

Roman Tokarczyk

Rudymenty etyki urzędniczej

Studia Iuridica Lublinensia 3, 29-48

2004

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROMAN TOKARCZYK

Rudymenty etyki urzędniczej

Civil servant ethics

POJĘCIE ETYKI URZĘDNICZEJ

Nazwa „etyka urzędnicza” w literaturze naukowej oznacza trzy grupy zjawisk społecznych, występujących oddzielnie albo w określonych połączeniach: zespoły norm etycznych regulujących moralność urzędników; odrębną dyscyplinę naukową; przedmiot edukacji urzędniczej. Etyka urzędnicza, jako odrębna dyscyplina naukowa, ma za swój przedmiot rozważania etyczne dotyczące regulacji etyki urzędniczej i moralności urzędników. Przedmiotem tej etyki w edukacji urzędniczej jest etyka urzędnicza w sensie odrębnej dyscypliny naukowej występującej pod różnymi nazwami.¹

To trojokie pojmowanie sensu etyki urzędniczej często jednak, bardziej lub mniej, zatracą swoją oryginalność z powodu jej powiązań z innymi ujęciami etyki. Najczęściej etyka urzędnicza powiązana jest z etyką: prawniczą, administracji publicznej, służby cywilnej, parlamentarną, obywatelską, polityczną, a także etyką życia publicznego, lobbingu, a nawet z etyką biznesu. W powiązaniach tych etyka urzędnicza traktowana jest jako jeden z elementów składowych szerszej pojmowanej etyki, na przykład etyki prawniczej, albo występuje pod innymi nazwami, jak na przykład etyka administracji publicznej czy też etyka służby cywilnej.

Z różnych punktów widzenia różne są relacje wzajemne wspomnianych rodzajów etyki. Wydaje się, że najbardziej istotny jest podmiotowy punkt widzenia – liczba podmiotów objętych regulacjami określonej etyki urzędniczej, w połączeniu z przedmiotowym punktem widzenia – treściami regulacji etyki

¹ Wątpliwości związane z odrębnością etyki urzędniczej, określonej jednak mianem „etyka administracji publicznej”, omówił R. P. Goss, A. *Distinct Public Administration Ethics?*, „Journal of Public Administration Research” 1996, Vol. 6, Issue 4.

określonej specjalizacji urzędniczej lub ich grupy. Można przeto utrzymywać, że zakres podmiotowo-przedmiotowy etyki urzędniczej jest szerszy niż tylko zakres nie wszędzie historycznej już etyki urzędów prywatnych, ponieważ obejmuje ona również etykę urzędów publicznych – etykę administracji publicznej, rządowej i samorządowej, zamiennie (ale niezbyt ściśle) zwaną także etyką służby cywilnej. Przedmiot etyki urzędniczej tylko w odniesieniu do niektórych zasad może się pokrywać albo wiązać z przedmiotem etyki parlamentarnej (poselskiej i senatorskiej), ale różnią się one od siebie wyraźnie zakresami podmiotowymi. Podobnie można by powiedzieć o relacjach przedmiotu etyki urzędniczej z przedmiotem etyki biznesu. Natomiast relacje etyki urzędniczej z etyką obywatelską, etyką polityczną i etyką życia publicznego zasługują przynajmniej na zwięzłe, już tutaj, ich omówienie.²

Etyka obywatelska to zespoły norm etycznych, określających powinności moralne obywateli w społeczeństwie obywatelskim. Natomiast etyka polityczna to zespoły norm etycznych, określających powinności moralne ludzi uwikłanych w politykę, szczególnie polityków zawodowych, działających w demokratycznym państwie prawnym. Etyka życia publicznego formułuje normy pożądanego zachowań jednostek ludzkich, pełniących funkcje publiczne – polityczne, parlamentarne i administracyjne. Zakres podmiotowy etyki życia publicznego jest najszerszy wśród uwzględnionych tutaj rodzajów etyki, ponieważ ogarnia je wszystkie, mimo swego wewnętrznego zróżnicowania przedmiotowego, zależnie od treści regulacji etycznych poszczególnych grup zawodowych albo obywatelskich. Etyka życia publicznego jest tożsama swoimi zakresami – podmiotowym i przedmiotowym – z etyką obywatelską. Etyka urzędnicza stanowi część etyki obywatelskiej i etyki życia publicznego, ale już nie etyki politycznej, ponieważ w demokratycznym państwie prawa obowiązuje zasada neutralności politycznej urzędników.

Pokrywanie się, po części, zakresów etyki urzędniczej z etyką obywatelską i etyką życia publicznego uzasadnia rozważanie ich relacji wzajemnych. Oczywiście etyka obywatelska warunkuje swoją jakością także jakość etyki życia publicznego – jacy obywatele, tacy funkcjonariusze publiczni wywodzący się przecież spośród obywateli. Każdy funkcjonariusz publiczny żyje równocześnie w dwóch niejako sferach życia – prywatnego i publicznego, przeto możliwe są następujące relacje tych dwóch sfer życia funkcjonariuszy publicznych: moralne–moralne, moralne–niemoralne, niemoralne–moralne, niemoralne–niemoralne. Z powodu silnego powiązania tych dwóch sfer życia funkcjonariuszy publicznych nie może być jakiegś trwałej i wyraźnej linii rozgraniczającej je – tj. etykę obywatelską od etyki życia publicznego – przenikają się one bowiem wzajemnie.³

² Na temat różnych aspektów etyki urzędniczej por. np. P. J. Shceran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger Publishers 2003.

³ Relacje etyki urzędniczej z etyką obywatelską, etyką życia publicznego i etyką polityczną scharakteryzowała wnikliwie B. Kudrycka, *Elementy infrastruktury etycznej w życiu pu-*

Przenikanie się etyki obywatelskiej z etyką życia publicznego nie może jednak przesłaniać różnic w ich istocie i genezie. Istota etyki obywatelskiej może być zdominowana – chociaż niekoniecznie – zatroskaniem o interesy prywatne, w odróżnieniu od istoty etyki obywatelskiej, która powinna koncentrować się na tzw. interesie publicznym. Gdy etyka obywatelska może wywodzić się głównie z prywatnych, nieformalnych stosunków międzyludzkich, etyka życia publicznego ma zawsze charakter formalny, odnoszący się do oficjalnych stosunków międzyludzkich usytuowanych w sferze życia publicznego. Etyka obywatelska zmierza do kształtowania wzorowego obywatela, zaś etyka życia publicznego – wzorowego funkcjonariusza publicznego. W demokratycznym państwie prawnym widoczne jest dążenie do uzgodnienia prawa z etyką – zarówno etyką obywatelską, jak i etyką życia publicznego. Czyni się to m. in. poprzez uzgodnienie etyki życia publicznego z etyką obywatelską, usuwanie konfliktów między nimi mogących wpływać ujemnie zarówno na jakość prawa, jak i jakość moralności obywateli i moralności funkcjonariuszy publicznych.

DEFINIOWANIE URZĘDNIKÓW

Nazwa „urzędnik” występuje zarówno w języku potocznym, jak i języku prawnym. W języku potocznym urzędnik to osoba piastująca jakieś stanowisko w urzędzie – najszerzej pojmowanej administracji państwowej, samorządowej, prywatnej. W przeszłości, głównie w epoce feudalizmu, miano urzędnika nadawano każdemu, kto piastował jakąkolwiek godność, nawet wśród służby dworskiej albo królewskiej. Osoby obdarowane tego rodzaju godnością nazywano oficjalistami, nazwą pochodzącą od łacińskiego terminu *officium*, czyli urząd. Później, od około początków epoki kapitalizmu, nazwa „urzędnik” zawęziła swój zasięg podmiotowy do kręgu urzędników jako przedstawicieli władzy państwowej – oficjalistów państwowych. Wyłączono z niego już oficjalistów prywatnych, zwanych dozorcami, sługami, administratorami, zarządcami, organizatorami etc.⁴

W językach obcych – angielskim, niemieckim, francuskim, włoskim – których znajomość staje się coraz bardziej niezbędna ogółowi Europejczyków, szczególnie Polakom w związku z procesami unifikacji Europy, występują różne nazwy urzędnika. Język angielski dopuszcza współistnienie kilku synonimicznych nazw urzędnika – *official, officer, clerk, civil servant, functionary, lawyer in government service, public manager*. Język niemiecki zna dwie nazwy urzędnika – *Beamter, Angestellter*, w Austrii zastępowane nazwą *Bedinsteuer*. Język francuski posługuje się głównie trzema nazwami urzędnika – *fonc-*

blicznym, [w:] B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 44 i n.

⁴ Szerzej por. Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 9 i n.

tionnaire, agent, employé. Język włoski oznacza urzędnika głównie dwoma nazwami: urzędnika państwowego nazwą *impiegato*, zaś urzędnika na posadzie półpaństwowej nazwą *impiegato parastatale*.

Język prawodawstwa, niemalże każdego współczesnego państwa, zawiera definicje urzędnika. Na przykład według polskiej *Ustawy o służbie cywilnej* „urzędnikiem służby cywilnej może być osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiada kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania do służby cywilnej, jest nieskazitelnego charakteru, ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej, może być zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy. Każda osoba spełniająca wyżej wskazane ustawowe wymagania może ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej”. Ustawa ta wyróżnia cztery kategorie urzędników – A, B, S, C – zależnie od rodzaju funkcji, zadań i kwalifikacji.⁵

Podobnie jak prawodawstwo polskie, również prawodawstwo innych krajów rozróżnia wiele rodzajów urzędników, głównie ze względu na odmienności ich kompetencji, rzadziej zaś odmienności regulacji etyki urzędniczej. Oto niektóre synonimiczne nazwy rodzajów urzędników, wymienione kolejno w językach: polskim, angielskim, niemieckim i francuskim. Urzędnik: administracyjny, *administrative official, Verwaltungsbeamter, agent administratif*; samorządowy, *local government official, Selbstverwaltungsbeamter, employe de l'administration autonome*; państwowy, *civil servant, Staatsbeamter, fonctionnaire d'Etat*; stanu cywilnego, *registrar (officer of the birth, marriages and death registration office), Standesbeamter, officier de l'etat civil*; konsularny, *consular officer, Konsularbeamter, agent consulaire*; imigracyjny, *immigration officer, Einwanderungsbeamter, agent d'immigration*; dyplomatyczny, *diplomatic officer, diplomatischer Beamter, agent diplomatique*; międzynarodowy, *international officer, internationaler Funktionar, fonctionnaire international*.

Pełnienie funkcji urzędniczych zwane jest zaś urzędowaniem, przestają tym razem na tego rodzaju odpowiedniku tylko w języku angielskim – *performing official duties*. Może to być urzędowanie stałe (*performing official duties permanently*), albo urzędowanie niestałe (*performing official duties casually*). To, co pochodzi od urzędnika, ma charakter urzędowy (*official*), podawane jest do wiadomości urzędowo, czyli zgodnie ze specjalnymi procedurami, na mocy urzędu, poprzez urząd (*ex officio*).

Należy zauważyć, że urzędnicy nigdy nie cieszyli się zbyt pochlebnymi opiniami, zawsze spotykają się z większą lub mniejszą krytyką. Świadczą o tym chociażby takie pogardliwe nazwy jak „urzędas” i „urzędolenie”. Wynika to z różnych przyczyn: przewagi urzędników nad obywatelami, pośrednictwa urzędników między władzą a obywatelami i uległości urzędników wobec władzy, która zwykle wyżej sobie ceni urzędników posłusznych niż

⁵ Dz. U. 1999, Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

samodzielnych. Niekorzystny obraz urzędników – bardziej posłusznych niż samodzielnych – współtworzą również niektórzy politycy, obciążający ich swoimi niepowodzeniami. Nadto trzeba mieć na uwadze, że zakres spraw objętych urzędowaniem stale się poszerza. Wzrasta też stopień trudności rozstrzygnięcia wielu spraw w coraz bardziej skomplikowanym życiu społecznym. Z tych i innych względów trudno byłoby sobie wyobrazić świat bez urzędników, natomiast coraz większego znaczenia nabiera potrzeba wysokiej jakości kadr urzędniczych, współkształtowanej w znacznym stopniu treściami etyki urzędniczej.⁶

ETYCZNA PROFESJONALIZACJA URZĘDNIKÓW

Wśród bieżących, doniosłych obowiązków stojących przed służbami publicznymi większości krajów świata dominuje zadanie podnoszenia poziomu moralnego urzędników w całym procesie ich kształcenia i wykonywania zawodu. Zadanie to, podejmowane nawet przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zwane jest etyczną profesjonalizacją urzędników, realizowaną przy pomocy złożonej infrastruktury etycznej w administracji publicznej.⁷ W modelowym ujęciu tej infrastruktury etycznej znajdują się następujące elementy: pojęcie profesjonalizacji, edukacja, wchodzenie do zawodu, awansowanie, degradowanie, zestawy wartości i celów, koordynacja tych elementów.

Profesjonalizacja jest społecznym procesem, poprzez który wytwórcy określonego rodzaju usług starają się zamknąć i wyodrębnić swoją grupę w oparciu o zdolność do formułowania ekspertyz w określonym zakresie wiedzy. Chodzi o zamknięcie się grupy profesjonalnej wobec innych grup społecznych (*social closure*), szczególnie grup zawodowych, w celu kontrolowania wszystkiego co najbardziej istotne dla utrzymania jej monopolu. Wśród środków profesjonalizacji zamkniętej grupy profesjonalnej bardzo ważną rolę odgrywa samoregulacja, szczególnie w zakresie promulgacji norm etyki zawodowej. Według optymistycznej w tym względzie szkoły funkcjonalnej ustanowienie norm etyki zawodowej oznacza kulminację programu profesjonalizacji. Natomiast w świetle zdecydowanie sceptycznego podejścia władczego (*power approach*), stowarzyszenia profesjonalne promulgują normy etyczne bardziej dla legitymizowania siebie w oczach opinii publicznej niż dla angażowania się w efektywną regulację. W każdym jednak przypadku

⁶ Niekorzystny obraz urzędników w oczach społeczeństwa kształtuje głównie ich sprzedajność, zwana korupcją. Obszernie i wszechstronnie na ten temat pisze J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity*, System Transparency International Source Book 2000; por. również S. Szwalbe, *Obywatele o urzędnikach i urzędach*, „Etyka w Służbie Cywilnej” 2000/2001, nr 1.

⁷ Por. szerzej *Professionalism and Ethics in the Public Service. Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, New York 2000.

starają się wykazywać wyższość profesji jako odwiecznej i trwałej od zmieniających się historycznie zawodów.

Unormowane standardy zachowań profesjonalnych, zwłaszcza w formie kodeksu, mogą wyrażać nie tylko symboliczne dobrodziejstwa. Do pewnego stopnia legitymizują moralnie profesję, podkreślają społeczne znaczenie jej statusu, utwierdzają członków profesji w przekonaniu o ich rzekomych lub faktycznych deklarowanych przewagach moralnych. Przeto, mimo że normy etyczne nie mówią jeszcze wiele o tym, czym jest profesja, mówią już jednak wiele o tym, czym chciałaby być – do czego aspiruje. Normy etyczne mogą również spełniać pewne funkcje w innych aspektach procesów profesjonalizacji, jak na przykład ograniczanie konkurencji, ochrona autonomii, godzenie interesów – klientów, kolegów i instytucjonalnych. W praktyce urzędniczej kodeksy etyczne późno pojawiły się w profesjonalizacji, ponieważ nie były wynikiem naturalnego rozwoju, lecz dążenia do wyłączenia *outsiderów*, spełniania funkcji, która stała się ważna dopiero dla profesjonalnej wspólnoty, gdy ta stała się jednolita i zwarta.⁸

Ważną rolę w procesach profesjonalizacji odgrywa edukacja, co wynika z kluczowego znaczenia wiedzy w życiu profesjonalistów. Stowarzyszenia profesjonalne dążą przeto do kontrolowania edukacji i procesów przysposobiania do zawodu, ponieważ warunkuje to realizowanie pożądanych wzorów (również moralnych), zawodowej socjalizacji. Sprawowanie kontroli nad edukacją umożliwia profesji „panowanie nad produkcją profesjonalnych producentów”, uchodzącą za sedno całego procesu profesjonalizacji. Tego rodzaju „produkcja” w nowoczesnych społeczeństwach lokuje się głównie w instytucjach szkolnictwa wyższego, ale jest – z reguły – również kontynuowana w różnych formach poza tymi instytucjami. Oczywiście kontynuacja tego rodzaju jest możliwa dopiero po pomyślnym wejściu do zawodu, w przypadku urzędników kontrolowanym niemal w całości przez władze państwowe poprzez konkursy, mianowanie i ocenianie jakości pracy.

Do najbardziej istotnych składników procesów profesjonalizacji należy wytwarzanie ekskluzywnej wiedzy dla profesji. To istotne znaczenie owej wiedzy – zaawansowanej, kompleksowej, ezoterycznej, tajemnej – podkreślają zwykle już same definicje profesji. Według jednej z nich profesje są ekskluzywnymi grupami zawodowymi stosującymi nieco zbyt abstrakcyjną wiedzę do realnych spraw. W świetle innej definicji profesjonalizacja jest próbą przekładania specjalistycznej wiedzy i zdolności na korzyści społeczne i ekonomiczne. Decydujące znaczenie ekskluzywnej wiedzy profesjonalnej polega na spełnianiu przez nią roli kluczowego czynnika w uzasadnianiu społecznego zamknięcia się grupy zawodowej, umożliwiającego jej samoregula-

⁸ Szerzej por. E. Freidson, *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy, and Policy*, New York 1994.

cję i tworzenie własnej jurysdykcji. Ekskluzywna wiedza profesjonalna odróżnia członków profesji zarówno od laików, jak i członków innych profesji.⁹

Do czynników profesjonalizacji zaliczana jest również kariera – zarówno jako przebieg całej pracy zawodowej, jak i zdobywanie coraz wyższych stanowisk w pracy zawodowej. W przebiegu całej pracy zawodowej wyróżniane są kolejne etapy, jak na przykład: dojrzewanie zawodowe, dojrzałość zawodowa, schyłek zawodowy, w których kształtowana jest wyższa lub niższa jakość profesjonalizacji. Na poszczególnych etapach kariery istotne znaczenie dla jakości profesjonalizacji ma rodzaj organizacji zatrudniającej urzędnika. Organizacje o strukturze typowo funkcjonalnej, jak większość urzędów centralnych, preferują profesjonalizację w oparciu o istniejące hierarchie zawodowe. W organizacjach sieciowych, o strukturze rozproszonej kompetencyjnie i terytorialnie, zwłaszcza w urzędach wojewódzkich z delegaturami w terenie, duży wpływ na jakość profesjonalizacji ma identyfikacja urzędnika z prestiżem urzędu. Wreszcie w organizacjach zespołowych, ukierunkowanych na cele, profesjonalizacja przebiega zależnie od konkretnych i wymiernych osiągnięć. Natomiast kariera jako zdobywanie coraz wyższych stanowisk w pracy zawodowej jest zawsze w decydującym stopniu rezultatem dobrze przygotowanej i realizowanej profesjonalizacji.¹⁰

Te modelowe założenia dotyczące relacji pomiędzy profesjonalizacją a karierą nie znajdują wszakże odzwierciedlenia w strukturach polskiej służby cywilnej – administracji rządowej. Cele tej służby określiła już w art. 153 *Konstytucja RP*, oczekując od niej działania rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego. Nazywając administrację rządową służbą, podkreśliła nierealne oczekiwanie, że motywacja pozapłacowa do pracy będzie skuteczna. Podobnie zawodne okazują się w praktyce oczekiwania silnie propaństwowych postaw pracowników administracji rządowej. W praktyce ma miejsce odpyływanie najzdolniejszych urzędników państwowych do bardziej dla nich intratnej sfery gospodarczej. Normalizacji działań urzędniczych nie mogą też sprzyjać częste zmiany prawa. W preferowanym modelu kariery polskiego urzędnika marginalną rolę odgrywa obecnie doniosły czynnik, za jaki uznawany jest etos państwa, etos służby publicznej, etos urzędniczy.

Etos – nazwa wywiedziona od greckiego wyrazu *ethos*, oznaczającego charakter, zwyczaj – definiowany jest przynajmniej czworako. Po pierwsze, etos to obyczaje, normy, wartości, wzorce postępowania współkształtujące styl życia i charakter określonej grupy ludzi, przesądzające o jej odrębności. Po drugie, etos to cechy ogólne danej kultury opartej na pewnej hierarchii wartości, mające wpływ na poszczególne zachowania ludzkie. Po trzecie, etos to miara, kryterium, normy, służące do oceny zachowań odrębnych kulturowo

⁹ Tak np. M. J. Osiel, *Lawyers as Monopolists, Aristocrats and Entrepreneurs*, „Harvard Law Review” 1990, No. 103.

¹⁰ Por. R. A. Posner, *Professionalism*, „Arizona Law Review” 1998, No. 40.

grup ludzkich. Po czwarte wreszcie, etos to całokształt wartości przyjmowanych za podstawę myśli i praktyki społecznej określonego społeczeństwa. W każdym ze wspomnianych znaczeń etos posiada duże znaczenie w procesach profesjonalizacji, szczególnie urzędniczej, ponieważ: ułatwia rozwiązywanie trudnych sytuacji, przeciwdziała postępowaniu nagannemu, wzmacnia reputację struktur organizacyjnych, służy za spoiwo ludzi należących do takich struktur, ułatwia wszelkie procesy kierowania i zarządzania, przyjmowany jest za podstawę zaufania publicznego. Profesjonalizm zakłada uwzględnienie etosu określającego standardy etyczne zawodu.¹¹

REGULACJE ETYKI URZĘDNICZEJ

Regulacje etyki najszerszej pojmowanych, bardzo zróżnicowanych pod wieloma względami urzędników, zaczęły się pojawiać w niektórych krajach świata dopiero od lat siedemdziesiątych XX wieku. Wcześniej, od początków istnienia profesji urzędniczych, etyka urzędnicza stanowiła integralną część obowiązków i uprawnień urzędników, zwanych niekiedy pragmatyką służbową. Występowała więc ona, bez specjalnego jej wyodrębnienia, jako „etos urzędniczy”. Trzeba wszakże przyznać, że urzędnicy zawsze mieli specyficzne problemy etyczne. Wynikały one z jednej strony ze zobowiązań etyki zawodowej wszystkich pracowników, z drugiej zaś strony z racji pozostawiania „sługami” interesu publicznego, realizowanego przez administracyjne struktury państwowe i samorządowe, w odróżnieniu od interesu prywatnego.

Regulacje etyki urzędniczej przybierają głównie formy prawne. Zawarte są w aktach prawnych różnej rangi – od konstytucji poprzez ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, aż po statuty i regulaminy, jako ich integralne części albo samodzielne akty normatywne. Swoim obowiązywaniem czynią zadość utrwalonemu przekonaniu, że łatwiej postępować legalnie i moralnie, gdy istnieją jasno zapisane normy i zasady. Jako takie stają się narzędziem kształtowania „dobrej roboty”, w sensie zarówno profesjonalnym, jak i moralnym. Ukazując wzorce postępowania jednocześnie profesjonalnego i moralnego, stwarzają ujednoczoną podstawę do oceny faktycznego postępowania urzędników. Znaczenie regulacji etyki urzędniczej objawia się wszakże tylko wówczas, gdy nie stanowi ona jedynie zbioru pięknie brzmiących deklaracji, maskujących cyniczne, niemoralne intencje, lecz także źródło uzasadnionej odpowiedzialności za naruszanie jej norm. Trudności osiągania rzeczywistego znaczenia etyki urzędniczej wynikają często z tego, że niemoralni urzędnicy to ludzie o wysokim wskaźniku inteligencji, potrafiący naruszać normy „w białych rękawiczkach”.

¹¹ Szerzej A. Abbot, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago 1988.

Przegląd ustanowionych już w świecie, specjalnych regulacji etyki urzędniczej może przyprawić o zawrót głowy. Uderza ich mnogość i zróżnicowanie, nieprzebiegające wszakże wyraźnie wzdłuż granic wielkich kultur normatywnych współczesnego świata. Łatwiej zauważyć cechy wspólne regulacji etyki urzędniczej we wszystkich kulturach normatywnych świata, niż różnice między nimi, które w epoce globalizacji również tutaj odgrywają coraz to mniejsze znaczenie. Pod względem mnogości i zróżnicowania tego rodzaju regulacji zdecydowany prym w świecie wiodą Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Mimo że amerykańskie regulacje dostosowywane są, co oczywiste, do lokalnych potrzeb, często służą one za wzór (do pewnego przynajmniej stopnia) dla regulacji w innych krajach. To właśnie w Stanach Zjednoczonych obowiązują regulacje etyki urzędniczej: federalne i stanowe, miast i osiedli, państwowe i stowarzyszeniowe, ustawowe i nieustawowe, opatrywane teoretycznymi rozważaniami etycznymi i wzbogacane orzecznictwem różnego rodzaju sądów. Odnoszą się one wyłącznie do urzędników i grup zawodowych innych sfer władzy, np. do parlamentarzystów, prokuratorów, lobbystów etc.

Ogólną charakterystykę infrastruktury etycznej w administracji publicznej (*the ethics infrastructure in the public administration*) kilku wybranych krajów kultury *common law* można przedstawić, biorąc pod uwagę formy regulacji tej etyki, promowanie określonych wartości i kontrolowanie naruszeń tych wartości.¹² Ze względu na najwyższy poziom rozwoju etyki urzędniczej do krajów tych należy zaliczyć: Stany Zjednoczone Ameryki, Kanadę, Wielką Brytanię, Australię, Nową Zelandię i – co może na pierwszy rzut oka nieco zaskakiwać – Danię. Na tym tle zapewne wyraźniej zarysują się regulacje etyki urzędniczej w Polsce i krajach Unii Europejskiej.

REGULACJE AMERYKAŃSKIE

W Stanach Zjednoczonych kwestie regulacji etyki urzędniczej najpierw łączono z regulacjami etyki prokuratorskiej albo etyki wszystkich prawników, w której wyodrębniono etykę prawników rządowych (*government lawyers ethics*).¹³ Etykę urzędników – prawników federalnych (*federal lawyers*) – regulowały różne akty prawne: konflikty prawa federalnego i zasadę poufności – *United States Code* z 1965 r.; kanony etyki prawników federalnych – *Ethical Considerations for Federal Lawyers*, przyjęte przez Federal Bar Association's

¹² Por. opracowanie rządu kanadyjskiego *The Ethics Infrastructure in the Public Administration. The Experience of Several Countries*, April 2002, <http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-6ve/theetic-infrastructure-in-the-public-administration-e.asp>.

¹³ Por. *The Standards for Criminal Justice (The Prosecution and Defense Functions)*, 1980 opracowane przez the American Bar Association; *The American Lawyers Code of Conduct*, 1982, opracowany przez the Roscoe Pound-American Trial Lawyers Foundation.

National Council w 1973 r.; odpowiedzialność moralną prawników władz federalnych – *The Selected Federal Sanctions Provisions*, zaczerpnięte na potrzeby etyki urzędniczej w 1983 r., z *Federal Rules of Civil Procedure* i *Federal Rules of Appellate Procedure*. Dla urzędników władz stanowych najbardziej wpływowe regulacje opracowano w stanie Kalifornia i stanie Nowy Jork.¹⁴

Doświadczenia zebrane ze wspomnianych regulacji etyki urzędników amerykańskich stały się podstawą do kolejnych jej regulacji, w których określono przede wszystkim: niewłaściwe wykorzystywanie funkcji publicznej w stosunku do własności publicznej, przyjmowanie prezentów z zakazanych źródeł oraz konflikty interesów związane głównie z wzajemnym oddziaływaniem na siebie sektora publicznego i sektora prywatnego. Dla poprawienia jakości postępowania pracowników służb publicznych (*public service*) w 1989 r. ustanowiono *Ethics Reform Act*. W 1993 roku *Office of Government Ethics (OGE)* wprowadził w życie ujednolicony i bardzo szczegółowy *Code of Ethics for Employees of the Executive Branch*. Ten akt normatywny – (*Code*) zawiera m. in. regulacje dotyczące: obowiązkowych kursów z zakresu etyki dla członków sektora rządowego, ujawniania poufnych informacji finansowych i upoważnienia do ustanowienia szczególnych unormowań w określonych sferach usług publicznych. Kodeks ten uzupełniają i rozwijają kolejne regulacje z zakresu etyki urzędniczej: *Ethics in Government Act*, *Civil Service Reform Act*, *Whistleblower Act*, *Freedom of Information Act*.

Ze wspomnianych regulacji wyłaniają się zasady etycznego postępowania (*principles of ethical conduct*), zwane również standardami postępowania (*standards of conduct*) pracowników służby publicznej – z jednej strony akceptowanego, z drugiej zaś strony nieakceptowanego.

Akceptowane jest postępowanie urzędników uznające: doniosłość interesu publicznego, respekt dla własności publicznej, profesjonalizm, nienadużywanie władzy, bezstronność, apolityczność, słusność, integralność, lojalność, ujawnianie nadużyć i innych złych czynów, warunki – przyjmowania prezentów i gratyfikacji, używania oficjalnych informacji, korzystania z własności publicznej lub udogodnień dotyczących kart kredytowych, oficjalnych podróży i zachowania – po ustaniu zatrudnienia, rezygnacji z urzędu i przejściu do sektora prywatnego oraz zaangażowania w aktywność polityczną.

Nieakceptowane jest postępowanie pracowników służb publicznych polegające na: korupcji, stronnictwość w podejmowaniu decyzji, nadużyciu władzy lub zaufania, marnotrawieniu funduszy publicznych, konflikcie interesów, kradzieży, niewłaściwym wykorzystaniu – funduszy, własności lub środków administracji publicznej, nawiązaniu umownych stosunków z członkiem Kongresu, ujawnieniu chronionej informacji, interwencji w dochodzenia dotyczącym służby publicznej.

¹⁴ Wszystkie te regulacje opublikowali w jednym tomie S. Gillers, R. D. Simon Jr., *Regulation of Lawyers. Statutes and Standards*, Aspen Law and Business 2001.

Amerykańska etyka urzędnicza odwołuje się do różnych czynników pobudzających moralne zachowania pracowników: norm, dyrektyw, polityki naboru i awansowania, różnicowania ocen zachowań nieetycznych, obowiązku uzasadniania decyzji, ryzyka krytyki w określonych sferach, deklaracji na rzecz interesów publicznych i poufnych dla pewnych grup urzędników, akcentowania wartości w umowie o pracę, treści plakatów, broszur etc. W każdej amerykańskiej strukturze urzędniczej zatrudniony jest przynajmniej jeden pracownik odpowiedzialny za szkolenia w zakresie etyki urzędniczej. Obowiązują procedury ujawniania złych czynów zgodnie z *Whistleblowing Protection Act* z 1989 roku. Ujawnianie takich czynów przez urzędników jest obowiązkowe, a ujawniający je (*whistleblowers*) są chronieni prawem. Oczywiście również wszyscy obywatele mogą ujawniać przejawy niemoralności urzędników, poprzez określone procedury skargowe, w odpowiednich urzędach w różny sposób, także przy pomocy „gorących” linii telefonicznych. Wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy kontrolne pobudzają promowanie i wymuszanie etycznego postępowania oficjeli.

W przypadku naruszenia norm etycznych stosowane są różne sankcje: ostrzeżenie ustne (*verbal warning*), nagana, reprimenda pisemna (*written reprimand*), zawieszenie w czynnościach urzędowych (*suspension*), zwolnienie, usunięcie z urzędu (*dismissal*), okresowe odsunięcie od służby publicznej (*temporary discharge from the public service*), grzywna do \$ 1000. Prawodawstwo amerykańskie upoważnia Office of Special Counsel (OSC) do wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec urzędników federalnych, którzy naruszyli normy etyki urzędniczej, a OSC uzgadnia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z Merit System Protection Board (MSPB). Zagwarantowane są środki odwoławcze od decyzji OSC i MSPB do United States Court of Appeal i władz federalnych cyrkulów (*federal circuit*).

Za wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec urzędników federalnych źle wykorzystujących fundusze publiczne odpowiadają następujące instytucje wewnętrzne: Department of Justice; Federal Bureau of Investigation (FBI) of the Department of Justice; inspektorzy generalni (the Inspectors General – IG), którzy przekazują informacje bezpośrednio Kongresowi, ale mają również samodzielną władzę; Office of Special Counsel (OSC), działający jako niezależny urząd dochodzeniowo-oskarżający w ramach egzekutywy i odpowiedzialny za aktywność polityczną pracowników federalnych; General Accounting Office (GAO), spełniający rolę służby dochodzeniowej Kongresu w sprawach przychodów i wydatków z funduszy publicznych oraz opracowywania i oceny programów etycznych.

Kontrola zewnętrzna jest prowadzona przez następujące agencje: Kongres, komitety kongresowe, niezależnych albo zewnętrznych kontrolerów (*auditors*) przekazujących sprawozdania ciałom elekcyjnym, takim jak: Kongres, sądy i niezależne Ethics Office, Office of Government Ethics (OGE) oraz General Accounting Office. Są to główne agencje prowadzące ze-

wnętrzną kontrolę w sprawach zwalczania korupcji. OGE co cztery lata kontroluje programy etyczne we wszystkich agencjach federalnych, na niej też spoczywa odpowiedzialność za koordynację i zarządzanie programami etycznymi w sektorze egzekutywy. OGE, powołana w 1978 r. przez *Ethics in Government Act*, po reorganizacjach w latach 1988 i 1989, jest obecnie najważniejszym organem w zakresie etyki urzędników federalnych, regulującym zwłaszcza sprawy standaryzacji kompetencji, przedstawiania informacji finansowych, edukacji i praktyki, doradztwa i przekładów, nadzoru i oceny. Dyrektora OGE powołuje na okresy pięcioletnie Prezydent Stanów Zjednoczonych.

REGULACJE KILKU KRAJÓW

W Kanadzie, aż do 1995 r., nie było specjalnych regulacji dotyczących etyki pracowników służb cywilnych. Dopiero wówczas, z polecenia Clerk of the Privy Council, opublikowano raport *Public Service Values and Ethics*, znany szerzej pod tytułem *A Strong Foundation*. Raport zawiera cztery grupy wartości służb publicznych: demokratyczne; „tradycyjne” i „nowe”; etyczne; ludzkie.¹⁵

Do wartości demokratycznych (*democratic values*) zaliczono: rzędy prawa, lojalność, słuszny proces, odpowiedzialność, neutralność, niestronniczość, interes publiczny, dobro wspólne, odpowiedzialny rząd, wspieranie demokracji, szacunek dla posiadających urzędy (*office-holders*).

Do „tradycyjnych” wartości profesjonalnych (*traditional professional values*) włączono: merytoryczność, doskonałość, efektywność, ekonomiczność, obiektywizm i bezstronność w doradztwie, prawdomówność wobec władzy, wiarygodność wobec zaufania publicznego, neutralność/niestronniczość. Natomiast do grupy „nowych” wartości profesjonalnych („*new*” *professional values*) dodano: jakość, innowację, inicjatywę, kreatywność, pomysłowość, horyzontalność, zespołowość, służebność wobec klientów/obywateli.

Do wartości etycznych (*ethical values*) zakwalifikowano: integralność, godność, uczciwość, roztropność, bezstronność, słuszność, dyskrecjonalność, zaufanie publiczne, bezinteresowność. Z kolei do grupy wartości ludzkich (*people's values*) zaliczono: szacunek, tolerancję, umiarkowanie, odwagę, zaangażowanie/opiekuńczość, uczciwość, humanitarność, zespołowość/uczestnictwo.

Kodeks postępowania (*code of conduct*) urzędników kanadyjskich zawarty jest głównie w ustawie *Conflict of Interest and Post Employment Code for the Public Service*, a ponadto (częściowo) w innych, następujących aktach normatywnych: *Public Service Employment Act*, *Financial Administration Act*, *Offi-*

¹⁵ Regulacje etyki urzędniczej w Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Australii, Nowej Zelandii i Danii omawiam na podstawie *The Ethics Infrastructure..., op. cit.*

cial Secrets Act, Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in Workplace, Canadian Charter of Rights and Freedoms, Criminal Code. Standardy kodeksu zachowania urzędników kanadyjskich dotyczą przede wszystkim: procedur przyjmowania (rekrutacji, naboru), warunków pracy i awansowania, poufności, używania własności publicznej (łącznie z kartami kredytowymi i walorami pieniężnymi), nieuczciwych korzyści osobistych, faworyzacji, sankcji, podróży służbowych, pracy dodatkowej, relacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, aktywności politycznej etc.

Z istoty charakteru pracy niektórych służb publicznych wynikają specyficzne normy etyki zawodowej. Dotyczy to zwłaszcza urzędników: administracji, obrony narodowej, urzędników skarbowych, przemysłu, zaopatrzenia, prawników, lekarzy, inżynierów, księgowych i pracowników ubezpieczeń. Mechanizmy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej zachowań niemoralnych należą do takich zwłaszcza instytucji jak: służby kontroli wewnętrznej, Comptroller General of Canada, Auditor General, agencje kontrolne, Royal Canadian Mounted Police, Prokurator Generalny, sądy, komitety parlamentarne i przede wszystkim *Ethics Counsellor* działający z poleceń premiera, którego urząd administruje sprawami uregulowanymi przez *Conflict of Interest Code for Public Office Holders*.

W Wielkiej Brytanii w 1994 r. powołano Committee on Standards in Public Life, który opracował rozwiniętą infrastrukturę etyki publicznej, opartą na *Civil Service Code* – jako części *Civil Service Management Code*. Zgodnie z tym kodeksem, życiem publicznym Wielkiej Brytanii powinno rządzić siedem zasad: 1) bezinteresowność (*Selflessness*), 2) integralność (*Integrity*), 3) obiektywność (*Objectivity*), 4) odpowiedzialność (*Accountability*), 5) otwartość (*Openness*), 6) godność (*Honesty*), 7) przywództwo (*Leadership*). Zasady te zostały rozwinięte przez następujące akty normatywne: *Conduct During Period of Caretaker Government, Guidelines for Managing and Monitoring Major IT Projects, Public Servants and Select Committees – Guidelines, Public Servants, Political Parties and Election, Public Interest Disclosure Act*. Zawierają one normy wyrażające takie zwłaszcza wartości jak: lojalność, szacunek, poufność i efektywność. Kontrolę przestrzegania tych zasad i wartości sprawują organy podobne do analogicznych organów kanadyjskich, ale czynią to szczególnie Commissioners of Public Appointments oraz the Civil Service Appeal Board.

W Australii, dzięki reformom z 1997 r. i 1999 r., ustanowiono normy precyzujące wymagania kultury z zakresu postępowania etycznego (*a culture of ethical conduct*) – *Financial Management and Accounting Act* (1997) i *Public Service Act* (1999), uzupełnione szeregiem innych regulacji. Normy te określiły warunki odpowiedzialności urzędników agencji rządowych za efektywne, skuteczne i etyczne zarządzanie, kontrolowane przez Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC). Warunki te tworzą następujące wartości obowiązujące w australijskich służbach publicznych: apolityczność; merytoryczność; wolność od jakiegokolwiek dyskryminacji; najwyższe stan-

dardy etyczne; odpowiedzialność wobec społeczeństwa, rządu i parlamentu; uczciwe, skuteczne, bezstronne i uprzejme świadczenie usług; przywództwo najwyższej jakości; stosunki w pracy oparte na komunikowaniu się, konsultacji, współpracy i niezależności od współpracowników; dostarczanie uczciwych, elastycznych, bezpiecznych i opłacalnych miejsc pracy; skupianie się na osiąganiu rezultatów i właściwym zarządzaniu; promowanie równości w zatrudnieniu; zgodność kariery z demokratycznym systemem australijskiej władzy; utrzymywanie uczciwego systemu kontrolowania decyzji dotyczących pracowników.

Dział 13 *Public Service Act* zawiera kodeks postępowania australijskich służb cywilnych – *APS Code of Conduct*. Tworzy go 10 ogólnych norm obowiązujących pracowników służb cywilnych: zachowanie godne i integralne, działanie staranne i pilne, szacunek i uprzejmość, działanie zgodne z prawem, lojalność, poufność, unikanie konfliktów interesów, szacunek dla własności publicznej, reputacja służby publicznej. *APS Code of Conduct* jest uzupełniony przez szereg aktów prawnych, regulujących status zawodowy i etyczny pracowników australijskich służb cywilnych i całego byłego Imperium Brytyjskiego (Commonwealth), do którego – jak wiadomo – należała również Australia. Cała rozbudowana infrastruktura etyczna australijskich służb cywilnych, koordynowana jest przez ustanowioną w 1995 r. rządową Public Service and Merit Protection Commission.

Nowa Zelandia chlubi się niskim poziomem korupcji. Niemniej w ostatnich latach *State Services Commission* ustanowiła dla urzędników nowozelandzkich służb cywilnych *the Public Service Code of Conduct*, oparty na trzech fundamentalnych zasadach: 1) pracownicy powinni wypełniać swoje obowiązki wobec rządu profesjonalnie, z poszanowaniem prawa; 2) pracownicy powinni przestrzegać swoich oficjalnych obowiązków godnie, sumiennie i skutecznie, z poszanowaniem kolegów i uprawnień publicznych; 3) pracownicy nie powinni obniżać reputacji pracodawcy swoją prywatną aktywnością. Wspomniany *Code* – uzupełniony innymi regulacjami, szczególnie przez *Protected Disclosure Act* z 2001 r. – za główne normy kodeksu postępowania urzędników nowozelandzkich służb publicznych uznaje: obowiązek lojalności urzędników wobec rządu, apolityczność, ograniczoną dopuszczalność aktywności politycznej, niedopuszczalność krytyki polityki rządowej, wolność wypowiedzi, neutralne politycznie stosunki z członkami Parlamentu, uprawnienia do stowarzyszeń, legalne używanie oficjalnych informacji i własności publicznej, skrupulatne wykonywanie obowiązków, szacunek dla innych, ograniczone w urzędzie zakresy aktywności prywatnej, unikanie konfliktu interesów, odmawianie prezentów i innych gratyfikacji. Obok typowych nowozelandzkich organów infrastruktury etycznej, kontrolujących przestrzeganie etyki urzędniczej oraz wspomnianej już *State Services Commission*, najważniejsze zadania w tym względzie pełni *Serious Fraud Office*.

Dania zaliczana jest do najmniej skorumpowanych krajów świata, mimo bardzo ograniczonych regulacji postępowania urzędników rządowych. Fundamentalne wartości służby publicznej reguluje i kontroluje tam *Central Government Personnel Policy* z 1999 r., wraz z wieloma innymi aktami normatywnymi różnych rodzajów władzy. Regulacje te za najważniejsze wartości kodeksu postępowania pracowników służb publicznych przyjmują: elastyczność, odpowiedzialność, profesjonalizm, efektywność, legalność, bezstronność, uczciwość, dialog, wyrozumiałość, właściwe i dobrze wynagradzane warunki pracy.

Jak wynika z tego bardzo ogólnego przeglądu infrastruktury etycznej wybranych krajów, obejmuje ona następujące elementy: zestaw wartości albo zasad, standardy postępowania, środki promowania wartości i zasad, kontrolowanie złych czynów, administrowanie i ocenianie wartości programów etycznych. W wielu krajach świata kodeksy postępowania, ujawnianie złych czynów w miejscu pracy, wartości i zasady urzędowania oraz sankcje moralne są regulowane prawem. Uzasadniona jest wówczas wątpliwość, czy mamy do czynienia jeszcze z etyką, czy też raczej już z prawem.

ZASADY ETYKI URZĘDNICZEJ

Wielokrotnie już podejmowane próby określenia uniwersalnego zbioru podstawowych zasad etyki urzędniczej, szczególnie przez Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych, stwarzają podstawy do wniosków ogólnych. Przede wszystkim wręcz narzuca się dość oczywisty wniosek, że sama istota przedmiotu etycznej regulacji – profesja urzędnicza – przesądza o zbiorze i treści podstawowych zasad etyki urzędniczej. Różnice kulturowe i cywilizacyjne przeto (szczególnie polityczne, prawne, moralne, obyczajowe, religijne i inne) mają więc na to wpływ drugorzędny.¹⁶ Zapewne większość zasad etyki urzędniczej posiada *prima facie* uniwersalną w przestrzeni i czasie moc wiążącą, ale jednocześnie nieabsolutną. Zasady te zapewne niekiedy warunkują się czy też wręcz wymuszają wzajemnie, innym razem zaś popadają ze sobą w konflikty. Natomiast próby odróżniania wartości etycznych od zasad etycznych, na wzór odróżniania celów od środków, nie są zbyt przekonujące, ponieważ zasady etyczne przeniknięte są wartościami etycznymi.

Niewyraźne także bywają rozgraniczenia między zasadami etycznymi obowiązującymi wszystkich ludzi a zasadami etycznymi obowiązującymi tylko członków określonej profesji, szczególnie urzędników. Bez wątplenia wszystkich ludzi obowiązują na przykład takie zasady etyczne jak: współczucie, dobroczynność, uczciwość, odwaga, poszanowanie autonomii jednostek ludzkich, godność, dotrzymanie przyrzeczeń, integralność. Oczywiście

¹⁶ Szerzej o kulturowych uwarunkowaniach norm moralnych por. R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, wyd. III, Kraków 2002.

każda z tych zasad może być również traktowana jako zasada etyki urzędniczej, ale nie jako jej specyficzna zasada. Poziom wymagań etycznych stawiany profesjonalistom jest inny, wyższy od takiego poziomu stawianego nieprofesjonalistom. Podejmując próbę określenia zestawu zasad specyficznych dla etyki urzędniczej, na podstawie rozległej analizy porównawczej, ujmujemy to w formie powiązanych ze sobą przeciwstawień: nakaz–zakaz, działanie–zaniechanie, aprobata–dezaprobata, zasada–antyzasada.

Do zestawu głównych zasad etyki urzędniczej, uwzględnianych w większości jej regulacji, zaliczyć należy następujące pary zasad–antyzasad: profesjonalizm *versus* nieprofesjonalizm, interes publiczny *versus* interes prywatny, neutralność polityczna *versus* uczestnictwo polityczne, rzetelność *versus* nierzetelność, bezstronność *versus* stronniczość, jawność *versus* poufność, zaufanie *versus* nieufność, unikanie konfliktu interesów *versus* konflikt interesów. Charakterystyka zasad etyki urzędniczej poprzez uwzględnianie ich antyzasad ukazuje dwie integralnie ze sobą powiązane strony etyki – dobro przeciwstawiane złu, co ułatwia lepsze objaśnianie ich obu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zarówno proponowany tutaj zestaw zasad–antyzasad, jak i ich kolejność – to jedynie propozycja niepretendująca bynajmniej do niepodważalności. Występują one bowiem również często pod innymi, mniej lub bardziej synonimicznymi nazwami, w większej lub mniejszej ich liczbie, w odmiernej kolejności.¹⁷

Zasada profesjonalizmu, przeciwstawiana antyzasadzie nieprofesjonalizmu, nazywana jest również zasadą kompetencji, przeciwstawianą antyzasadzie niekompetencji. Wydaje się jednak, że lepsza jest tutaj nazwa „profesjonalizm” niż „kompetencje”, ponieważ ten pierwszy jest przede wszystkim rezultatem samodzielnego wysiłku urzędnika, zaś te drugie pochodzą z woli władzy państwowej – nadania urzędnikowi określonego zakresu uprawnień i obowiązków. Profesjonalizacja, pochodząca z samodzielnego wysiłku, bez wątplenia należy do zakresów etyki urzędniczej, natomiast zakresy kompetencji urzędników wykraczają poza te zakresy. Zasadę profesjonalizmu, pod nazwą jednak zasady kompetencji, trafnie objaśnia polski *Kodeks etyki służby cywilnej*. Wyraża się ona poprzez: rozwój wiedzy zawodowej, znajomość prawa i faktów spraw, gotowość do współpracy ze zwierzchnikami i ekspertami, uzasadniania własnych decyzji i sposobu postępowania, dbałość o jakość merytoryczną swej pracy i dobre stosunki międzyludzkie, dążenie do rzeczowego uwzględniania rozbieżnych opinii, zapobieganie napięciom w pracy i przestrzeganie zasad poprawnego zachowania.¹⁸ Z braku, albo zaprzeczenia, treści zasady profesjonalizmu wyłaniają się treści antyzasady nieprofesjonalizmu.

¹⁷ Zestaw takich zasad proponuję na podstawie analizy porównawczej wielu zbiorów zasad etyki urzędniczej, zawartych zarówno w jej kodeksach, jak i koncepcjach.

¹⁸ Tekst R. Tokarczyk, *Przykazania...*, s. 446 i n.

Zasada służby publicznej, przeciwstawiana antyzasadzie służby prywatnej, występuje również pod nazwą zasady interesu publicznego albo lojalności, w przeciwieństwie do zasad interesu prywatnego albo nielojalności. Bez względu na różne nazwy tej zasady, podkreśla ona służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli, a w konsekwencji służebność pracy członka korpusu służby cywilnej wobec petentów – poprzez ich praworządne działanie, z poszanowaniem godności innych i własnej, przedkładania dobra publicznego nad interesy własne.¹⁹ Konstytucyjne przyznanie przewagi interesu publicznego nad interesem prywatnym, albo odwrotnie, dotyczy określonych, najbardziej doniosłych sfer życia społecznego, w innych jego sferach nie ma natomiast znaczenia. Oczywiście, zakresy tych sfer zależą od formy ustroju politycznego: demokratyczne ustroje deklarują szerokie zakresy interesu prywatnego i wąskie zakresy interesu publicznego, niedemokratyczne ustroje – wręcz przeciwnie. Z zasady służby publicznej wynika odpowiedź na pytanie, wobec kogo powinien być lojalny urzędnik – petenta, bezpośredniego zwierzchnika, szefa resortu (ministra), czy też ogólnie pojmowanej władzy państwowej – w przypadkach konfliktu polityki z prawem. Dominuje pogląd, że w tego rodzaju przypadkach urzędnik powinien przedkładać imperatyw legalności ponad imperatyw polityczny. Treści antyzasady interesu prywatnego definiuje najszerzej pojmowana tzw. prywatata – działanie urzędników, mniej lub bardziej zakamuflowane, polegające na obracaniu interesu publicznego w interes prywatny.

Zasada neutralności politycznej, przeciwstawiana antyzasadzie uczestnictwa politycznego urzędników, wyraża się w świetle polskiego *Kodeksu etyki służby cywilnej* poprzez: „lojalne i rzetelne realizowanie programu rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne, obiektywizm porad i opinii udzielanych zwierzchnikom, unikanie aktywności politycznej, odrzucanie wszelkich wpływów i nacisków politycznych, nieangażowanie się w działalność stronnictwą, dbanie o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, nieuczestniczenie w akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie rządu, eliminowanie wpływów politycznych na rekrutację i awanse w służbie cywilnej. Treści antyzasady przejawiają się poprzez uczestnictwo urzędników we wspomnianych formach aktywności politycznej”.²⁰

Zasada rzetelności, przeciwstawiana antyzasadzie nierzetelności, wyraża się we wspomnianym powyżej *Kodeksie* polskiej regulacji „w wykonywaniu obowiązków przez członka korpusu służby cywilnej poprzez sumiennosc, wni-

¹⁹ *Ibidem*, s. 445. Fundamentalne dla etyki urzędniczej rozróżnienie interesu publicznego od interesu prywatnego „nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty, uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej” stwierdził trafnie J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 132.

²⁰ R. Tokarczyk, *Przykazania etyki prawniczej. Księga myśli, norm i rycin*, Kraków 2003, s. 447 i n.

kliwość, rozważność, twórczość, najlepszą wolę, odpowiedzialność, zdecydowanie, gotowość do przyjmowania krytyki i naprawiania błędów, dotrzymywanie zobowiązań, kierowanie się prawem, lojalność wobec urzędu i zwierzchników, powściągliwość w wypowiedaniu poglądów o urzędach i organach państwowych, zgodę na ograniczenie zasady poufności”.²¹ Przeciwieństwa wspomnianych zachowań składają się na treść antyzasady nierzetelności.

Zasada bezstronności, przeciwstawiana antyzasadzie stronniczości, przejawia się głównie w braku nawet podejrzeń o istnieniu związku między interesem publicznym a interesem prywatnym. W szczególności polega na: zakazie podejmowania prac kolidujących z obowiązkami służbowymi, bezpłatności wystąpień publicznych związanych z pracą służbową, równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, prowadzeniu spraw bez przyjmowania żadnych korzyści materialnych albo (i) osobistych, niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi, unikaniu promowania jakichkolwiek grup interesu, godzeniu jawności działania administracji publicznej z tajemnicą ustawowo chronioną, ograniczaniu podejmowania przyszłej pracy przez osoby, których sprawy były lub są prowadzone przez urząd zatrudniający członka służby publicznej. Wszystko to łącznie powinno zapewniać obiektywizm rozstrzygania spraw przez urzędników w oparciu o znajomość prawdy, w przeciwieństwie do antyzasady stronniczości.²²

Zasada jawności, przeciwstawiana antyzasadzie poufności, dotyczy zakresów udostępniania albo ograniczania informacji o sprawach prowadzonych przez urzędników, szczególnie mediom. Jawność, określana również mianem otwartości albo przejrzystości działalności urzędników, uznawana jest za ważny probierz ich etyczności. Jawność jest rezultatem uczciwości umożliwiającej merytoryczne uzasadnianie decyzji. Przejawami jawności działań publicznych urzędników są: procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych; zasady funkcjonowania, finansowania i rozliczania organów państwowych; unikanie konfliktów interesów urzędników ze sprawowanymi przez nich funkcjami, szczególnie w sprawach materialnych – zamówień publicznych, prac zleconych na rzecz administracji, koncesji, zwolnień i ulg podatkowych; stosunki między urzędnikami a politykami i parlamentarzystami; dopuszczalność publicznego ujawniania informacji o nietetycznych działaniach urzędników, w angielskiej terminologii etyki urzędniczej zwana „świszczącymi gwizdkami” (*whistleblowers*).²³

Zasada poufności, przeciwstawiana antyzasadzie jawności, opiera się na rozwiniętej w prawie publicznym idei stopniowalnej tajemnicy państwowej – urzędowej, służbowej, wojskowej – uzasadniającej celowość utrzymywania konfidencjalności niektórych informacji pozostających w gestii urzędni-

²¹ *Ibidem*, s. 445 i n.

²² *Ibidem*, s. 447.

²³ *Ibidem*.

ków.²⁴ Zasada poufności jest zaczynem dylematów urzędników – z jednej strony zobowiązanych do ochrony osłanianego tajemnicą interesu publicznego, z drugiej zaś strony do ujawniania społeczeństwu tego, co jest treścią ich urzędowania. Trzeba również pamiętać, że konieczność współpracy urzędów państwowych wymusza wręcz ujawnianie ich tajemnic, podobnie jak przy zmianie rządu. Trudne problemy wyłaniają się także wówczas, gdy podwładni urzędnicy dostrzegają nielegalność albo (i) niemoralność działań swoich zwierzchników, osłanianych chytrze zasadą poufności. Wówczas pozostaje wspomniana już droga „świszczących gwizdków”, ponieważ jawny sposób informowania o zauważonych nieprawidłowościach narażałby informujących na bezzasadne, przykre konsekwencje.

Zasada zaufania obywateli do urzędników i urzędników do obywateli przeciwstawiana jest antyzasadzie ich wzajemnej nieufności. Przede wszystkim należy podkreślić, że owo wzajemne zaufanie może być rozwijane i utrwalane głównie w oparciu o wysokie morale zarówno urzędników, jak i obywateli.²⁵ W ostatnich latach – w polskich realiach – skutki bardzo niskich, krytycznych ocen zdemoralizowanych, a niekiedy, o zgrozo, zdeprawowanych urzędników muszą podważać zaufanie obywateli do urzędników. Także poziom zaufania urzędników do obywateli jest w Polsce dość niski. Polacy od okresu zaborów, poprzez okres okupacji hitlerowskiej i okres rządów komunistycznych, przywykli do oszukiwania władz państwowych, które uznawali za obce i działające wbrew ich interesom. Ten obustronny brak wzajemnego zaufania – obywateli do urzędników i urzędników do obywateli – kłóci się jednak obecnie z założeniami ustrojowymi demokratycznego państwa prawnego. Założenia te bowiem, odwołując się do zasady wolności jednostki, w konsekwencji muszą aprobować domniemanie, że człowiek jest z natury istotą dobrą w etycznym i moralnym sensie tego słowa. Rzeczywistość zdominowana niemoralnością zdaje się jednak zaprzeczać temu domniemaniu, osłabiając znaczenie zasady zaufania na rzecz zasady nieufności.

Zasada unikania konfliktu interesów, przeciwstawiana antyzasadzie konfliktu interesów, zobowiązuje wszystkich funkcjonariuszy publicznych – urzędników, polityków, parlamentarzystów – do wycofania się ze sprawy, w której mają jakieś prywatne interesy.²⁶ Utrwalona już w kulturze *common law*, szczególnie amerykańskiej, ma na celu eliminowanie wszelkich nieformalnych wpływów na decyzje administracyjne, polityczne i prawodawcze. Prawo amerykańskie przewiduje kary nie tylko za działanie w sytuacji konfliktu interesów, ale nawet za błędne ich ujawnienie, tym bardziej nieujawnienie. W trakcie rozstrzygnięcia konfliktu interesów podwładni powinni konsultować się ze swoimi zwierzchnikami, specjalnie powołanymi do tego wła-

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem*, s. 445 i n.

dzami, takimi jak na przykład: Urząd Inspektora Generalnego w USA, Komisarz Służby Cywilnej w Wielkiej Brytanii, mężowie zaufania w urzędach administracji państwowej w Holandii. Gdy konsultacje tego rodzaju zawiodą, pozostaje doniesienie o konflikcie interesów do władz wymiaru sprawiedliwości – tzw. „świszczące gwizdki”.

SUMMARY

The term 'civil servant ethics' in literature denotes three groups of social phenomena that occur as separate or in particular combinations: these are sets of ethical norms that regulate morality of civil servants, a separate scholarly discipline and the subject of civil servant education. The subject matter of civil servant ethics, as a separate discipline, comprises ethical considerations relating to the regulation of ethics and morality of civil servants. The subject matter of civil servant ethics in civil servant education is civil servant ethics in the sense of a separate discipline that is found under different headings.

This threefold understanding of the meaning of civil servant ethics, however, often loses to a greater or lesser extent its originality because of its interconnections with other interpretations of ethics. Most often, civil servant ethics is connected with legal ethics, public administration ethics, civil service ethics, parliamentary ethics, civic ethics, political ethics, public life ethics, lobbying ethics, and even business ethics. In these interrelations, civil servant ethics is treated as a constituent of more broadly understood ethics, for example legal ethics, or it occurs under different names, for example public administration ethics or civil service ethics.