

Jan Kotapka

Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej)

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w
Legnicy 4, 39-52

2008

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.

Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej)

1. Wstęp

Problematyka etyki w służbie cywilnej w ostatnich latach stała się jedną z bardziej analizowanych nie tylko w naszym kraju, ale na całym świecie. Zauważa się dążenie do tworzenia i ujednolicania procedur etycznych zachowań pracowników administracji. Przemiany w obecnej Polsce skutkują zmianami w zachowaniach obywateli. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej wymagania i oczekiwania w zakresie jakości administracji wzrastają. Mając to na względzie, podejmuje się działania zmierzające do unowocześniania metod pracy, lepszej organizacji administracji, poprawienia wewnętrznych relacji między organami i obywatelami. Poprawa jakości administracji musi mieć swój wyraz nie tylko w administrowaniu, lecz także w tworzeniu prawa dobrej jakości. Te dwie sfery obecnie w naszym kraju są oceniane bardzo negatywnie. I nie chodzi tu jedynie o społeczne odczucia, które mogą być subiektywne, ale przede wszystkim taki stan potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez wiele międzynarodowych komisji. Środkiem do poprawy jakości administrowania i tworzenia dobrej jakości prawa upatruje się w etyce administrowania.

W tym miejscu należy wyjść od samego pojęcia etyki, która w ujęciu słownikowym (od greckiego *ethikos* – zwyczajowy, *ethos* – obyczaj) jest definiowana jako system norm praktykowanej i wyrażanej w opiniach i działaniach jednostek moralności jako regulatora intersubiektywnych zachowań w danej zbiorowości ludzkiej; bywa projektem nowego układu regulacji, inspirowanym doktryną religijną czy orientacją społeczną lub filozoficzną. Inaczej mówiąc, jest to nauka zajmująca się opisem, analizą i wyjaśnianiem rzeczywiście istniejącej moralności i ustalaniem dyrektyw moralnego postępowania lub ogół norm moralnych, zasad postępowania przyjętych i obowiązujących w danym miejscu i czasie w określonej zbiorowości społecznej¹.

2. Etyka zawodowa

Uszczegółowieniem etyki w rozumieniu ogólnym jest etyka zawodowa, którą stanowią spisane normy odpowiadające na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować – jest to układ powinności moralnych określających postępowanie reprezentantów danego zawodu, a przede wszystkim zawodów

¹ H. Jankowski, *Etyka*, Warszawa 1973.

społecznego zaufania, podczas stosownych czynności i zadań wynikających z wykonywania swojego zawodu lub pełnionej funkcji, jak też sposoby zachowań w sferze prywatnej².

Etyka zawodowa może więc występować w postaci norm zinstytucjonalizowanych, takich jak: kodeksy, przysięgi, ślubowania, jak również norm formułowanych jako indywidualne propozycje, luźne lub stanowiące uporządkowany zespół postulatów. Od etyki zawodowej należy odróżnić przekonania moralne reprezentowane przez daną grupę zawodową oraz moralność w postępowaniu danej grupy zawodowej, na które prócz kształtowania świadomości społecznej danych grup zawodowych nie ma większego bezpośredniego wpływu. Celem etyki zawodowej, w szczególności tej zinstytucjonalizowanej w postaci kodeksów i ich fragmentów, jest opracowanie konkretnego wzorca zachowań, będącego korektą stanu rzeczywistego, i stworzenie takich norm, które zostałyby przyjęte przez konkretną grupę adresatów i znalazły zastosowanie w sferze postępowania. Należy zwrócić uwagę, że w etyce zawodowej dla jednych grup zawodowych tworzy się normy maksymalistyczne, a dla innych zaś jedynie normy minimalistyczne. Od jednych grup zawodowych wymaga się więcej (np. lekarze, urzędnicy), także w działaniach związanych z dobrem ogólnym nawet kosztem ograniczenia własnych praw, natomiast innym grupom zawodowym określa się wymagania minimalne (handlowcy) dotyczące jedynie poszanowania cudzego dobra, nieszkodzenia jemu, nie ujmując żadnych praw własnych.

Reasumując, należy zwrócić uwagę, że zarówno etyka ogólna, jak i zawodowa oraz kształtowanie przekonań moralnych i postępowania z nich wypływających mają wspólny cel – kształtowanie nakazów i zakazów stojących na straży pozaosobistego dobra działającej jednostki.

Administrowanie nie jest działalnością moralnie neutralną. Oznacza to, że jej podejmowanie i prowadzenie łączy się nie tylko z decyzjami natury organizacyjno-prawnej, lecz także wyborami etycznymi. Podczas administrowania podejmuje się niekiedy działania będące w konflikcie z wieloma sferami działalności społecznej. Jednym z nich jest podejmowanie przez jednostkę (grupę) kilku ról o antagonistycznych dyrektywach postępowania. W administrowaniu, tak jak w każdej dziedzinie życia zbiorowego, w celu rozwiązania tego problemu pojawia się skłonność do sugerowania lub narzucania jednostce określonych wyborów w sytuacjach konfliktowych przez uściślanie warunków obowiązywania norm oraz ich hierarchizację, tzn. określonym obowiązkom wyznacza się stałe pierwszeństwo przed innymi. Natomiast aby z góry usunąć pewnego rodzaju konflikty, formułuje się zakazy jednoczesnego występowania w dwóch określonych rolach (np. konflikt pomiędzy dobrem prywatnym a publicznym przy kierowaniu jednostką, zatrudnieniu krewnych, działalności konkurencyjnej itp.). Konflikt bywa też spowodowany antagonistycznymi dyrektywami postępowania w ramach jednej roli. Przykładem może być powierzenie jednej osobie lub grupie pieczy nad określonymi dwoma lub więcej dobrami. Konflikt powstaje przy wyborze, które dobro jest ważniejsze, które należy poświęcić, a które wybrać. W podobnych sytuacjach zdarza się, że określonej pozycji przyporządkowane są różne wzory zachowań, częściowo w stosunku do siebie sprzeczne. Wobec jakiejś grupy zawodowej formułowany bywa nie jeden wzór postępowania, lecz kilka antagonistycznych. Dotyczy to również konfliktów podporządkowania, nader często występujących w dzisiejszej administracji, a mianowicie konfliktów pomiędzy realizacją celów statutowych organu administracyjnego a celami władzy politycznej, od której byt danego organu (osoby piastującej funkcję w organie) zależy. W ostatnich latach zauwa-

² B. P o g o n o w s k a, *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Warszawa 2004.

za się, że praktyka zachowań kolejnych ekip rządzących w zakresie wymiany kadry urzędniczej, i nie tylko, na stanowiskach kierowniczych istotnie zmieniła pojmowanie moralności zachowań nieetycznych. Obecnie złe i niepożądane zjawisko wymiany kadry urzędniczej organów administracyjnych jest naturalną i powszechnie akceptowaną konsekwencją utraty władzy, i to zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej. Kolejnym konfliktem jest sytuacja, gdy następuje zderzenie dwóch ról o antagonistycznych dyrektywach postępowania, reprezentowanych przez dwie różne osoby (grupy osób). Taka sytuacja dotycząca zderzenia ról w społeczeństwie oceniana jest różnie. Jedni autorzy twierdzą, że to działanie destrukcyjne i jest zdecydowanie czynnikiem szkodzącym społeczeństwu, inni zaś, że pewne rodzaje konfliktów, a w szczególności tych wynikających z nadanych im odgórnie ról, są zjawiskiem normalnym i nawet korzystnym z punktu widzenia utrzymania równowagi interesów w społeczeństwie (np. adwokat–prokurator, administracja skarbowo–doradca podatkowy itp.)³.

Nie jest możliwe opracowanie zbioru nakazów moralnych, który byłby w pełni rozstrzygalnym systemem i jednoznacznie wskazywał właściwy sposób zachowania w każdej sytuacji. W każdym zawodzie występują konflikty, z którymi człowiek musi się uporać sam, lecz częściowe skodyfikowanie postulatów moralnych, traktowanie pewnych norm jako nieprzekraczalnych w żadnych okolicznościach oraz egzekwowanie wierności tym normom jest ważne i godne powielania. Z uwagi na obszerność zagadnień, nieustającą dynamikę w postrzeganiu wartości w zależności od różnych determinantów, tj. miejsca, czasu, sytuacji gospodarczej, społecznej, finansowej itp., nie jest możliwe lub dalece utrudnione skodyfikowanie zasad etyki ogólnej. Natomiast częściowa realizacja stworzenia kodeksów etyki w zakresie poszczególnych zawodów jest możliwa i pożądana. Aby dać podstawowe gwarancje wykonywania określonego zawodu, celowe jest tworzenie zbiorów zasad związanych z wykonywaniem konkretnego zawodu, odczuwalnych jako szczególnie ważne, oraz wskazanie lub wręcz narzucanie określonych postaw w sytuacjach konfliktowych, w których odmienne zachowanie odczuwalne jest jako szczególnie niepożądane.

W przypadku administracji publicznej, a w szczególności elit politycznych, etyka zawodowa nie powinna ograniczać się jedynie do podniesienia wartości merytorycznych pracy. Powinna odwoływać się do pojęcia interesu publicznego oraz troski o wspólne dobro obywateli. Administracja nie została bowiem powołana dla samej siebie, a jej partykularne interesy nie powinny być najważniejszym celem jej zainteresowania. Urzędnikom państwowym zostało powierzone odpowiedzialne zadanie służby publicznej. Etyka zawodowa powinna także służyć humanizacji instytucji państwowych. Głównym zadaniem państwa jest bowiem troska o dobro obywateli. Zadanie to jest realizowane za pomocą różnorodnych działań politycznych, między innymi nakierowanych na wspomaganie rozwoju ekonomicznego, ograniczanie deficytu budżetowego i inflacji, zmiany systemu zarządzania usługami publicznymi itp. Podstawowym celem nie powinno być jednak osiągnięcie założonych wskaźników makroekonomicznych, ale następująca w rezultacie tych działań poprawa bytu obywateli. Humanistyczna perspektywa działania administracji powinna więc wpływać na wrażliwość społeczną polityków i urzędników⁴.

³ A. Sarapata, *Etyka zawodowa*, PWN Warszawa 1971.

⁴ M. Zubik, *Zapobieganie konfliktowi interesów w II RP*, Warszawa 2003.

3. Neutralność polityczna a etyka zawodowa

Podstawowe znaczenie dla efektywnego wprowadzenia etyki zawodowej do środowiska administracyjnego ma neutralność polityczna korpusu urzędniczego. Jednak nieodparcie nasuwa się w tym miejscu zasadnicza wątpliwość. Czy w praktyce jest możliwe takie ograniczenie apetytów decydentów politycznych, aby główną zasadą funkcjonowania administracji stał się czynnik merytoryczny, a nie polityczny? Istnieje bowiem realne niebezpieczeństwo, iż wprowadzenie systemu służby cywilnej stanie się jedynie zasłoną dymną nieformalnych manipulacji politycznych w administracji albo wręcz wygodnym instrumentem wprowadzania „swoich ludzi” do korpusu i na stanowiska kierownicze.

Obecnie neutralność polityczna, podobnie jak nieprzekupność i profesjonalizm zawodowy, stała się fundamentem służby cywilnej we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Brak oddzielenia w administracji sfery politycznej od urzędniczej grozi wieloma poważnymi skutkami. Administracja zamiast stawać się motorem działania na rzecz szeroko rozumianego dobra publicznego stanie się definitywnie łupem politycznym, który bez żenady zagarnie każdy zwycięzca wyborów powszechnych. W ten sposób aparat urzędniczy będzie wykorzystywany do realizowania przede wszystkim celów partykularnych i do rywalizacji politycznych interesów pomiędzy poszczególnymi grupami. Odpowiedzialność za dobro publiczne z konieczności zejdzie więc na plan dalszy. Polityzacja administracji będzie skutkować stałym wzrostem kosztów jej działania, mnożeniem nowych intratnych posad dla działaczy partyjnych. Częstotliwość zmian na stanowiskach, zwłaszcza w polskich realiach politycznych, wydatnie zmniejsza przy tym skuteczność funkcjonowania administracji i obniża profesjonalizm urzędników. Preferowani będą bowiem funkcjonariusze „polityczni”, lojalni wobec wszystkich poleceń decydentów, a nie pracownicy odpowiednio wykształceni i doświadczeni, najlepiej przygotowani merytorycznie do pełnienia obowiązków. W sposób istotny zostaną także zaburzone te funkcje państwa, które wymagają kontynuacji. Administracja nie może być nadmiernie wrażliwa na każdorazową zmianę ekipy politycznej. Trudno sobie zresztą wyobrazić prowadzenie pewnych działań bez pomocy wyspecjalizowanych urzędników dysponujących odpowiednią wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do realizowania określonych, trudnych merytorycznie i technicznie zadań. To zagadnienie ma ważne znaczenie nie tylko z punktu widzenia moralności politycznej, ale ma przemożny wpływ na rozwój gospodarki w ogóle, gdyż w coraz większym stopniu dotyka jakości rządzenia i efektywności funkcjonowania sektora publicznego. Zwykły obywatel coraz bardziej odczuwa profesjonalizm lub nieudolność urzędników. Niskie morale zawodowe administracji jest również w dużej mierze dziedzictwem minionego okresu, w którym administracja poddana była przemożnym wpływom decydentów politycznych. Porządkowanie realizowane było niemal w każdej dziedzinie, także w ramach rekrutacji i przy awansowaniu pracowników. Wyrobiło to skłonność do całkowitego podporządkowania się decydentom, lojalności głównie względem przełożonych, a nie szeroko rozumianemu dobru publicznemu. Niestety, tradycja nadmiernego upolitycznienia środowiska urzędniczego przetrwała do dziś i została przeniesiona do praktyki administracyjnej demokratycznej Polski. Nominacja lub patronat polityczny są obecnie głównymi zasadami warunkującymi rozwój kariery zawodowej w administracji. Dlatego problem neutralności politycznej urzędników pozostaje bezpośrednio związany z obserwowaną erozją systemu etyki zawodowej administracji. Co więcej, brak neutralności systematycznie osłabia możliwości profesjonalnej kadry urzędniczej⁵.

⁵ T. Grosse, *Czy etyka jest potrzebna urzędnikom?*, Biuletyn OCIFE z 21 stycznia 2000 r.

4. Zjawisko „kapitalizmu politycznego”

Następnym problemem jest system współpracy polityki i gospodarki, przez znawców przedmiotu określane mianem „kapitalizmu politycznego”, w którym gospodarka w dużej mierze poddana jest wpływowi środowisk politycznych. Jednak jest to wpływ specyficzny. Zamiast na procesach modernizacyjnych i interesie narodowym poszczególnych gałęzi gospodarki często koncentruje się na budowie zaplecza finansowego na działalność partyjną oraz osobistą pozycję finansową. Politycy bowiem, goniąc za zyskiem, podporządkowują indywidualnemu interesowi działalność instytucji, którymi kierują, lub prawa, które stanowią. Ich rola w spółkach skarbu państwa, wpływ na zwolnienia i ulgi podatkowe dla podmiotów prywatnych, wpływ na obsadę personalną w agencjach i funduszach celowych, które są wydzielone spod należytej kontroli budżetowej i parlamentarnej, prowadzą do narastających patologii. W ten sposób „urynkowienie” polityków zaprzecza fundamentalnym zasadom etyki działalności publicznej, ponieważ wycofywanie się państwa ze wspomagania rozwoju gospodarczego, nadzorowania działalności gospodarczej i przyspieszona komercjalizacja usług publicznych oczywiście ograniczy interesy partyjne w gospodarce. Jednocześnie odda wyłącznie w gestię mechanizmów rynkowych odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, ochronę strategicznych interesów społecznych, ograniczanie bezrobocia, utrzymanie standardów wykonywania usług publicznych itp. Rynek wprowadzi wszędzie kategorię zysku, wypierając znaczenie dobra wspólnego i zadanie ochrony słabszych grup społecznych. Przedmiotem zmiany powinna być więc wyłącznie patologiczna działalność polityków i odbudowa etyki administracji publicznej, a nie eliminowanie odpowiedzialności państwowej w sferze gospodarczej. Zmianom zjawisk patologicznych w administracji publicznej powinno towarzyszyć klarowne oddzielenie sfery polityki od gospodarki. Określenie właściwej roli i miejsca środowisk lobbujących, zakresu wpływu politycznego na politykę gospodarczą, sposobów kontroli polityków nad spółkami skarbu państwa i finansowej odpowiedzialności oraz przejrzystego doboru kadr w agencjach i funduszach celowych. Jednocześnie jest istotne, aby demokratyczną kontrolę nad administracją wzmacniała odpowiednia przejrzystość procedur wewnętrznych i otwartość wobec opinii publicznej⁶.

5. Zjawisko korupcji w administracji publicznej

Kolejnym problemem, chyba najbardziej dotkliwym i namacalnym, w administracji publicznej jest problem korupcji, czyli – potocznie mówiąc – przekupstwo, polegające na zobowiązaniu się w zamian za gratyfikację do dokonania pewnego nadużycia przy wykorzystaniu pozycji, możliwości, stanowiska w administracji publicznej, dzięki której druga strona uzyska jakieś korzyści kosztem innych podmiotów. Jest to istotny problem, jeden z najważniejszych, nie tylko w naszym kraju. Stanowi przedmiot wielu badań organizacji międzynarodowych i instytucji pozarządowych. W badaniach ONZ obejmujących 205 państw w związku z korupcją ustalono 133 poziomy. Polska uplasowała się na 64 miejscu *ex equo* z Meksykiem za Kolumbią, Salwadorem, Chorwacją i Peru, a przed Chinami, Panamą, Sri Lanką i Syrią. Najmniej skorumpowanym krajem jest Finlandia, a najbardziej Bagladesz⁷. Zagadnienie korupcji

⁶ T. Grosse, *op. cit.*

⁷ Raport Transparency International „Korupcja” 2003.

jest przedmiotem nie tylko rozważań o moralności i etyce w administracji, lecz przede wszystkim przedmiotem szczególnego zainteresowania prawa karnego oraz wszelkich uregulowań szczegółowych, utrudniających działania i sytuacje korupcyjogenne, np. przepisy o kontroli podatkowej lub skarbowej. W międzynarodowych badaniach Gallupa ustalono czynniki najbardziej sprzyjające korupcji:

- a) niskie płace w sektorze publicznym;
- b) nietykalność urzędników publicznych;
- c) utajnianie prac rządu;
- d) złe zarządzanie majątkiem publicznym;
- e) proces prywatyzacji;
- f) wzrost inwestycji zagranicznych i handlu;
- g) ograniczanie wolności mediów;
- h) liberalizacja przepisów finansowych;
- i) niejasne finansowanie wyborów;
- j) inne czynniki.

Zjawisko korupcji można zwalczać na wiele sklasyfikowanych następująco sposobów:

- a) odpowiedni dobór kadry pod względem fachowości, wykształcenia, rzetelności, uczciwości;
- b) stałe szkolenia, w tym z zakresu etyki i moralnych problemów funkcjonowania administracji;
- c) zwiększanie kontroli pracowników (oświadczenia majątkowe), oceny grupowe, wymiana pracowników, monitoring, audyty;
- d) zrygoryzowanie przedsięwzięć w dziedzinach najbardziej narażonych na korupcję, np. prywatyzacja, zamówienia publiczne;
- e) zwiększenie odpowiedzialności indywidualnej, wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej podmiotom zbiorowym, konfiskata majątku pochodzącego z działań korupcyjnych;
- f) zniesienie odpowiedzialności karnej osoby dającej łapówkę celem zniwelowania solidarności pomiędzy stronami czynności korupcyjnej;
- g) właściwa i pełna realizacja obowiązujących przepisów antykorupcyjnych.

Kolejnym przykładem patologii w administracji publicznej jest nieetyczne postępowanie w zakresie zachowania się urzędnika wobec petenta. Jego arogancja, lekceważący sposób bycia bardzo mocno odcisnął się w świadomości urzędników, jak również samych petentów. Wyrobita postawa wszechwładzy urzędniczej i poddańczej uległości adresatów działań administracji jeszcze dość mocno jest zakorzeniona w praktyce administrowania, lecz ostatnio zauważa się tendencje zmiany nastawienia do tego problemu zarówno kadry urzędniczej, jak i samego społeczeństwa, które coraz częściej reprezentuje postawę rodem z prawa konsumenckiego: „płacę podatki, to wymagam”. Ponadto nowe tendencje zmian postępowania nie ograniczają się jedynie do zachowania urzędnika podczas wykonywania obowiązków służbowych, ale również do właściwego, kulturalnego i etycznego postępowania poza godzinami urzędowania, także w życiu prywatnym. Omawiany problem został zauważony zarówno przez ustawodawcę, jak i przez rząd, ponieważ zarówno ustawa o służbie cywilnej, jak i *Kodeks etyki służby cywilnej* poświęca tej problematyce wiele miejsca. Niniejsze przepisy wskazują bezpośrednio pożądany sposób zachowania się członka korpusu służby cywilnej w pracy, jak również poza nią, oraz w sposób pośredni, przez stworzenie odpowiednich procedur naboru do służby, selekcji i weryfikacji osób, które nie mogą być przypadkowe, a powinny

reprezentować swoją wiedzę i postawą wysoki poziom zarówno umiejętności merytorycznych, jak i kultury osobistej.

Omawiając patologie w administracji publicznej, nie sposób nie zauważyć jeszcze jednej – a mianowicie nieetycznego wykorzystywania środków finansowych pochodzących z budżetu. Nie chodzi tu o niewłaściwe wykorzystywanie środków noszące znamiona przestępstwa czy niegospodarności, ponieważ ta kwestia z punktu widzenia moralności nie ulega wątpliwości. Chodzi tu o niemoralność w nadmiernym, niecelowym wykorzystywaniu środków przyznanych na funkcjonowanie, poprawę jakości pracy urzędniczej czy proces dokształcania, doskonalenia zawodowego itp. Rodzi się wiele pytań typu: czy konieczne są zakupy luksusowych samochodów przez organy administracji, budowa nowych obiektów administracyjnych o wprost bizantyjskim przepychu, luksusowe wyposażenie biur – nie zawsze związane z zakresem ich działalności, opłaty za prywatne rozmowy telefoniczne (stacjonarne i komórkowe), przeprowadzanie kosztownych szkoleń kadry kierowniczej w luksusowych ośrodkach wypoczynkowo-szkoleniowych, które to szkolenia bardziej przypominają wczasy, słowem – czy to wszystko konieczne jest do prawidłowego funkcjonowaniu aparatu administracyjnego i czy nie jest to marnotrawieniem środków budżetowych?

W tym miejscu należałoby zacytować Józefa Filipka, który twierdzi, że: „Wylącznie sumienie ludzkie stoi na straży przestrzegania norm etycznych. Można ogólnie powiedzieć, że normy te regulują stosunek człowieka do jego własnego sumienia. Sumienie ludzkie jest jedynym czynnikiem weryfikującym ludzkie zachowanie z punktu widzenia norm etycznych niezależnie od tego, czy i o ile analizowane zachowanie odnosi się do innego człowieka”. Należy się zgodzić z twierdzeniem Barbary Kudryckiej, że jeśli wrodzona uczciwość i etyka postępowania nie są w stanie powstrzymać urzędników przed nadużywaniem funkcji publicznej, należy tworzyć przepisy prawa stanowionego, które te nadużycia wyeliminują lub w znacznym stopniu ograniczą. Mając powyższe na uwadze, fundamentalnym założeniem każdego państwa prawa jest tworzenie prawa moralnego, które określi ramy działania każdego organu administrującego zgodne z normami etycznymi obowiązującymi w danym konkretnym układzie. Tak więc, zdaniem Adama Błasia, najskuteczniejszym sposobem umacniania etycznych zachowań jest uwrażliwienie sumień pracowników administracji, lecz prócz tego powinny zachodzić równoległe procesy wzmacniania i utrwalania ich etycznych zachowań, takie jak:

a) rozbudowywanie i popularyzacja tzw. kodeksów etycznych pracownika administracji publicznej,

b) ujmowanie norm etyki pracownika administracji publicznej w normy prawa stanowionego⁸.

6. Budowanie postaw etycznych w administracji

Zauważając problem budowania postaw etycznych w administracji publicznej, parlament, rząd, organizacje międzynarodowe podejmują próby skodyfikowania etyki zawodowej w zakresie administracji publicznej, mającej na względzie wyeliminowanie lub ograniczenie niekorzystnych, patologicznych zjawisk związanych z administrowaniem, takich jak np. prowadzenie działalności gospodarczej przez urzędników i ich rodziny, butę w zachowaniu urzędników, szeroko pojętą korupcję, lobbing, nadmierne upartyjnienie oraz nowe zjawisko letaprywacji.

⁸ A. Błasiński, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.

Prekursorem kodeksu etyki w administracji publicznej jest wprowadzony w dniu 11 października 2002 roku zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 114 *Kodeks etyki w służbie cywilnej* (M.P. z 2002 nr 46, poz. 683), który wprawdzie nie ma zastosowania do całej administracji publicznej w Polsce, lecz jedynie do administracji rządowej, to jednak może być w pełni zaakceptowany przez inne organy administrujące, w tym także organy administracji samorządowej. Kładzie on podwaliny pod skonstruowanie kodeksu zawodowego dotyczącego całej sfery działalności administracyjnej.

We wstępie zarządzenie powołuje się na art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Ponadto powołany zostaje przepis art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, stanowiący potwierdzenie konstytucyjnych założeń, że: w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Mając to na uwadze, wprowadzono postulaty, z których można wysnuć następujące zasady:

1. Władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle (zasada służebności wobec państwa i obywateli oraz zasada budowy zaufania do organów administracji państwowej). Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny oraz chroni uzasadnione interesy każdej osoby, a w szczególności:

a) działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów;

b) pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej;

c) pamięta, że swoim postępowaniem daje świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach oraz współtworzy wizerunek służby cywilnej;

d) przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska.

2. Członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie (zasada rzetelności zawodowej), a w szczególności:

a) pracuje sumiennie, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy i mając na względzie wnikliwe oraz rozważne wykonywanie powierzonych mu zadań;

b) jest twórczy w podejmowaniu zadań, a wyznaczone obowiązki realizuje aktywnie, z najlepszą wolą, nie ograniczając się jedynie do ich litery;

c) nie uchyla się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie; wie, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany;

d) w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami, jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;

e) dotrzymuje zobowiązań, kierując się prawem i przewidzianym trybem działania;

f) racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznymi, z dbałością o nie i będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie;

g) jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników, gotów do wykonywania służbowych poleceń, mając przy tym na względzie, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;

h) wykazuje powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów i organów państwa;

i) rozumie i aprobuje fakt, iż podjęcie pracy w służbie publicznej oznacza zgodę na ograniczenie zasady poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego.

3. Zasada podnoszenia kompetencji zawodowych i zasada budowania dobrych relacji międzyludzkich oznacza, iż członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji, a w szczególności:

- a) rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie;
- b) dąży do pełnej znajomości aktów prawnych oraz wszystkich faktycznych i prawnych okoliczności spraw;
- c) jest gotów do wykorzystania wiedzy zwierzchników, kolegów i podwładnych, a w przypadku braku wiedzy specjalistycznej – do korzystania z pomocy ekspertów;
- d) zawsze jest przygotowany do jasnego – merytorycznego i prawnego – uzasadnienia własnych decyzji i sposobu postępowania;
- e) w wykonywaniu wspólnych zadań administracyjnych dba o ich jakość merytoryczną i o dobre stosunki międzyludzkie;
- f) jeżeli w sprawie są wyrażane zróżnicowane opinie, dąży do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji;
- g) jest życzliwy ludziom, zapobiega napięciom w pracy i rozładowuje je, przestrzega zasad poprawnego zachowania.

4. W myśl zasady bezstronności członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków, a w szczególności:

- a) nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym;
- b) nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- c) nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową;
- d) w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmując żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności;
- e) od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych;
- f) nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesu;
- g) szanuje prawo obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, dochowując przy tym tajemnicy ustawowo chronionej;
- h) akceptuje ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniającego go urząd.

5. Zasada neutralności politycznej oznacza, iż członek korpusu służby cywilnej w wykonywaniu zadań i obowiązków jest neutralny politycznie, a w szczególności:

- a) lojalnie i rzetelnie realizuje strategię i program rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i polityczne poglądy;
- b) przygotowując propozycje działań administracji rządowej, udziela obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom;
- c) nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych, a jeżeli jest urzędnikiem służby cywilnej, to nie tworzy i nie uczestniczy w partiach politycznych;
- d) dystansuje się otwarcie do wszelkich wpływów i nacisków politycznych, które mogą prowadzić do działań stronnicych, i nie angażuje się w działania, które mogłyby służyć celom partyjnym;

- e) dba o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne;
- f) nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu;
- g) eliminuje wpływy polityczne na rekrutację i awanse w służbie cywilnej.

Kodeks etyki służby cywilnej jest typowym kodeksem etyki zawodowej i jest jedynie zbiorem postulatów, natomiast ustawa o służbie cywilnej jest normatywnym aktem prawnym, który niesie w swojej treści odpowiednie nakazy lub zakazy konkretnego zachowania się zgodnego ze wskazanymi normami i odpowiednie sankcje za niedostosowanie się do stawianych warunków.

Już na wstępie w art. 4 określa zakres warunków, które muszą spełnić podmioty chcące znaleźć zatrudnienie w służbie cywilnej, należą do nich:

- a) obywatelstwo polskie,
- b) pełnia praw publicznych,
- c) niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie,
- d) właściwe kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej,
- e) nieposzlakowana opinia.

Zgodnie z zasadą podnoszenia kwalifikacji zawodowych art. 28. wymienionej ustawy określa warunki, jakie dodatkowo należy spełnić, aby zostać urzędnikiem mianowanym, który z uwagi na swoje kompetencje i umiejętności jest zaliczany do grupy urzędników o specjalnym charakterze. O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która:

- a) jest pracownikiem służby cywilnej,
 - b) odbyła służbę przygotowawczą,
 - c) ma co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej,
 - d) z tytułem magistra lub równorzędnym,
 - e) zna co najmniej jeden język obcy,
 - f) jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony,
- a dodatkowo:
- g) uzyskała dobre wyniki ostatniej oceny,
 - h) zna języki obce,
 - i) ukończyła studia podyplomowe,
 - j) ma stopnie lub tytuły naukowe,
 - k) ma określone kwalifikacje zawodowe.

Artykuł 67 ustawy o służbie cywilnej w celu zapewnienia wysokiego poziomu etyki zawodowej korpusu urzędniczego wprowadza katalog ogólnych obowiązków należących do członka korpusu służby cywilnej. Należą do nich:

- a) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa,
- b) ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela,
- c) racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,
- d) rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, edochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej,
- f) rozwijanie wiedzy zawodowej,
- g) godne zachowywanie się w służbie oraz poza nią.

Ponadto ustawa wprowadza szczegółowe uregulowania dotyczące neutralności politycznej, z uwzględnieniem jednak podziału na członków korpusu służby cywilnej i urzędników służby cywilnej, a mianowicie :

1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może

kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

2. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych.

3. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.

4. Urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.

5. Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w partiach politycznych.

6. Urzędnik służby cywilnej nie może łączyć pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego.

Ustawa wprowadza ograniczenia w zakresie podległości służbowej w sytuacjach mogących budzić etyczne zastrzeżenia, a mianowicie w służbie cywilnej nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Dodatkowym ograniczeniem mającym za zadanie zminimalizowanie działań korupcyjnych jest zapis, iż członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Natomiast urzędnik służby cywilnej nie może podejmować zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora generalnego urzędu.

W celu zwiększenia kontroli nad działaniami podejmowanymi przez pracowników administracji rządowej członek korpusu służby cywilnej podlega stałej ocenie bezpośredniego przełożonego w zakresie wykonywania powierzonych zadań, a także w celu ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego, a nie rzadziej niż raz na 2 lata lub w każdym czasie z własnej inicjatywy bezpośredni przełożony sporządza na piśmie okresową ocenę urzędnika służby cywilnej wraz z wnioskami dotyczącymi jego indywidualnego programu rozwoju zawodowego. W razie negatywnej oceny urzędnik służby cywilnej podlega ponownej ocenie nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia oceny.

Urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej odpowiadają dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej są: upomnienie, nagana, pozbawienie możliwości awansowania przez okres 2 lat na wyższy stopień służbowy, obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej, zakaz przystępowania do konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej przez okres 2 lat, zakaz zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez okres od 2 do 5 lat, wydalenie ze służby cywilnej.

Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec pracowników służby cywilnej są: upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres 2 lat do wyższej kategorii zaszerogowania, obniżenie kategorii zaszerogowania, wydalenie z pracy w urzędzie.

Za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać członka korpusu upomnieniem na piśmie. Ukarami może być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym.

Podobne zasady w zakresie etyki administracji publicznej zostały przyjęte w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (A/RES/51/59), na 82 spotkaniu plenarnym, w dniu 12 grudnia 1996 r., na którym ustanowiono *Międzynarodowy kodeks etyczny funkcjonariuszy państwowych*, o następującej treści:

I. Zasady ogólne

1. Sprawowanie funkcji funkcjonariusza państwowego, określonej przez prawo danego kraju, wymaga zaufania i nakłada obowiązek działania w interesie publicznym. Tym samym funkcjonariusz państwowy powinien być lojalny wobec demokratycznych instytucji rządowych, które funkcjonują w interesie publicznym danego kraju.

2. Funkcjonariusze państwowi powinni wykonywać swoje obowiązki sprawnie i skutecznie, mając na uwadze poszanowanie prawa i administracji państwowej. Ponadto, zobowiązują się do racjonalnego gospodarowania powierzonym im majątkiem oraz środkami publicznymi.

3. Funkcjonariusze państwowi w wykonywaniu swoich obowiązków, a szczególnie w relacjach z obywatelami, powinni być uważni, sprawiedliwi i bezstronni. Traktują równo wszystkich uczestników, nie dyskryminując żadnego z nich, czym podnoszą autorytet powierzonej im funkcji.

II. Konflikt interesów i dyskwalifikacja

4. Funkcjonariusze państwowi nie wykorzystują swojej pozycji dla prywatnej lub finansowej korzyści własnej lub swojej rodziny. Nie angażują się w żadną transakcję, nie przyjmują żadnej funkcji i nie dopuszczają do powstania sytuacji, która jest dla nich finansowo, handlowo czy w inny sposób korzystna, która kolidowałaby z pełnioną przez nich funkcją i obowiązkami.

5. Funkcjonariusze państwowi są zobowiązani na mocy istniejącego prawa do ujawnienia swojej działalności gospodarczej, handlowej bądź finansowej podjętej w celach zarobkowych, która może spowodować konflikt interesów z pełnioną przez nich funkcją publiczną. W sytuacjach zaistniałego lub możliwego konfliktu pomiędzy obowiązkami a interesem prywatnym funkcjonariuszy państwowych powinni oni, przy użyciu dostępnych środków, zredukować lub wyeliminować konflikt interesów.

6. Funkcjonariusze państwowi nie mogą wykorzystywać do celów nie związanych z ich obowiązkami służbowymi funduszy publicznych, własności, usług lub informacji uzyskanych w trakcie lub jako wynik ich pracy zawodowej.

7. Funkcjonariusze państwowi po zakończeniu pełnienia obowiązków zawodowych nie mogą wykorzystywać do celów prywatnych swojego dawnego stanowiska.

III. Jawność majątkowa

8. Funkcjonariusze państwowi, zgodnie ze swoją pozycją oraz z wymogami prawnymi i administracyjnymi, dopełniają obowiązku ujawnienia osobistego majątku oraz, gdy to możliwe, również majątku ich małżonków oraz osób pozostających na ich utrzymaniu.

IV. Przyjmowanie prezentów oraz innych korzyści

9. Funkcjonariusze państwowi nie będą bezpośrednio, bądź pośrednio, przyjmować lub zabiegać o prezenty czy inne korzyści mogące mieć wpływ na wykonywane przez nich funkcje, pełnione obowiązki albo na ich osąd.

V. Informacje poufne

10. Sprawy natury poufnej będące w gestii funkcjonariuszy państwowych powinny pozostać w tajemnicy, chyba że ustawodawstwo, wykonywane obowiązki albo sprawiedliwość wyraźnie wymaga inaczej. Powyższe restrykcje obowiązują również po zwolnieniu ze służby państwowej.

VI. Działalność polityczna

11. Działalność polityczna lub każda inna funkcjonariuszy państwowych, wykraczająca poza pełnione przez nich funkcje, powinna być prowadzona zgodnie z wymogami prawnymi i administracyjnymi w taki sposób, aby nie podważyć zaufania publicznego co do bezstronności funkcjonariuszy państwowych.

SUMMARY

Ethics In Public Administration (Civil Service)

The article tells about the concept of ethics in public administration from the both points of view: notional and definitional, as well as from the side of their existence in practice. There is a closer look to the terms of ethics in general and of the professional ethics as a separate sphere of the social activity. There is also the description of ethics in terms of public administration connected with economy and politics, as well as ethical behavior against the supplicants, and making use of public means.

The problem of the corruption was discussed here as well, it was treated as the part of unethical behavior in administration, it mentions its sources, such as for example law wages of office workers, privatization processes, unclear regulations, inviolability of office workers, as well as the ways of preventing corruption by the right selection of the office personnel, controls, introducing the personal responsibility, making a real use of already existing procedures.

Creating the ethical codes and other statutory law regulations are the processes deepening appropriate ethical attitudes. For that reason the article presents the most significant rules of the Civil Service Ethics Code in Poland, of the Government Functionary Ethics Code in resolution with UNO, and of the act of the civil service. The most important rules of the mentioned acts are: the rule of ancillary nature and creating the citizens' trust towards the country authorities, the rule of diligence, the rule of increasing competence, the rule of objectivity and political neutrality.

Literatura

- Błaś A., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
Grosse T., *Czy etyka jest potrzebna urzędnikom?*, „Biuletyn OCIFE”, 21.01.2000.
Jankowski H., *Etyka*, Warszawa 1973.
Pogonowska B., *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Warszawa 2004.
Raport Transparency International, „Korupcja” 2003.

Sarapata A., *Etyka zawodowa*, Warszawa 1971.

Zubik M., *Zapobieganie konfliktowi interesów w II RP*, Warszawa 2003

Źródła prawa

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.0.2002r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej + załącznik (M.P. z 2002 r. Nr 46, poz. 683).

Rezolucja ZO ONZ (A/RES/51/59) *Międzynarodowy kodeks etyczny funkcjonariuszy państwowych*.