

Hubert Izdebski

Kodyfikacja etyki w służbie publicznej - doświadczenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej

Diametros nr 25, 20-29

2010

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.

KODYFIKACJA ETYKI W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ – DOŚWIADCZENIA KODEKSU ETYKI SŁUŻBY CYWILNEJ

- Hubert Izdebski -

Niedawno temu Andrzej Kojder odnotował „ekspansję problematyki etyki zawodowej oraz kodeksów etycznych” w Polsce – i uznał ją za „zjawisko charakterystyczne dla przełomu XX i XXI wieku”¹. Istotnie, jeżeli chodzi o same zawody prawnicze, poza kodyfikacjami przewidzianymi przez przepisy prawa odnoszące się do określonych zawodów prawniczych (adwokaci², radcowie prawni³, doradcy podatkowi⁴, notariusze⁵, w pewnym stopniu także komornicy sądowi⁶, a poza tzw. zawodami zaufania publicznego sędziowie⁷ i zawodowi kuratorzy sądowi⁸), bez kierowania się nakazem ustawy kodeks etyczny przyjęło środowisko prokuratorów skupione w Stowarzyszeniu Prokuratorów RP; znowelizowana niedawno ustawa o Prokuraturze przenosi jednak na to środowisko sformalizowany model kodeksu występujący w odniesieniu do sędziów⁹. Ponadto obok formalnego „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów”, uchwalonego na podstawie upoważnienia ustawowego przez Krajową Radę Sądownictwa, istnieje „Zbiór zasad postępowania sędziów” przyjęty jako wewnętrzny dokument Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Formalną podstawę ustawową mają też kodyfikacje etyki za-

¹ Kojder [2006] s. 24.

² Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.).

³ Art. 57 pkt 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 z późn. zm.).

⁴ Art. 51 ust.1 pkt 8 ustawy z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443 z późn. zm.).

⁵ Art. 40 § 1 pkt 7 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.), gdzie użyta jest jednak łagodna formuła o wypowiedaniu się w tych sprawach.

⁶ Art. 85 ust. 1 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 z późn. zm.), w którym to przepisie jest mowa tylko o opiniach w tej materii.

⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67).

⁸ Art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) - jest to jedyna ustawa, w której wprost występuje termin „kodeks etyki”.

⁹ Art. 24 pkt 15 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

wodów medycznych (lekarzy¹⁰, pielęgniarek i położnych¹¹, diagnostów laboratoryjnych¹², lekarzy weterynarii¹³) oraz, również wśród zawodów zaufania publicznego, np. zawodu biegłego rewidenta¹⁴.

Z drugiej strony podkreśla się, że „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 osiągnięciu [...] wartości związanych z pozycją zawodową”¹⁵. Być może, „ekspansja problematyki etyki zawodowej” jest wyrazem woli powstrzymania procesu minimalizacji wymogów etycznych jako skutku dążenia do maksymalizacji efektywności – przynajmniej w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego, do których konstytutywnych cech należy kształtowanie norm etyki zawodowej i czuwanie nad ich przestrzeganiem¹⁶.

Godne uwagi jest to, że przyjęło się u nas używanie terminu „etyka” i „zasady etyczne” – co zresztą nie jest efektem recepcji odpowiedniej terminologii anglosaskiej, lecz wynika z ustalonej tradycji; o „etyce obrończej”, „etyce adwokackiej” czy „etyce zawodowej” adwokata mówiono i pisano, szybko w kontekście kodeksu, od 1886 r., choć pierwszy oficjalny „Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu” uchwalono dopiero w 1961 roku¹⁷. Mimo znacznego, zwłaszcza przed I wojną światową, wpływu francuskiej kultury prawnej nie przejęto charakterystycznego dla Francji terminu „deontologia zawodowa”¹⁸, we Francji zapożyczonego zresztą od Jeremy’ego Benthama. Deontologię uważa się za zespół reguł – zarówno pochodzenia moralnego, jak i bardziej fachowo-technicznych –

¹⁰ Art. 5 pkt 1 i art. 38 pkt 1 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 219, poz. 1708).

¹¹ Art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 31 pkt 1 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. Nr 41, poz. 178 z późn. zm.).

¹² Art. 44 pkt 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.) – w przepisie tym występuje nietypowe na tle innych ustaw wyrażenie „kodyfikowanie zasad etyki” diagnostów laboratoryjnych.

¹³ Art. 37 pkt 1 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 z późn. zm.).

¹⁴ Art. 21 ust. 1 pkt 3 lit.c ustawy z 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649).

¹⁵ Turska [2005] s. 738.

¹⁶ Izdebski [2006] s. 52 i n.

¹⁷ Materniak-Pawłowska [2007].

¹⁸ Jedynie w ustawie o zawodzie lekarza weterynarii I izbach lekarsko-weterynaryjnych jest mowa o „zasadach etyki i deontologii” weterynaryjnej; wyrażenie to zostało przejęte z nieobowiązującego już obecnie poprzedniego ustawodawstwa o izbach lekarskich.

które powinny być przestrzegane przez osobę wykonującą dany zawód, a odróżnia się ją od etyki zawodowej, uważanej za dyscyplinę naukową mającą za przedmiot deontologię zawodową¹⁹. Francuskie kodeksy deontologii mogą przy tym być zarówno efektem „czystej” samoregulacji środowiskowej, jak i być ustalone w drodze państwowych aktów normatywnych; „Kodeks deontologii zawodowej Policji Narodowej” ma nawet formę dekretu.

Paweł Skuczyński po przedstawieniu różnych poglądów dotyczących kodeksów etycznych – w tym w ogóle kwestionowania ich potrzeby (pogląd reprezentowany m.in. zarówno przez Leszka Kołakowskiego, jak i Magdalenę Środę) – zauważył, że „niebezpieczne jest nie tyle samo istnienie kodeksów etyki zawodowej, ile redukcja etyki do ich postanowień; ani deontologia, ani postępowanie jednostek nie mogą być racjonalne albo nieracjonalne wyłącznie ze względu na kodeksy etyki zawodowej, choć normy zawarte w tych ostatnich być może mogą stanowić racje w rozumowaniu praktycznym – nigdy jednak jedyne” i zaznaczył, że „problematyka kodeksów powinna być rozpatrywana w kontekście mniej lub bardziej prawnego ich charakteru oraz relacji do prawa”²⁰.

Ocena prawnego charakteru kodeksów może być różna w zależności od danej tradycji prawnej (w ramach tradycji anglosaskiej można im przypisywać o wiele więcej cech „zwykłego” prawa niż w tradycji kontynentu europejskiego), a może też być różna czy też różnie ujmowana w ramach danej tradycji prawnej. Wystarczy wskazać, że stanowiska polskiej doktryny i orzecznictwa (a wypowiedział się w tej materii również Trybunał Konstytucyjny) mieszczą się w przedziale od pełnego monizmu (kodeks wydany na podstawie przepisów ustawy staje się częścią systemu prawa) do pełnego dualizmu, tj. zakładania równoległego występowania norm prawnych i norm deontologicznych (które nawet w razie ich ustalenia na podstawie upoważnienia ustawowego nie stają się przedmiotem inkorporowania do systemu prawa); próbą pogodzenia ze sobą obu tych stanowisk, uwzględniającą także fakt traktowania naruszenia norm deontologicznych jako podstawy sformalizowanej odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest traktowanie norm etyki zawodowej jako swoistych norm „miękkiego prawa” (*soft law*), przeciwstawianego tradycyjnemu „twardemu prawu” (*hard law*)²¹. Warto przy tej okazji zacytować, trafnie wydobywający istotę tego rodzaju kodeksu, fragment preambuły, ustalonego w 2006 r., „Kodeksu etyki diagnosty laboratoryjnego” – skądinąd jednego z najmłodszych zawodów zaufania publicznego, wciąż kwestiono-

¹⁹ Beignier [2006] s. 361 i n.

²⁰ Skuczyński [2010] s. 43.

²¹ *Ibidem*, s. 45 i n.; Izdebski [2004]; Peters, Pagotto[2009].

wanego 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”.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest ogólny prawny charakter norm etyki czy też deontologii zawodowej, ani nawet charakter prawny tych norm etycznych czy deontologicznych, które są ustalane na mocy upoważnienia ustawowego przez właściwe organy władz publicznych – zasadniczo organy samorządu danej grupy zawodowej. Opracowanie dotyczy bowiem szczególnego przypadku kodeksu deontologicznego, mianowicie kodeksu adresowanego do członków korpusu służby cywilnej. Art. 153 Konstytucji RP przewiduje wystąpienie w urzędach administracji rządowej korpusu służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów; jako cel działania korpusu wskazano „zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Służbę cywilną należy uznać za niezbędną instytucję demokratycznego państwa prawnego, zapewniającą rozdział funkcji administracyjnej od funkcji politycznej, a tym samym stanowiącą element szeroko rozumianego podziału władz, który zarazem musi być rozumiany w kontekście, również konstytucyjnej, zasady współdziałania władz²².

Kolejna od 1996 r., wydana po faktycznym unicestwieniu instytucji służby cywilnej przez ustawodawstwo z 2006 r., obecna ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.²³ przewiduje (w art. 15 ust. 10), iż Prezes Rady Ministrów określi w drodze zarządzenia wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz *zasady etyki korpusu służby cywilnej*. Jest to pierwsze tak wyraźne upoważnienie ustawowe do wydania w omawianej materii aktu normatywnego – o mocy wewnętrznie obowiązującej w stosunku do członków korpusu. Pierwsza ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. przewidywała jedynie, że Rada Służby Cywilnej miała wypowiadać się w sprawie *zasad etyki zawodowej urzędników służby cywilnej*; w kolejnej ustawie (z 1998 r.) powyższe sformułowanie uległo złagodzeniu (Rada Służby Cywilnej miała tylko wyrażać opinie w sprawach *etyki zawodowej*, a zatem nie *zasad etyki zawodowej, korpusu służby cywilnej*). Zarządzenie Preze-

²² Por. Izdebski [2008a] s. 224 i n.

²³ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

sa Rady Ministrów przewidziane w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej nie zostało dotąd wydane; dalsze uwagi wiążą się z doświadczeniami z prac nad jego opracowaniem.

Korpus służby cywilnej stanowi ważną część służby publicznej (art. 60 Konstytucji zapewnia obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach). Służbę publiczną można rozumieć szeroko, jako wszystkie stanowiska w systemie władz publicznych (a więc służbę publiczną pełnią także posłowie czy radni, a zatem osoby, co do których trudno mówić o etyce *zawodowej*) lub w sposób wąski, odnosząc ją – obok szczególnych przypadków wykonywania funkcji publicznej w ramach zawodu zaufania publicznego, co dotyczy notariuszy i komorników, oraz szczególnego statusu sędziów i prokuratorów (i tylko przy okazji kuratorów sądowych) – tylko do stanowisk piastowanych na podstawie stosunku pracy i traktowanych jako wykonywanie *zawodu* urzędnika, a więc dotyczących administracji publicznej w znaczeniu ściślejszym. Etyka w administracji publicznej stanowi przedmiot coraz liczniejszych opracowań, w których zauważa się zjawisko formalizacji reguł etycznych, zarówno poprzez ustawodawstwo (w szczególności tzw. przepisy antykorupcyjne), jak i dokonywanej w drodze kodyfikacji o charakterze deontologicznym²⁴.

W obrębie służby publicznej występują, także u nas, różnego rodzaju kodeksy etyczne, niekoniecznie będące z uwagi na adresatów (którymi, jak była o tym mowa, mogą być posłowie czy radni) zbiorami zasad etyki *zawodowej*. Reprezentują one bardzo szeroki wachlarz – od „Zasad etyki poselskiej”²⁵ poprzez liczne kodeksy etyki czy kodeksy etyczne radnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (skądinąd interesujący może być „Kodeks etyki radnego Kowalewa Pomorskiego”, za motto którego wybrano słowa króla Salomona: „gdzie będzie pycha, tam będzie i hańba, a gdzie pokora, tam mądrość”) do kodeksów etyki pracowników poszczególnych urzędów samorządowych. Kodeksy zachowań w służbie publicznej na ogół nawiązują – wprost lub pośrednio – do brytyjskich standardów życia publicznego, sformułowanych w 1995 r. przez komisję kierowaną przez Lorda Nolana (bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, uczciwość, przykład z góry); należy mieć na uwadze fakt, że obok tych ogólnych zasad, w Wielkiej Brytanii występują bardziej skonkretyzowane postanowienia „Kodeksu Służby Cywilnej” z 1996 roku²⁶.

²⁴ Por. Bogucka, Pietrzykowski [2009].

²⁵ Uchwała Sejmu z 17 lipca 1998 r. (M.P. Nr 24, poz. 338).

²⁶ Por. Izdebski, Kulesza [2004] s. 307 i n.

Brak upoważnienia ustawowego nie stanął również na przeszkodzie wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia Nr 114 z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia *Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*²⁷. W zarządzeniu nie wskazano jego podstawy prawnej, lecz powołano się na podstawowe kryteria wykonywania zadań Państwa w urzędach administracji rządowej wyrażone w art. 153 Konstytucji RP i w art. 1 ówczesnej ustawy o służbie cywilnej, a przy okazji także Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr 10(2000) w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej – zatem Kodeks nie został wydany w formie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym, stanowiącego jakiegokolwiek źródła prawa w rozumieniu Konstytucji (art. 93 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji). Uznać go można za, wprawdzie nietypowy, bo deklaratoryjny, zwykły akt kierownictwa wewnętrznego – nie będący kwalifikowanym aktem kierownictwa, tj. źródłem prawa o mocy wewnętrznie obowiązującej, jakim ma być zarządzenie wydane na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej.

„Kodeks Etyki Służby Cywilnej”, przygotowany przez grono osób blisko związanych z problematyką tej służby, stanowi próbę powiązania kodyfikacji deontologicznej ze wskazaniem sposobu realizowania w jej zakresie konstytucyjnych zasad służby cywilnej. Wychodząc od sformułowania, ciężącego na członku korpusu służby cywilnej, obowiązku traktowania pracy jako służby publicznej, a wobec tego nakazu, by członek korpusu miał „zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej, jej ustrój demokratyczny i [chronił] uzasadnione interesy każdej osoby” (§ 1), w Kodeksie rozwinięto zasady: rzetelności („członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie” – § 2), profesjonalizmu (członek korpusu „dba o rozwój własnych kompetencji” – § 3), bezstronności (członek korpusu „jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków” – § 4) i politycznej neutralności (członek korpusu „w wykonywaniu zadań i obowiązków jest neutralny politycznie” – § 5).

O ile odpowiednie standardy były w raporcie Lorda Nolana wyjaśniane na zasadzie definicji, w Kodeksie przyjęto inną regułę, mianowicie, wobec użycia wyrażenia „w szczególności”, przykładowego wskazywania różnych aspektów realizacji określonej zasady; i tak, neutralność polityczna (która w kategoriach teoretycznych jest bliska i bezstronności, i rzetelności) ma się wyrażać, w szczególności, w lojalnym i rzetelnym realizowaniu strategii i programu Rządu RP bez względu na własne przekonania i polityczne poglądy, w udzielaniu obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą, porad i opinii zwierzchnikom, w niemanifestowaniu publicznie poglądów i sympatii politycznych, a w odniesieniu do

²⁷ M.P. Nr 46, poz. 683.

urzędnika służby cywilnej (jest to szczególna kategoria w obrębie korpusu) w nie-
tworzeniu i nieuczestniczeniu w partiach politycznych (co zarazem stanowi prze-
niesienie treści normy prawnej), w dystansowaniu się otwarcie od wszelkich
wpływów i nacisków politycznych, które mogą prowadzić do działań stronni-
czych, i w nieangażowaniu się w działania, które mogłyby służyć celom partyj-
nym, oraz w dbaniu o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne.

Oznacza to przyjęcie reguły otwartości danego ogólnego standardu zachowania się, nakazującej – co bardzo istotne w dominującym u nas, reprezentowanym także przez omawiany Kodeks, modelu kodeksu ogólnego, a nie kazuistycznego – rozważanie właściwego z punktu widzenia standardów sposobu zachowania się nie w kategoriach abstrakcyjnych, ale zawsze z punktu widzenia konkretnej sytuacji. Otwartość jest pośrednio związana z innym istotnym aspektem Kodeksu – mianowicie w praktyce, według oświadczeń praktyków, samo naruszenie jego postanowień nie stanowi jeszcze deliktu dyscyplinarnego i nie stanowi samoistnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej; nie dotyczy to wielu innych sformalizowanych kodeksów deontologii zawodowej. Otwartość polega w tym przypadku na traktowaniu naruszenia postanowień Kodeksu jako argumentu za kwalifikowanym naruszeniem przez członka korpusu służby cywilnej przepisów „twardego prawa”, a samego Kodeksu jako materiału do interpretacji prawa.

Występujące w Kodeksie powiązanie zasad etyki z realizacją konstytucyjnych zasad służby cywilnej staje się, w ramach dyskusji związanych z przygotowaniem – na wyraźnej, ustawowej już – podstawie prawnej projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej – powodem do rozważań nad wzajemnym stosunkiem zasad etyki i zasad służby cywilnej; było to tym bardziej konieczne, że w tym samym ustawowym przepisie upoważniającym Prezesa Rady Ministrów do wydania zarządzenia jest mowa o jego wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Wydaje się, że – o ile pominie się takie zasady służby cywilnej, jak konstytucyjnej rangi zasada zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów, które odnoszą się do kwestii ustrojowych i organizacyjnych, a nie do obowiązków poszczególnych członków korpusu – powiązanie zasad etyki z zasadami służby okaże się dalej celowe. Podobnie za celowy może być uznany dotychczasowy model otwartości postanowień kodeksu etyki korpusu służby cywilnej.

Wynika z tego, że poważnego rozważenia wymaga adaptowanie dotychczasowego Kodeksu do potrzeb nowego zarządzenia – zamiast przygotowania projektu zupełnie nowego aktu deontologicznego. Tego rodzaju stanowisko wyraziła również znaczna większość dyrektorów generalnych urzędów administracji

rządowej, tj. szefów służby cywilnej w tych urządach, stosując zarówno argument utrwalenia się już dotychczasowego Kodeksu w ciągu prawie ośmiu lat obowiązywania w świadomości pracowników urzędów, jak i argument jego ogólności i otwartości. Nie oznacza to, że nie powinno się dokonać w obecnym tekście pewnych korekt i uzupełnień, bez zmiany jednak ogólnego modelu.

W pełni zgadzając się z tym stanowiskiem, trzeba zarazem zauważyć, że formalne nadanie kodeksowi etyki korpusu służby cywilnej statusu aktu prawnego o mocy wewnętrznej, a więc aktu zaliczanego do sfery „twardego prawa”, nie może zmienić jego materialnej przynależności do sfery „prawa miękkiego”. Przepisy *hard law* formułuje się w ten sposób, aby na ich podstawie można było skonstruować klasyczną normę prawną, złożoną z hipotezy, dyspozycji i – co istotne – sankcji za naruszenie danego nakazu lub zakazu zachowania²⁸. Postanowienia Kodeksu nie są takimi przepisami (i dlatego lepiej w tym przypadku mówić o postanowieniach, a nie o przepisach), w szczególności nie da się na ich podstawie skonstruować sankcji o charakterze prawnym. Poza sferą etyki jest zresztą przykład aktu o mocy prawnej jeszcze wyższej niż zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, mianowicie, jako rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, o mocy powszechnie obowiązującej, który również zawiera nie tyle przepisy, ile postanowienia określające standardy bez powiązania ich z sankcjami. Mowa o „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia premiera z 20 czerwca 2002 roku²⁹; są to zasady prawidłowego od strony technicznej opracowywania i redagowania projektów aktów normatywnych, w tym dyrektywy stosowania „typowych środków techniki ustawodawczej” – a zatem reguły deontologiczne w najbardziej wąskim i technicznym rozumieniu tego terminu. W konsekwencji, wymagana przez obecną ustawę o służbie cywilnej zmiana formy prawnej kodyfikacji etyki korpusu tej służby nie powinna pociągnąć za sobą zmiany nie tylko istoty kodyfikacji, ale również jej substancji.

„Miękkie prawo” odgrywa czasem, choć nie zawsze, rolę „przedprawa”, tzn. stanowi ono pierwszy etap jurydyzacji określonych stosunków, po którym, z wykorzystaniem zdobytych doświadczeń, następuje etap drugi w postaci unormowania „prawa twardego”³⁰. Rolę „przedprawa” mogą odgrywać także różnego rodzaju – zwłaszcza sformalizowane, o których była tu głównie mowa – postanowienia kodeksów etycznych.

²⁸ W sprawie konstrukcji normy prawnej – por. Izdebski [2008b] s. 207 i n.

²⁹ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

³⁰ Por. Mörth [2004].

Jest to jednak możliwe w bardzo ograniczonym stopniu, a to ze względu na przedmiot unormowania, w którym łatwo napotkać „granice prawa” w sensie obiektywnych i subiektywnych ograniczeń w efektywnym korzystaniu z instrumentów *hard law*³¹. Normy etyki zawodowej są ważnym przykładem możliwości dokonywania jurydyzacji „miękkiej”, która nie dochodzi do granic „twardej” jurydyzacji – a zarazem z reguły ma tę zaletę, że wykorzystuje mechanizmy autoregulacji, i szerzej tego, co, w związku z obecnymi tendencjami w zarządzaniu publicznym znanymi jako *good public governance*, najczęściej określa się jako demokrację deliberatywną³². Ta ostatnia cecha, tj. powstanie w wyniku środowiskowej autoregulacji, nie odnosi się jednak do kodeksu etyki korpusu służby cywilnej, który i z tego powodu wykazuje w ramach kategorii kodeksów etyki (deontologii) zawodowej niemało cech szczególnych.

Bibliografia

- Beignier [2006] – B. Beignier, *Déontologie*, [w:] *Dictionnaire de la culture juridique*, D. Alland, S. Rials (red.), Paris 2006 : 361 i n.
- Bogucka, Pietrzykowski [2009] – I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Izdebski [2004] – H. Izdebski, *Granice prawa jako instrumentu kształtowania standardów zachowania w służbie publicznej*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), Białystok 2004.
- Izdebski [2006] – H. Izdebski, *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), Warszawa 2006, s. 24.
- Izdebski [2008a] – H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2008: 224 i n.
- Izdebski [2008b] – H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008: 207 i n.
- Izdebski [w druku] – H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2010 (w druku).
- Izdebski, Kulesza [2004] – H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004: 307 i n.
- Kojder [2006] – A. Kojder, *Etyka – przedmiot i stanowiska*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), Warszawa 2006: 24.
- Materniak-Pawłowska [2007] – M. Materniak-Pawłowska, *Z polskich prac nad kodyfikacją zasad etyki adwokackiej (1886-1961)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2 (59) 2007.

³¹ Por. Izdebski [2004].

³² Por. Izdebski [w druku].

- Mörth [2004] – *Soft Law In Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, U. Mörth (red.), Cheltenham 2004.
- Peters, Pagotto [2009] – A. Peters, I. Pagotto, *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna*, [w:] *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, L. Kolarska-Bobińska (red.), Warszawa 2009.
- Skuczyński [2010] – P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010.
- Turska [2005] – A. Turska, *Społeczne role zawodowe w kontekście problematyki odpowiedzialności*, [w:] *Gaudium In litteris Est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska (red.), Warszawa 2005: 738.