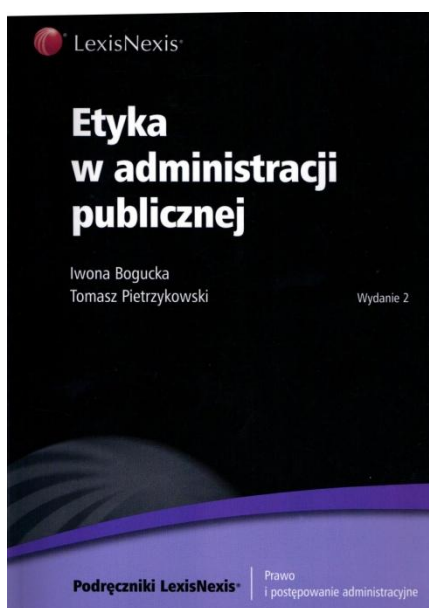
„Etyka w administracji publicznej”

Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski, Warszawa 2010 r.

Wejście w życie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej to czas, kiedy warto przejrzeć literaturę poświęconą etyce w administracji publicznej. Znajomość tej literatury, gromadzącej refleksję i wiedzę oraz dokumentującej stan wiedzy i świadomości środowiska o etyce zawodowej w administracji publicznej, pomaga skutecznie wdrażać i mądrze stosować, ze zrozumieniem istoty i uwarunkowań, skodyfikowany zbiór zasad etyki zawodowej.

W 2010 r. nakładem wydawnictwa LexisNexis ukazało się drugie wydanie książki Iwony Boguckiej i Tomasza Pietrzykowskiego „Etyka w administracji publicznej” (ss. 251). W książce omówiono podstawowe kwestie dotyczące etyki w administracji publicznej, z uwzględnieniem regulacji prawnych, kodeksów i zbiorów zasad etyki zawodowej urzędników.

„Etyka w administracji publicznej” to podręcznik akademicki, który – według Autorów – adresowany jest głównie do dwóch grup czytelników: studentów kierunków administracji oraz praktyków – urzędników. Praktykom administracji publicznej, Czytelnikom „Przeglądu Służby Cywilnej”, warto polecić te fragmenty pracy, które mogą być użyteczne do analizy i zrozumienia nowego zarządzenia i innych obowiązujących aktów regulujących kwestie etyczne w służbie cywilnej. Należy do nich rozdział dotyczący infrastruktury etycznej administracji publicznej, a także rozdziały poświęcone uniwersalnym pojęciom w obszarze etyki w służbie publicznej, w tym: praworządności, interesowi publicznemu, bezstronności i neutralności politycznej oraz profesjonalizmowi. Te pojęcia występują w kodeksach zawodowych administracji publicznej czy szerzej służby publicznej. Pozostałe fragmenty pracy, dotyczące języka etyki, moralności i etyki, głównych kierunków etyki normatywnej i pojęcia etyki zawodowej, pozwalają na lepsze i szersze zrozumienie uwarunkowań powstania i funkcjonowania instrumentów kodyfikacji etyki zawodowej urzędników.



Książka odpowiada na pytania, jakie postępowanie zasługuje na moralną aprobatę, a jakie na dezaaprobatę w grupie zawodowej urzędników w kontekście obowiązujących przepisów i zbiorów norm etycznych.

Autorzy podkreślają, iż zalecenia etyk zawodowych są formułowane w interesie ogólnym oraz interesie osób korzystających z usług profesjonalistów, natomiast nie są formułowane w interesie tych grup zawodowych, których bezpośrednio dotyczą (s. 83).

Omówienie typów norm występujących w kodeksach etyki urzędniczej pozwala zrozumieć zarówno ich istotę, jak i różnice w konsekwencjach ich niestosowania. Trzy rodzaje dających się zidentyfikować norm to:

- reguły dotyczące technicznych aspektów wykonywania zawodu,
- reguły ustalające relacje grupy zawodowej w stosunku do społeczeństwa, a w szczególności wyznaczające stosunek profesjonalisty do odbiorcy jego usług,
- reguły określające stosunki między przedstawicielami zawodu (s. 83).

Inna przytaczana i stosowana konsekwentnie w całej pracy typologia dzieli normy etyczne na normy należące do moralności obowiązku oraz normy należące do moralności aspiracji i dążeń. Zastosowanie tej typologii prowadzi do sformułowania pytań, które zasady zawarte w kodeksach etycznych służby publicznej należą do kategorii obowiązków, a które do kategorii cnót. Które zostały sformułowane w języku obowiązków i zakazów, a które w języku cnót i ideałów? (s. 85).

Rozdział dotyczący infrastruktury etycznej administracji publicznej Autorzy rozpoczynają od omówienia problematyki kształtowania postaw etycznych, przypominając że tworzenie kodeksów etyki zawodowej bazuje na przekonaniu, iż poziom etyczny jednostek podlega kształtowaniu, że zachowań etycznych można się nauczyć, a cnota pozostaje w związku z wiedzą na temat tego, co dobre i powinno (s. 110). Pojęcie „infrastruktury etycznej” wprowadzone zostało do zarządzania publicznego przez Komitet Zarządzania Publicznego

(PUMA) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Koncepcja ta dotyczy zarówno zarządzania etycznego opartego na przestrzeganiu prawa, jak również zarządzania etycznego opartego na zasadach moralnych. Ten pierwszy kierunek odwołuje się do norm prawnych, kodeksów, ale też woli politycznej i aktywności obywatelskiej, które to czynniki pełnią funkcje w zakresie wspierania, zarządzania i kontroli.

Przedstawiając wybrane determinanty poziomu etycznego urzędników administracji publicznej, Autorzy omawiają następujące zagadnienia: dobór kadr, kształcenie i doradztwo etyczne, źródła informacji o obowiązkach etycznych urzędników administracji publicznej, instrumenty kontroli i gwarancje realizacji zasad dobrej administracji oraz typy odpowiedzialności pracowników administracji za zachowania niezgodne ze standardami, w tym odpowiedzialność cywilną, karną i odpowiedzialność dyscyplinarną.

Odnosząc się do kwestii praworządności, Autorzy prezentują odpowiednie akty prawne i zbiory etyki zawodowej urzędników, a samo pojęcie omawiają w kontekście koncepcji państwa prawnego i rządów prawa. Natomiast analizę wartości praworządności w etyce urzędnika uzupełniają o części dotyczące sytuacji trudnych i konfliktowych, w tym odmowy wykonania bezprawnego polecenia, reakcji na naruszenia prawa, a także kwestie przestrzegania prawa w życiu prywatnym przez urzędników.

Do niezwykle użytecznych części publikacji należy charakterystyka interesu publicznego z punktu widzenia urzędnika podejmującego decyzję. Fragmenty dotyczące kolizji przepisów oraz racji

i konieczności uwzględniania interesu publicznego wraz ze „słusznymi interesami stron” są pomocne w zrozumieniu źródeł dylematów w trudnych niejednoznacznych przypadkach. Autorzy podkreślają wagę i możliwe konsekwencje ciążącego na urzędniku etycznego obowiązku realizacji interesu publicznego, który pociąga za sobą gotowość do podejmowania niekiedy niepopularnych decyzji (s. 196). Ta część pracy, która odnosi się do ograniczenia ochrony prywatności urzędnika, powinna być obowiązkową lekturą kandydatów starających się o przyjęcie do korpusu służby cywilnej.

Bezstronność i neutralność polityczna zostały omówione jako konsekwencja realizacji interesu publicznego. I tutaj Autorzy omówili problemy ze stosowaniem tych zasad w kontekście lojalności. Odnieśli się także do problemu korupcji.

Omawiając profesjonalizm jako wartość etyki zawodowej urzędnika, Autorzy wskazują na dwa wymiary – obowiązku oraz wzorca „idealnego urzędnika” (s. 234).

Książka Iwony Boguckiej i Tomasza Pietrzykowskiego „Etyka w administracji publicznej” pomaga zrozumieć i odpowiednio zinterpretować pojęcia zawarte w kodeksach etyki zawodowej urzędnika w sytuacjach wymagających podjęcia trudnych decyzji. Jest również użyteczna dla przełożonych oceniających pracowników służby cywilnej.

Irena Jackiewicz

Radca Prezesa Rady Ministrów
w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

„Etyka służby publicznej”

Michał Kulesza, Magdalena Niziołek, Warszawa, 2010 r.

„Etyka służby publicznej” (ss. 332) to książka, która ukazała się na polskim rynku wydawniczym nakładem wydawnictwa LEX & Wolters Kluwer business w 2010 r. Została napisana przez wybitnych przedstawicieli doktryny nauk prawnych i wyśmienitych znawców tematu stanowiącego przedmiot polecanej publikacji. I właśnie ze względu na zakres tematyczny książki niezbędnym wydaje się jej przybliżenie na łamach „Przeglądu Służby Cywilnej”.

Rola etyki w szeroko rozumianej służbie publicznej, aksjomaty i ideowe założenia jej funkcjonowania w znacznej mierze decydują o tym, że służba publiczna powinna być kategorią prawa administracyjnego, gdzie rola i status jednostki determinowany jest przez stosunek publicznoprawny. Jest to ten element relacji między państwem a funkcjonariuszem, który w sposób jaskrawy uzmysławia różnicę między nim a zwykłym – tj. będącym podmiotem wyłącznie przepisów prawa pracy – pracownikiem. W rzeczywistości uzasadnieniem zwiększonych oczekiwań wobec funkcjonariusza publicznego (np. wymaganie, aby jego postępowanie było zgodne z zasadą bezstronności czy neutralności politycznej) jest spowodowane przyjęciem koncepcji szczególnej więzi, jaka go łączy z państwem. Niewątpliwie jest to coś więcej niż umowa o pracę.

Dlatego uświadomienie sobie wagi założeń etyczno-ideowych dla istnienia służby publicznej powinno skutkować konsekwentnym propagowaniem etosu urzędnika, gdzie ważnym elementem przemyslanego kształtowania postaw pracowników administracji publicznej powinny być preferowane zachowania etyczne. Tym bardziej więc cieszy kolejna publikacja odnosząca się do tego zagadnienia.

Na wstępie należy zauważyć, że prezentowana książka swoją zawartością merytoryczną znacznie przekracza ramy przyjęte w tytule. Autorzy stosunkowo dużo miejsca poświęcili, obok rozważań etycznych, zagadnieniu służby publicznej w ogóle. W dwóch rozdziałach w sposób pogłębiony odnieśli się do definiowania pojęcia służby publicznej, jej historii na świecie i w Polsce oraz przybliżyli obecne rozwiązania prawne. Uzasadnienie tego znaleźć

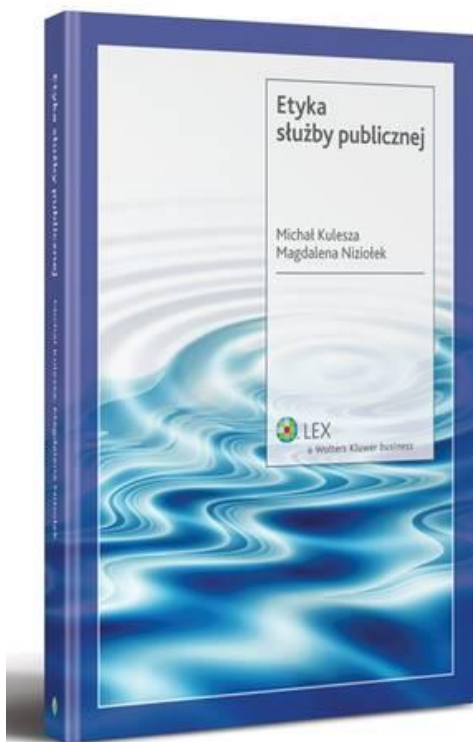
można we Wstępie, gdzie Autorzy wskazali, że przygotowując tę pozycję kierowali się założeniem, iż rozwiązania dotyczące etyki administracji publicznej są ściśle związane z kształtem unormowań służby publicznej funkcjonujących w danym państwie (s. 13). Z tezą tą należy się zgodzić.

Systematyka publikacji opiera się na siedmiu merytorycznych, rozbudowanych rozdziałach. Spośród nich jeden dotyczy zagadnień ogólnych etyki, dwa – służby publicznej w świecie i Polsce, a cztery – tytułowych, wieloaspektowych rozważań w zakresie etyki w służbie publicznej. Całość poprzedzona jest Wstępem, a podsumowana Zakończeniem. Książkę dodatkowo bardzo wzbogacają załączone treści 17 aktów prawnych, kształtujących kontekst prawny etyki w służbie publicznej. W aspekcie technicznym wydawnictwo nadało wysoką jakość publikacji, w wyniku czego rzetelną i pieczołowitą redakcją tekstu dopełnia ekskluzywna twarda oprawa książki.

Rozdział I zatytułowany „Zagadnienia ogólne etyki” odnosi się do etyki w ujęciu dychotomicznym, tj. jako dziedziny filozofii i jako aspektu praktycznego działania. W pogłębionych rozważaniach Autorzy porządkują podstawowe pojęcia związane z tą nauką, kategoryzują jej problemy i wskazują różnice między jej nurtami. Następnie sięgają do historii myśli etycznej, przybliżając tym samym jej rozwój, począwszy od filozofii greckich sofistów, a na problemach współczesnej bioetyki kończąc. W dalszej części rozdziału I Autorzy wskazują aktualne miejsce postaw etycznych w życiu codziennym i w prawie.

Podkreślają, że związek etyki i prawa najpełniej uwidocznił się w funkcjonowaniu instytucji publicznych, gdzie poziom etyczny takiej instytucji w znacznym stopniu zależy od poziomu i jakości prawa (s. 53). Niewątpliwie ten rozdział stanowi doskonale wprowadzenie w dalsze rozważania o etyce w służbie publicznej.

Rozdział II „Służba publiczna na świecie” i rozdział III „Służba publiczna w Polsce” wprowadzają czytelnika w zagadnienie służby publicznej, przybliżają jej historię, śledzą ewolucję i omawiają współczesne rozwiązania prawne. Wszystko to, na gruncie dwóch rozdziałów, Autorzy ujmują



w aspekcie międzynarodowym i krajowym. Na wstępie tej części rozważań zaznaczają, że misją służby publicznej jest urzeczywistnienie w praktyce wartości takich, jak: legalność działania, odpowiedzialność, lojalność wobec państwa i demokratycznej władzy, uczciwość, racjonalność działania, bezstronność i sprawność (s. 75).

Dalej, w ramach przeglądu międzynarodowych doświadczeń w zakresie kształtowania się biurokratycznego systemu administracji publicznej, Autorzy przypominają epizod z historii ustroju Stanów Zjednoczonych. W latach 1829–1883 stosowany był tam system łupów, sprowadzający się do obsadzania większości stanowisk w administracji rządowej przez przedstawicieli partii, która odniosła zwycięstwo w wyborach prezydenckich. Jego ocena jest druzgocąca. Zdaniem autorów rozwiązanie to było wysoce niepraktyczne, skutkujące funkcjonowaniem niefachowej administracji publicznej (zrywającej z zasadą apolityczności funkcjonariuszy państwowych), i tym samym tworzyło doskonałe warunki do rozkwitu korupcji (s. 84).

Natomiast historia rozwoju służby publicznej w Polsce stanowi odrębny rozdział książki. Przywołano w nim rozwiązania I, II i III Rzeczypospolitej. Przypomniano założenia pierwszej ustawy w historii prawa polskiego, która kreowała państwową służbę cywilną. W jej kontekście zaznaczono, że ten powstały w okresie międzywojennym akt prawny w sposób wyraźny wskazywał na brak równorzędności podmiotów stosunku publicznoprawnego, którego podmiotami były państwo i urzędnik (s. 104). Następnie przybliżono historię restytucji służby cywilnej w III RP. Podkreślono w tym kontekście szczególną rolę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dodatkowo przedstawiono całe tło polityczno-społeczne, stanowiące kontekst tworzenia ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., która miała być istotnym elementem zasadniczej reformy administracji państwowej (s. 109).

Kolejne rozdziały książki odnoszą się już wprost do tytułowego zagadnienia. Pierwszy z nich przybliży standardy etyczne służby publicznej na świecie. W tej części omawianej publikacji szczególnego podkreślenia wymagają rozważania dotyczące kodeksów etycznych (s. 134 i n.). Znaleźć tu można nie tylko informacje na temat istoty, roli i miejsca kodeksów etycznych w „infrastrukturze etycznej”, ale również przydatny przegląd tych kodeksów w ujęciu dychotomicznym, tj. w podziale na kodeksy właściwe krajom anglosaskim i europejskim. Informacje te pomagają w ocenie polskich rozwiązań w tym zakresie.

Rozdział V to przegląd aktów prawnych wyznaczających standardy zachowań etycznych funkcjonariuszy publicznych w Polsce. Jest więc tu mowa o postanowieniach art. 153 Konstytucji RP, Kodeksie Etyki Służby Cywilnej i o Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, który mając formę rezolucji Parlamentu Europejskiego, stanowi rozwinięcie art. 41 – obowiązującej w Polsce – Karty

Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W rozdziale V wskazano także na rolę Rzecznika Praw Obywatelskich jako istotnej instytucji służącej poprawie kontaktów obywateli z administracją z jednej strony, i formy zwalczania zjawisk patologicznych w administracji, w tym zwiększania efektywności działań antykorupcyjnych – z drugiej (s. 168).

Dylematy etyczne członków służby publicznej to rozdział, w którym Autorzy postrzegają zagadnienie etyki w aspekcie praktycznym. Zdefiniowano w nim pojęcie „dylemat etyczny”, wskazując że jest to sytuacja, w której urzędnik konfrontując co najmniej dwie role, zobowiązania, obowiązki, prawa czy wartości, nie może się do nich jednocześnie zastosować, i musi dokonywać pomiędzy nimi wyboru (s. 187). Następnie przedstawiono rodzaje takich dylematów, spośród których szczególnie dużo miejsca poświęcono konfliktowi interesów. Zagadnienie to ujęto wieloaspektowo, rozważając bezpośredni i pośredni konflikt interesów, rzeczywisty i potencjalny, oraz jego stosunek do reguły wzajemności. Autorzy przedstawili również sposoby zapobiegania takim zjawiskom, wskazując m.in. na regulacje polskiego kodeksu administracji publicznej, na podstawie których pracownik organu administracji publicznej podlega, w określonych okolicznościach, wyłączeniu z prowadzonego postępowania.

Ostatni VII rozdział został zatytułowany „Naruszenia norm etycznych w służbie publicznej”. Przedstawiono w nim katalog podstawowych wartości etycznych, wspólnych dla wszystkich pracowników administracji, bez względu na zajmowane stanowisko. Znalazły się w nim: uczciwość, profesjonalizm, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność i szacunek wobec ludzi (s. 217). Jednocześnie Autorzy zidentyfikowali i przedstawili rodzaje patologicznych zachowań służby publicznej, gdzie obok klientelizmu, kumoterstwa i nepotyzmu, szczególnie mocny akcent położyli na korupcję. Zdefiniowali jej pojęcie i formy. Zwrócili uwagę, że od 1995 r. funkcjonuje indeks postrzegania korupcji hierarchizujący poszczególne kraje według stopnia, w jakim obserwuje się w nich korupcję wśród urzędników publicznych i polityków. W 2009 r. Polska w tym rankingu znajdowała się na 49. miejscu na 180 krajów (s. 223).

Publikację zamyka 17 załączonych aktów prawnych, których treść w sposób kompleksowy stanowi tło prawne, wyznaczające kontekst i ramy etyki służby publicznej. Wśród tego katalogu znaleźć można najważniejsze Rekomendacje i Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, Rezolucje Parlamentu Europejskiego, Kodeks Etyki Służby Cywilnej i przykładowe kodeksy etyczne wybranych urzędów miast. Jedynie pewien niedosyt czynić może pominięcie w nim dwóch niezmiernie istotnych dla służby publicznej międzynarodowych aktów prawnych, tj. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/6 dotyczącego statusu

pracowników publicznych w Europie (z 24 lutego 2000 r.) oraz Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr REC/2000/10 określającego kodeks etyczny urzędników państwowych (z 11 maja 2000 r.). Niewątpliwie możliwość sięgnięcia do dokumentów źródłowych aktów prawnych przywoływanych wielokrotnie w tekście książki bardzo wzbogaca tę publikację, nadając jej jednocześnie wymiar praktyczny.

„Etyka służby publicznej” to książka z wielu względów ważna. Przede wszystkim zagadnienie, które omawia, ma nie tylko decydujące znaczenie dla właściwego funkcjonowania służby publicznej, ale w rzeczywistości leży u jej podstaw. Propagowanie preferowanych zachowań etycznych – czego formą jest m.in. omówiona wyżej publikacja – wspiera budowę etosu urzędniczego i pozytywnego wizerunku administracji publicznej.

Pogłębione i rzetelne omówienie tego zagadnienia wraz z bogatym uwzględnieniem dokumentów źródłowych, rozwiązań międzynarodowych i historycznych ilustracji w połączeniu z doskonałym warsztatem pracy Autorów skutkuje tym, że książka ta pozwala zrozumieć istotę poruszanego zagadnienia. Dlatego powinna być adresowana nie tylko do osób realizujących się zawodowo w służbie publicznej. Im szersze grono odbiorców uświadomi sobie znaczenie etyki w służbie publicznej – zarówno spośród osób funkcjonujących w administracji, jak i będących jej klientami – tym więcej będzie wymagało zachowania preferowanych standardów. A sygnalizowanie takich wymagań jest niezmiernie ważne dla budowy i działania „dobrej administracji”.

Wojciech Drobny
Departament Służby Cywilnej KPRM

KODEKSY ETYKI

- Zasady Etyki Poselskiej – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r.:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>
- Kodeks Etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku – strona WWW Urzędu Marszałkowskiego:
http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/kod_et.htm
- Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miasta Szczecin – Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin: http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter_11435.asp
- Kodeks Etyki Pracowników Urzędu – strona WWW Urzędu Miasta Gdynia:
http://www.gdynia.pl/urzed/kodeks/4615_.html
- Zasady Etyki Zawodowej Policjanta (Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”):
<http://www.lodzka.policja.gov.pl/kwp/content/view/53/224/>
- Kodeks Etyki Lekarskiej – strona WWW Naczelnej Izby Lekarskiej:
http://www.nil.org.pl/xml/nil/wladze/str_zl/zjazd7/ke/
- Kodeks Etyki Lekarza Weterynarii – strona WWW Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej:
http://www.wilw.waw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=202:kodeksu-etyki-lekarza-weterynarii&catid=62:akces&Itemid=27
- Kodeks Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej Rzeczypospolitej Polskiej – strona WWW Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych:
<http://www.izbapiel.org.pl/index.php?id=8>
- Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa – strona WWW Polskiego Towarzystwa Psychologicznego:
<http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=29>

- ❑ Kodeks Etyki Radcy Prawnego – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Kodeks Etyki Zawodowej Komornika – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Zasady Etyki Doradców Podatkowych – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Zbiór Zasad Etycznych Prokuratora – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) – strona WWW Naczelnej Rady Adwokackiej: <http://www.nra.pl/nra.php?id=249>; Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów KRS – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Zbiór Zasad Postępowania Sędziów (Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA”) – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Code of Conduct for European Lawyers (Kodeks CCBE) – Wortal Etyki Prawniczej i Zawodów Prawniczych:
http://www.etykaprawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94
- ❑ Kodeks Etyczny Polskiej Akademii Nauk: „Dobre obyczaje w nauce. Zbiór zasad i wytycznych”: strona internetowa Instytutu Paleobiologii PAN:
http://www.paleo.pan.pl/documents/Kodeks_Etyczny_PAN.pdf
- ❑ Kodeks Etyki Reklamy – strona WWW Rady Reklamy:
<http://www.radareklamy.org/jednolity-tekst-kodeks-etyki-reklamy.htm>
- ❑ Kodeks Etyki Bibliotekarza i Pracownika Informacji – strona WWW Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich: http://www.sbp.pl/dla_bibliotekarzy/kodeks_etyki_bibliotekarza
- ❑ Kodeks Etyki – strona WWW Polskiej Izby Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych:
http://www.pipuif.pl/kodeks_etyki.php
- ❑ Kodeks Etyki dla Przedsiębiorców – strona WWW Krajowej Izby Gospodarczej:
<http://www.kig.pl/kodeks-etyki-dla-przedsiębiorcow.html>
- ❑ Kodeks Etyczny SMB – strona WWW Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego:
http://www.smb.pl/kodeks_etyczny
- ❑ Kodeks Etyki Dekarskiej – strona WWW Polskiego Stowarzyszenia Dekarzy:
<http://www.dekarz.com.pl/o-nas/kodeks-etyki-dekarskiej-2>
- ❑ Kodeks Etyczny PKN Orlen – strona WWW PKN Orlen:
<http://www.ornlen.pl/PL/ODPOWIEDZIALNYBIZNES/ETYKA/Strony/KodeksEtyczny.aspx>
- ❑ Kodeks Etyki Radiestety – strona WWW Polskiego Cechu Radiestetów:
http://www.pcr.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=2;
http://www.pcr.org.pl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=32&Itemid=40
- ❑ Kodeks Etyczny Gimnazjalisty – strona WWW Gimnazjum nr 12 im. Noblistów Polskich w Łodzi:
<http://gim12.szkoly.lodz.pl/kodeks.html>.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA

WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ

REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, ARTUR OBŁUSKI, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: WYDZIAŁ ORGANIZACYJNY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL

REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL

WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL