

Krzysztof Oleksy

Etyka w służbie cywilnej

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 5, 237-248

2015

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.

Krzysztof Oleksy¹

Etyka w służbie cywilnej²

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie problematyki związanej z kwestią etyki zawodowej członków korpusu służby cywilnej w Polsce, oraz znalezienie odpowiedzi na pytania o stan służby cywilnej w RP, jej kondycję etyczną, podstawy i problemy etyki zawodowej, którą się kieruje. Istotną część rozważań poświęcona jest kodeksowi etyki służby cywilnej. Czy taki kodeks jest potrzebny? Czy jego tworzenie to tylko przejaw przemijającej mody? Czy administracja rządowa i służba publiczna to miejsca, w których celowe jest wprowadzenie modelu zarządzania typu korporacyjnego? Nadrzędną wartością, jaką autor wiąże z prezentacją swojego punktu widzenia, jest zainicjowanie dyskusji, w tym dyskusji naukowo-akademickiej, dotyczącej powyższych kwestii. Rozważania w niniejszej pracy oparto, w pierwszej kolejności, o wieloletnie doświadczenia zawodowe twórcy – pracownika administracji podatkowej skorelowane z przepisami prawa obowiązującymi w badanej materii oraz wybraną literaturą.

Słowa kluczowe: służba cywilna, urzędnicy, etyka zawodowa, deontologia, etos, kodeks etyki służby cywilnej.

Ethics in the civil service

Summary: The aim of this study is to analyze issues related to ethics of the civil service corps members in Poland and find answers to questions about the state of the civil service corps in the Republic of Poland, their ethical condition, basis of professional ethics and the problems that follow. A significant part of the discussion is devoted to the ethical code of civil service corps. Is such a code needed? Whether its creation is just a manifestation of a transitory fashion? Is the government administration and the public service, the place where it is useful to introduce such a corporate management model? The principal value of what the author hopes with this presentation of his view point, is to encourage a discourse, including scientific and academic discourse on the issues mentioned above. Considerations in the study were based primarily on years of professional experience of the creator - an employee of tax administration, in correlation with the regulations in the this matter and selected literature.

1 Krzysztof Oleksy – student Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.

2 Artykuł powstał na bazie referatu wygłoszonego na IV Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat-wiele kultur”, 6–7 listopada 2014 r. Bydgoszcz.

Key words: civil service, officials, professional ethics, deontology, the ethos of the civil service, ethical code.

1. Wstęp

Zgodnie z artykułem 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej³. Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie problematyki związanej z kwestią etyki zawodowej członków korpusu służby cywilnej w Polsce, kraju, z jednej strony znajdującego się wciąż w okresie transformacji po latach realnego socjalizmu i gospodarki centralnie planowanej, a z drugiej już od ponad dekady członka Unii Europejskiej coraz ściślej politycznie i gospodarczo związanego z państwami założycielami wspólnot europejskich. Ambicją publikacji jest znalezienie odpowiedzi na pytania o stan służby cywilnej w RP, jej kondycję etyczną, podstawy i problemy etyki zawodowej, którą się kieruje. Istotną część rozważań poświęcona jest kodeksowi etyki służby cywilnej. Czy taki kodeks jest potrzebny? Czy jego tworzenie to tylko przejaw przemijającej mody? Czy administracja rządowa i służba publiczna to miejsca, w których celowe jest wprowadzenie modelu zarządzania typu korporacyjnego? Nadrzędną ideą niniejszego opracowania jest zainicjowanie dyskusji, w tym dyskusji naukowo-akademickiej, dotyczącej powyżej sformułowanych problemów.

2. O znaczeniu słów

Precyzja i jasność wyводу wymagają, aby rozpocząć go od zdefiniowania kluczowych pojęć, które się w nim pojawiają. W pierwszej kolejności należy ustalić, czym jest korpus służby cywilnej. To, zgodnie z ogólnymi dyspozycjami zawartymi w konstytucji, aparat do wykonywania zadań państwa. W jego skład wchodzi członkowie korpusu służby cywilnej. Dzielą się oni na dwie kategorie: na pracowników służby cywilnej i, pochodzących z mianowania, urzędników służby cywilnej. Godnym podkreślenia jest fakt, iż z punktu widzenia przepisów o służbie cywilnej nie każdy pracownik administracji rządowej jest urzędnikiem. „Urzędnik” to pojęcie dużo węższe, znamionuje ono zależny od pracy, zasług i doświadczenia status⁴; przynajmniej teoretycznie cechuje je większy prestiż. Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni są na następujących stanowiskach urzędniczych:

- wyższych stanowiskach w służbie cywilnej,
- stanowiskach średniego szczebla zarządzania,

3 Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

4 Zob. art. 40 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. 2008 Nr 227, poz. 1505 ze zm.

- stanowiskach koordynujących,
- stanowiskach samodzielnych,
- stanowiskach specjalistycznych,
- stanowiskach wspomagających⁵.

Nadzór nad służbą cywilną sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Kolejnymi pojęciami wymagającymi zdefiniowania, na potrzeby tego wywodu, są: „etyka”, „deontologia”, „etos”.

„Etyka”, jak podaje Encyklopedia PWN, „w sensie potocznym to ogół norm moralnych uznawanych w pewnym czasie przez jakąś zbiorowość społeczną jako punkt odniesienia dla oceny i regulacji postępowania w celu integracji grupy wokół pewnych wartości, synonim moralności; w sensie filozoficznym-etyka to nauka dotycząca moralności, rozpatrywana odrębnie w aspektach: normatywnym jako nauka moralności (tzw. etyka normatywna lub etyka właściwa) oraz opisowo-wyjaśniającym jako nauka o moralności (tzw. etyka opisowa lub etologia)”⁶.

„Deontologia”- słowo będące zbitką powstałą z połączenia pochodzących z greki pojęć *deon* („to co właściwe”) oraz *logos* („mowa”, „słowo”, „nauka”) określa naukę o powinnościach i obowiązkach. Termin ten stosuje się do określania nauki o powinnościach wynikających ze statutów i zwyczajów przyjętych w różnych środowiskach i profesjach, na przykład kodeksy etyki lekarskiej⁷.

Najciekawszym pojęciem wymienionym w powyższej triadzie jest, w mojej ocenie, termin „etos”. Wydaje się on niezwykle anachroniczny, biorąc pod uwagę system wartości obowiązujący we współczesnym świecie. „Etos” to nic innego, jak- tłumacząc bezpośrednio z greki - zwyczaj. Realizowany i obowiązujący w grupie społecznej czy społeczeństwie zbiór idealnych wzorców kulturowych. Realizacja tych wzorców określa wartość grupy i kształtuje jej styl bycia.

3. Kodeksy

W ostatnich latach w naszym kraju coraz częściej toczą się liczne dyskusje o potrzebie tworzenia etyk zawodowych dla rozmaitych grup zawodowych. W przekonaniu czy zamyśle zwolenników tworzenia takich kodyfikacji opracowanie etyki zawodowej ułatwia wykonywanie określonego zawodu. Ma to być wręcz klucz do rozwiązywania wszelkich wątpliwości, z jakimi można zetknąć się, wykonując powierzone obowiązki służbowe. Jestem przekonany, że w tej

5 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9.12.2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, Dz.U. 2009 Nr 211 poz. 1630.

6 Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/etyka;3898956.html>, [13.06.2015].

7 <http://pl.wikipedia.org/wiki/Deontologia>, [13.06.2015].

kwestii polskie społeczeństwo przesadnie zachłysnęło się ideami płynącymi z zachodu naszego kontynentu⁸. Potrzeba nadrobienia różnic cywilizacyjnych między Polską a państwami leżącymi za nieistniejącą już „żelazną kurtyną” powoduje, iż bezrefleksyjne powielamy u siebie każdy wynalazek „opatentowany” w świecie angloamerykańskim bądź w kręgu zachodnioeuropejskim. W mojej ocenie w wielu przypadkach prace nad kodeksami etycznymi poszczególnych profesji są, co najmniej, przedwczesne czy też w ogóle niepotrzebne, jeśli oczywiście wziąć pod uwagę stan rozwoju naszego kraju i społeczeństwa. Jednocześnie nie neguję faktu, że są takie aspekty życia społecznego, w których takie regulacje są uzasadnione i przydatne, ale jeśli chodzi o sferę publicznej działalności państwa i jego aparatu urzędniczego, uważam, że nie osiągnęliśmy jeszcze należyte wysokiego poziomu rozwoju społeczeństwa, kultury politycznej i postaw obywatelskich, aby podjąć trud tworzenia i promowania kodeksu etyki zawodowej służby cywilnej.

Warto zwrócić uwagę na to, co o takich kodeksowych regulacjach sądzą wybitni myśliciele naszych czasów. I tak, na przykład, Leszek Kołakowski zauważa, że kodeks moralny stanowi rodzaj ucieczki od podejmowania decyzji; to próba urzeczywistnienia bezpiecznego świata w którym wszelkie decyzje zostały już kiedyś podjęte⁹. Gorzka to refleksja, jednak, w moim odczuciu, niezwykle trafna. Pracownik korporacji, wykonujący swoje obowiązki bez wykazywania się inicjatywą, ostatecznie jest do przyjęcia, ale urzędnik niezdolny do podejmowania rozstrzygnięć jest wyrazem porażki państwa i społeczeństwa. Kierując się dobrymi intencjami kodeksu etyki, jednocześnie odoczy się samodzielnego i krytycznego analizowania rzeczywistości.

Zygmunt Bauman w „Etyce ponowoczesnej” także krytycznie odnosi się do idei tworzenia kodeksów etycznych. Trafnie istotę etyki opisuje Adam Kalbarczyk uznając, iż jest to „myślące rozważanie”¹⁰. Autor wskazuje na prymat samodzielności myślenia i działania, odrzucając chowanie się za zbiorową etyką kodeksów.

Jak więc widać jest grono wybitnych umysłów krytyczne wobec idei tworzenia kodeksów etyki zawodowej¹¹. Ja aktualnie nie widzę potrzeby stworzenia kodeksu etyki zawodowej służby cywilnej, co będę jeszcze uzasadniał w dalszej części wywodu. Znam to środowisko (zawodowo z niego się wywodzę, od prawie dekady pracując w strukturach administracji podatkowej), jego problemy i realia. Mam więc wiedzę i doświadczenie, które skłoniły mnie do tego stanow-

8 Andrzej Kojder formułuje nawet pogląd o ekspansji problematyki etyki zawodowej oraz kodeksów etycznych. Na ten temat w A. Kojder, *Etyka- przedmiot i stanowiska*, [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 24.

9 L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, [w:] L. Kołakowski, *Kultura i fetysze*, Warszawa 2009.

10 A. Kalbarczyk, *Religia nie jest etyką*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,7106>, [14.06.2015].

11 O argumentach za i przeciw kodyfikacjom norm etycznych szerzej pisze Andrzej Klimczuk w artykule *Możliwość i użyteczność moralna kodyfikacji norm etyki zawodowe*, „Palimpsest. Czasopismo socjologiczne” 2014, nr 6, <http://www.palimpsest.socjologia.uj.edu.pl>, [14.06.2015].

czego wniosku. Innych środowisk i grup zawodowych nie znam tak dokładnie. W ich przypadku nie mogę pozwolić sobie na taką stanowczą ocenę. Jak zaznaczyłem już powyżej, niewątpliwie istnieją takie sfery życia społecznego, które za pomocą kodeksów etyki zawodowej można usprawnić. Generalnie jednak jestem sceptyczny w kwestii ich tworzenia.

4. Potrzeba etosu

Są takie państwa, których modele funkcjonowania i skuteczność działania budzą zachwyt i podziw zarówno władz, jak i obywateli Rzeczypospolitej nie więc dziwnego, że panujące w nich wzorce adaptujemy na polski grunt, niestety, często bezrefleksyjnie. Poruszana tu kwestia etyki służby cywilnej jest tego najlepszym przykładem. Jednym z państw, na które zerkamy z największą zazdrością, jest Republika Francuska. Próbuje kopiować wzorce działania administracji francuskiej. Dotyczy to także sfery związanej z etyką. I popełniamy tu, w mojej ocenie, dwa podstawowe i katastrofalne w skutkach błędy. Po pierwsze, administracja Francji już dawno jest na znacznie wyższym poziomie debaty na temat obowiązującej ją etyki. Świadomość w tej kwestii jest tak wysoka, iż sama debata przeniosła się z poziomu etyki na rozpatrywanie tych zagadnień przy użyciu deontologii. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w dniach 8-9 grudnia 2011 roku zorganizowała konferencję frankofońską pod tytułem „Etyka w służbie publicznej”. Jednym z prelegentów był Jerome Michel występujący w imieniu Ecole Nationale d'Administration-to francuski, lecz nieporównywalnie bardziej prestiżowy, odpowiednik KSAP. Opisał on rozbudowany system deontologii we francuskiej praktyce życia publicznego¹². Wygląda więc na to, że, niestety, w Polsce kopiujemy przestarzałe wzorce kodeksów etycznych, które Francuzi, choć nie tylko, zastępują nauką deontologii. Po wtóre, administracja i służba publiczna we Francji mają o wiele dłuższą oraz bogatszą tradycję. Cieszą się większym zaufaniem społecznym i prestiżem niż w Polsce. Posiadają także coś, co w naszej służbie cywilnej prawie całkowicie zanikło- etos. Po okresie realnego socjalizmu pozostał spadek w postaci utraty przez pracę w ogóle (więc i pracę dla państwa) znaczenia godnościowego i elementów wartościujących moralnie. Praca służy zarabianiu pieniędzy, jest czynnością techniczną; nie ma związku z wartościami i godnością własną. To postawa przejęta od pokoleń ludzi wychowanych w PRL-u, ludzi, którzy wciąż jeszcze funkcjonują na rynku pracy¹³. Początki III RP znamionuje więc obniżenie rangi etosu pracy, a i w kolejnych latach nie poczyna-

12 J. Michel, *Standardy etyczne w prawie francuskim*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, materiały z konferencji Warszawa, 8-9 grudnia 2011, s. 61-74, http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/etyka_w_sluzbie_publicznej.pdf, [14.06.2015].

13 Za M. Kosewski, *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, materiały z konferencji Warszawa, 8-9 grudnia 2011, s. 109-127, http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/etyka_w_sluzbie_publicznej.pdf, [14.06.2015].

niono żadnych starań, aby tę rangę mu przywrócić. Po euforii przełomu 1989 roku zaufanie społeczne do odnowionego państwa zaczęło maleć¹⁴. W urzędach zapomniano, że racją ich bytu nie jest praca, lecz służba. Mówienie o służebnym charakterze funkcji ministra (to słowo pochodzące z łaciny oznacza przeciw służbę), urzędnika, pracownika służby cywilnej budzi u słuchacza uśmiech ironii. Do dziś trwa nieprzerwany proces degradacji tych funkcji. Służba publiczna nie posiada własnego etosu, ponieważ nie budzi pozytywnych skojarzeń. Poziom zaufania Polaków do państwa maleje. Coraz gorzej opłacani pracownicy administracji otrzymują coraz gorszej jakości instrumenty w postaci fatalnej jakości prawa, tworzonego lawinowo i w sposób chaotyczny skutkujący niespójnością całego systemu normatywnego w kraju. Na co dzień mają możliwość zweryfikowania tezy byłego ministra spraw wewnętrznych, że państwo polskie jako całość nie funkcjonuje. I z pewnością potwierdzają jej słuszność. Niesamowity jest poziom frustracji wśród urzędników i ich świadomość braku perspektyw własnego rozwoju¹⁵. Skala tych wszystkich bolączek powoduje, że urząd nie jest atrakcyjnym miejscem pracy. Nie jest, niestety, magnesem przyciągającym najlepszych absolwentów studiów wyższych czy najbardziej kreatywnych pracowników obecnych na rynku pracy. Pojęcie służby ulega dewaluacji, gdy weźmie się pod uwagę „nadbagaż” przypadkowych osób, zatrudnionych w urzędach, które po prostu szukały gdzieś pracy. Pojęcie etosu więc gdzieś zamiera. Politycy nie czują się odpowiedzialni za tworzenie marnego prawa, winnych wskazują w urzędach- najczęściej sugerując opinii publicznej, że jeśli litera prawa była zła, urząd powinien był działać w zgodzie z duchem prawa, czyli, generalnie, dobrze, cokolwiek ma to oznaczać. Napomknę tylko na marginesie, że artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa! Stan ten dodatkowo pogarsza niska świadomość prawna społeczeństwa oraz fakt, że uczelnie wyższe odchodzą od formowania postaw moralnych i etycznych *wśród studentów poprzez* rezygnację z wykładania tych zagadnień w toku studiów. Dotyczy to nawet kierunków takich, jak prawo czy administracja. Na wspomnianej już konferencji KSAP w swoim wystąpieniu zwraca na to uwagę doktor Anna Jaroń z Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Przeprowadziła ona badania własne w tym zakresie. Ich wyniki są następujące: „Przedmiotu etyka nie naucza się na 66 spośród 120 kierunków związanych z administracją (55%). Spośród 27 uniwersytetów w Polsce realizujących kierunki związane z administracją etyka stanowi element programów ich nauczania jedynie na 13 uczelniach. Etykę w spi-

14 Np. komunikat z badań CBOP Nastroje społeczne w kwietniu NR 57/2015, rys. 1. Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce NR 14/2014, Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach NR 68/2014 <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> [13.06.2015].

15 Nastroje panujące wśród pracowników służby publicznej można poznać na tworzonych przez nich forach internetowych, na przykład skarbowcy.pl, www.sluzba-cywilna.pl, www.sluzbacywilna.info.pl.

sie treści programowych uwzględniają 32 szkoły wyższe o profilu ogólnym oraz 9 szkół wyższych o profilu administracyjnym¹⁶.

Przy okazji tego wątku chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Budzi on moje niezmiennie zażenowanie i irytację. Ponieważ sytuacja administracji i nastroje w niej panujące są bliskie stanowi, który upoważnia by określić je jako fatalny, podejmuje się pewne działania, które można określić jako rodzaj marketingu politycznego. W ramach prawa wewnętrznego określa się procedury załatwiania usług oraz obsługi klienta. Próżno w nich szukać pojęć służba, petent, podatnik, obywatel. To niby drobna zmiana słów, delikatne przesunięcie akcentów, ale państwo i również samorząd terytorialny pomniejszają swój prestiż i niszczą etos służby publicznej, proponując społeczeństwu usługi. Usługi administracji, edukacji, służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości. Państwo staje się kolejną korporacją na rynku, która próbuje dostarczyć usługi mogące być przedmiotem handlu. To przejaw myślenia biznesowego, by minimalizować koszty własnej działalności. Tym bardziej zrozumiąły w polskich realiach świecącego pustkami budżetu. Zapomina się jednak o tym, że funkcją państwa nie jest wypracowywanie zysku. Z założenia państwo jest niedochodowe. Rodzi się pytanie: co jest istotniejsze: wysoki poziom satysfakcji klienta (kiedyś petenta), nawet jeśli może on być iluzoryczny, czy służba społeczeństwu w wykonywaniu zadań państwa? Jeśli klient jest niezadowolony z usług banku, uczelni, restauracji wybierze inny podmiot. Taki, który spełni jego oczekiwania. W przypadku organów administracji nie ma takiej możliwości. Sądy, urzędy, jednostki policji nie konkurują z sobą o klienta. W zasadzie, to klient nie ma wyboru. Wspecjalizowane działy administracji prowadzą sprawy, do których zostały powołane na podstawie i w granicach prawa, przestrzegając jednocześnie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Wprowadzanie instrukcji i opisów obsługi klienta tłumaczone jest troską o podniesienie poziomu pracy instytucji i jej usprawnienie- swego czasu urzędy prześcigały się w rywalizacji o uzyskanie norm ISO. Zawsze myśląc o tym, wracam do części ogólnej kodeksu postępowania administracyjnego. To właśnie tam zostały zapisane reguły dotyczące prowadzenia spraw obywateli. Prosto, klarownie operuje się w nim normami generalnymi. Są tam skierowane wprost do urzędników nakazy profesjonalizmu, obiektywizmu, terminowości, rzetelności, budowania zaufania do państwa. Kierując się zasadami logicznego myślenia, można wywieść z tych przepisów, między innymi, obowiązek godnego i kulturalnego kontaktu ze współpracownikami, a przede wszystkim interesantami.

16 A. Jaroń, *Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, materiały z konferencji Warszawa, 8-9 grudnia 2011, s. 131, http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/etyka_w_službie_publicznej.pdf, [14.06.2015].

5. Zarządzenie numer 70

Tak oto docieramy do istoty prowadzonego przez mnie wywodu. Za istotne uznałem, aby rozpocząć od opisu pojęć i stanu służby cywilnej w Polsce. Naświetlić kwestie etosu, manipulację pojęciami „służba” i „usługa” które traktuje się jak synonimy. Podnieść wątek formowania postaw etycznych przyszłych urzędników już na etapie ich edukacji uniwersyteckiej. Zasygnalizować istnienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i to rangi ustawowej, nakładających na korpus służby cywilnej obowiązek etycznego zachowania. Chciałem dać również wyraz przekonaniu, iż Polska jako państwo ma przed sobą szereg poważniejszych zadań do wykonania, które pomyślnie przeprowadzone wydatnie poprawią jego funkcjonowanie- na przykład podniesienie poziomu świadomości prawnej obywateli, zwiększenie poziomu zaufania do państwa, polepszenie jakości stanowionego prawa, kompleksową reformę prawa podatkowego. W mojej ocenie, dopiero po osiągnięciu takiego standardu, właściwym i celowym jest jego utrzymanie poprzez tworzenie i rozwój kodeksów już nie etycznych, lecz deontologicznych.

Od 5 listopada 2011 roku pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej obowiązuje zarządzenie numer 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹⁷. Intencją autorów było, aby stał się on pomocą w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych etycznie sytuacjach¹⁸. Nowa regulacja zastąpiła obowiązujący uprzednio kodeks z 2002 roku i względem swojego poprzednika została wzbogacona o cztery nowe zasady.

Zarządzenie składa się z dwóch rozdziałów. Pierwszy dotyczy zasad służby cywilnej, drugi natomiast zasad etyki korpusu służby cywilnej. § 1 to katalog otwarty zasad służby cywilnej. Zaznacza się tam, iż wynikają one z „przepisów prawa”- czyżby więc było to powtórzenie wybranych obowiązków? Zasady służby cywilnej są następujące:

- 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,

17 M. P. 2011 Nr 93 poz. 953.

18 Zob. D. Długosz, W. Zawadzki, *Etyczne drogowskazy urzędników. Zasady etyki w praktyce administracji*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2012, wydanie specjalne, nr 11, s. 14, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegląd_służby_cywilnej_wydanie_specjalne_nr_1_etyka_w_sc_0.pdf.

- zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- zasada otwartości i konkurencyjności naboru¹⁹.

Istotnie, zasady służby cywilnej można bez problemu zrekonstruować z norm kodeksu postępowania administracyjnego czy przepisów o służbie cywilnej. Zebrane razem nie tworzą również nowej jakości. Nie mniej jednak, dalsza część rozdziału pierwszego poświęcona jest ich krótkiej charakterystyce. Jej wymowa sprowadza się do samoograniczenia się urzędnika i wydzwignięcia na pierwszy plan jego służebnej roli. Zawiera także bardzo daleko idące obostrzenia w zakresie dodatkowego zatrudnienia i ewentualnego przyjmowania korzyści:

§ 4. (...) członek korpusu służby cywilnej (...)

1. nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści,
2. nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem,
3. rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych,
4. nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw²⁰.

Wart podkreślenia jest nałożony w § 7 obowiązek samodzielnego podnoszenia kwalifikacji zawodowych i rozwijania wiedzy. Można tu, nie bez złośliwości, zauważyć, że mamy do czynienia z delikatnym przesunięciem ciężaru realizacji tego obowiązku z pracodawcy, jakim jest państwo, na jego pracownika.

Nowością są postanowienia § 8 dotyczące odpowiedzialności za działanie lub jego zaniechanie- regulacji dotyczących tej kwestii nie ujęto w kodeksie z 2002 roku: § 8. Przestrzegając zasady odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

1. wykonuje zadania ze świadomością szczególnej odpowiedzialności wynikającej z publicznego charakteru pełnionej służby,
2. przy wykonywaniu zadań kieruje się interesem publicznym i efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami; jeżeli zachodzi rozbieżność między przepisami prawa a interesem publicznym, sygnalizuje to przełożonym,
3. na każdym etapie realizacji zadań jest gotów do rozliczenia się przed przełożonymi i obywatelami z podejmowanych działań,
4. w razie postawienia zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie podejmuje działań zmierzających do zakłócenia

19 M. P. 2011 Nr 93 poz. 953.

20 Tamże.

sprawnego przebiegu postępowania mającego na celu ustalenie osoby za to odpowiedzialnej,

5. jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe przełożonego narusza zasady służby cywilnej, informuje go lub jego przełożonych na piśmie²¹.

Wyjaśnianie problemów wynikających ze stosowania zasad służby cywilnej na podstawie § 11.1 powierzono Szefowi Służby Cywilnej. Zasady etyki korpusu służby cywilnej zostały ujęte w zamkniętym katalogu w § 13.

§ 13. Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

1. zasada godnego zachowania,
2. zasada służby publicznej,
3. zasada lojalności,
4. zasada neutralności politycznej,
5. zasada bezstronności,
6. zasada rzetelności²².

Kolejne artykuły, jak w rozdziale pierwszym, poświęcone są wyjaśnieniu istoty poszczególnych zasad etyki. W kontekście zasady godnego zachowania warto podkreślić, iż dobro służby i urzędu a także pożądany wizerunek państwa wymagają właściwego zachowania się poza pracą oraz unikaniu niepożądanych zachowań. Zatem członek korpusu służby cywilnej powinien godzić się na ograniczenia życia prywatnego.

Zasada lojalności może wydawać się kontrowersyjna. Znam bowiem opinie sugerujące, że jej realizowanie może oznaczać nakaz stosowania kiegoś prawa bez możliwości komentowania go na forum urzędu czy służby. Że może to godzić w zagwarantowane w konstytucji prawo do swobodnego wyrażania opinii. Uważam taki pogląd za sprowadzenie wolności słowa do absurdu. Służba cywilna podlega pewnym rygorom, tak jak służba wojskowa. Państwo nie byłoby w stanie w ogóle funkcjonować, gdyby administracja otwarcie kontestowała przepisy. Ma ona obowiązek realizować program rządu. Nie mniej jednak, rząd nie powinien ignorować opinii doświadczonych funkcjonariuszy publicznych. Powinien natomiast stworzyć sprawne mechanizmy konsultacji projektowanych aktów prawnych a uzyskane tą drogą uwagi szeroko pojętej egzekutywy przynajmniej analizować. Przejawem zasady lojalności jest również wykazywanie powściągliwości w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji.

Ostatecznie istota zarządzenia numer 70 sprowadza się do wypunktowania i opisanie zarówno zasad służby cywilnej, jak i zasad etyki korpusu służby

21 Tamże.

22 Tamże.

cywilnej. Ma to miejsce na dużym poziomie ogólności. W dokumencie o randze zarządzenia na zasadzie kompilacji umieszczono to, co w ocenie twórców było najistotniejsze. Wyboru dokonano z aktów normatywnych wyższego rzędu ustaw. Zwraca uwagę brak konkretnych sankcji wobec urzędników niestosujących się do wyżej wymienionych zasad; te znajdują się w przepisach, z których wywiedziono zarówno zasady służby cywilnej jak i zasady etyki korpusu. Omówione przepisy, oczywiście, aktualnie obowiązują, jednak ich wprowadzenie nie ma zastosowania w procesie rekrutacji w służbie cywilnej, ponadto nie dokonuje się ich weryfikacji, nie dba się o ich upowszechnianie. Nie są naturalnie konsultowane z urzędnikami. Uderza w nich, jak mało miejsca poświęcono zagadnieniu polityki antykorupcyjnej!

6. Zakończenie

Nie lekceważę etycznych i deontologicznych problemów pracy, a właściwie służby, jaką pełnią pracownicy i urzędnicy korpusu służby cywilnej. Uważam, że jako państwo i społeczeństwo nie jesteśmy jeszcze gotowi na rzetelne i skuteczne tworzenie takich norm. Zarządzenie numer 70, narzucone urzędnikom, nie jest dla nich żadną wskazówką, jak postąpić w razie wątpliwości. Obawiam się, że potrzeba jego wydania miała charakter czysto wizerunkowych. Problemy moralne i etyczne pozostaje więc urzędnikom rozwiązywać w oparciu o własny kodeks etyczny.

Bibliografia

- Czaputowicz J. (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Warszawa 2012, publikacja w formie piku PDF <http://ksap.gov.pl/ksap/node/597>.
- Długosz D., Zawadzki W., *Etyczne drogowskazy urzędników. Zasady etyki w praktyce administracji*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2012, wydanie specjalne, nr 11, s. 14, <http://dsc.kprm.gov.pl/przegląd>.
- Izdebski H., P. Skuczyński P. (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kalbarczyk A., *Religia nie jest etyką*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,7106>.
- Klimczuk A., *Możliwość i użyteczność moralna kodyfikacji norm etyki zawodowe*, „Palimpsest. Czasopismo socjologiczne” 2014, nr 6, <http://www.palimpsest.socjologia.uj.edu.pl>.
- Kołakowski L., *Kultura i fetysze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej Dz.U. 2008 Nr 227 poz. 1505 ze zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9.12.2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej Dz.U. 2009 Nr 211, poz. 1630.
- 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 M. P. 2011 Nr 93, poz. 953.