

ETOS
URZĘDNIKA



KOŹMIŃSKI



Przedsiębiorczość i Zarządzanie

ETOS URZĘDNIKA



REDAKCJA NAUKOWA DARIUSZ BĄK



WYDAWNICTWA
AKADEMICKE
I PROFESJONALNE

Wydawca
Bożena Kućmierowska

Redaktor merytoryczny
Anna Goryńska

Projekt okładki, stron tytułowych i opracowanie typograficzne
Jacek Staszewski

Recenzent
Prof. dr hab. Wojciech Góralczyk jun.

Publikacja finansowana ze środków
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Copyright © by Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne
Copyright © by Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego

Warszawa 2007

ISBN 978-83-60807-55-2
ISBN 978-83-89437-78-5

Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o.
Grupa Kapitałowa WSiP S.A.
00-696 Warszawa ul. J. Pankiewicza 3
www.waip.com.pl

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego
03-301 Warszawa ul. Jagiellońska 57/59
www.kozminski.edu.pl

Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE	Wojciech Gasparski	7
WPROWADZENIE	Dariusz Bąk	9

CZĘŚĆ PIERWSZA

ETOS URZĘDNIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ		11
Janina Filek	Co to jest dobra administracja?	13
Aniela Dylus	Służba (publiczna): cnota zapomniana	26
Wojciech Gasparski	Herberta A. Simona teoria administracji	35
Jacek Szczot	Pozycja urzędnika we współczesnej administracji	43
Jan Kłos	Pomiędzy sługą i panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa	58
Joanna Łoś	Swoistość etyki zawodowej urzędnika	70
Dariusz Bąk	O możliwości kreowania etosu urzędnika	80
Adam Strzelecki	Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego	93
Andrzej Mirski	Etos twórczy w administracji publicznej	113
Paweł Urgacz	Jan Paweł II o pracy ludzkiej – wskazówki dla urzędników administracji publicznej	129
ks. Adam Gembariski	Etos decyzji i odpowiedzialność za nią w kreowaniu nowego modelu relacji interpersonalnej	138

CZĘŚĆ DRUGA

INFRASTRUKTURA ETYCZNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ		147
Ryszard Banajski	Etos urzędników administracji samorządowej a etos urzędników administracji rządowej. Elementy wspólne i różnice	149
Jarosław Dobkowski	Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania etycznego urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych	163
Małgorzata Kwiatkowska	Kodeksy etyczne w samorządach. Wnioski po akcji „Przejrzysta Polska”	174

Mieczysław Bąk Stosowanie kodeksów etycznych w „Gminach Fair Play”	187
Robert Suwaj, Patrycja Joanna Suwaj Europejskie standardy postępowania administracyjnego jako normy kreujące wzorce postaw etycznych urzędnika	193
Tadeusz Kowalewski Uwarunkowania etyczne procesu rekrutacji i selekcji urzędników samorządowych	203
Grażyna Ożarek Prakseologiczne aspekty decyzji podejmowanych przez urzędników samorządowych	212
Hanna Duszka-Jakimko Bezstronność jako zasada działań mediatora w postępowaniu sądowoadministracyjnym	220
Barbara Mrówka Tworzenie procedury przyznawania dotacji jako element budowania infrastruktury etycznej urzędu. Doświadczenia Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej	231

Słowo wstępne

Centrum Etyki Biznesu organizuje coroczne konferencje poświęcone etyce życia gospodarczego. W 2006 roku postanowiono podjąć problematykę etosu i infrastruktury etycznej administracji publicznej. Uczyniono tak z dwu ważnych powodów. Przede wszystkim działalność administracji publicznej stanowi istotny kontekst działalności gospodarczej. To przecież od decyzji podejmowanych przez administrację zależy wiele – coraz powszechniej uważa się, że zbyt wiele – przyzwoleń i zakazów związanych z funkcjonowaniem organizacji gospodarczych. I to mimo obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Etyka administracyjna nie powinna ograniczać się jedynie do norm wskazywanych przez etykę prawniczą, na co wskazuje Roman Tokarczyk, pisząc: „Nazwa »etyka urzędnicza« w literaturze naukowej oznacza trzy grupy zjawisk społecznych występujących oddzielnie albo w określonych połączeniach: zespoły norm etycznych regulujących moralność urzędników, odrębną dyscyplinę naukową, przedmiot edukacji urzędniczej. (...) Owe trojakię pojmowanie sensu etyki urzędniczej często jednak, bardziej lub mniej, zatracą swoją oryginalność z powodu jej powiązań z innymi ujęciami etyki. Najczęściej etyka urzędnicza powiązana jest z etyką prawniczą, etyką administracji publicznej, etyką służby cywilnej, etyką parlamentarną, etyką obywatelską, etyką polityczną, etyką życia publicznego, etyką lobbingu, a nawet i etyką biznesu¹”.

Po drugie, na znaczeniu zyskuje przekonanie, że administracja publiczna powinna w większym stopniu wzorować się na zarządzaniu działalnością gospodarczą, tj. zarządzaniu przedsiębiorstwami, aniżeli być jeszcze jedną instytucją formalnoprawną. Ta zmiana podejścia skłania do większego niż dotychczas sięgania do doświadczeń teorii i prakty-

¹ R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 257.

ki zarządzania oraz dorobku etyki biznesu jako dobrze już opracowanego – teoretycznie i praktycznie – korpusu wiedzy dotyczącej standardów etycznych zorganizowanej działalności prowadzonej przez firmy. Pamiętać przy tym warto, że »firma« to po włosku »podpis«, a więc nazwisko, zaś gdy kogo pytamy o nazwisko, to pytanie brzmi: »Pani/ Pana godność?«. Wedel, Bata, Ford, Blikle i wiele innych nazw(isk) firm świadczy nie tylko o właścicielstwie, ale także o godności. Godność, jak podają słowniki etyczne, to „nieredukowalna, niestopniowana oraz zasługująca na szacunek własny i innych ludzi właściwość przysługująca każdemu bez wyjątku człowiekowi z racji bycia człowiekiem, wartość człowieka jako takiego, (to) człowieczeństwo”².

Mając na uwadze te właśnie względy, nasza Uczelnia, też przecież odwołująca się do godności swego Patrona, zaprosiła badaczy i praktyków zainteresowanych etycznym wymiarem działalności administracyjnej do debaty na tematy związane z aktualnymi problemami polskiej administracji. Pragniemy ponadto żywić nadzieję, iż zmniejszy się zakres zasadności określania styku administracji i biznesu jako związków niebezpiecznych³. Dobra administracja i dobry biznes we współdziałaniu mogą przyczynić się znacząco do podniesienia poziomu etyczności, korzystając z europejskich wzorów dostarczanych przez Zasady Nolana⁴ oraz Kodeks Jacoba Södermana⁵.

Oddawana do rąk Czytelników książka stanowi pokłosie konferencji oraz zachętę do kontynuowania dyskursu oraz do wyciągania praktycznych wniosków zmierzających do wzbogacenia etycznej substancji organizacji administracyjnych.

Wojciech Gasparski
Prorektor WSPiZ im. L. Koźmińskiego ds. badań
Dyrektor Centrum Etyki Biznesu

² S. Jedynek (red.), *Mały słownik etyczny*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994, s. 79.

³ W. Gasparski, *Między ustami a brzegiem pucharu: etyczne aspekty styku administracji i biznesu* [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 211–223.

⁴ Siedem zasad życia publicznego opracowanych przez brytyjską Komisję ds. reguł obowiązujących w sektorze publicznym, której przewodniczył lord Nolan; zasady te ogłoszono w październiku 1994 r.

⁵ *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski opracowany został przez Jacoba Södermana, Ombudsmana Unii Europejskiej, wcześniej Rzecznika Praw Obywatelskich Finlandii.

Wprowadzenie

Etos zawodowy, czyli suma norm i wartości oddających specyfikę danej profesji, w przypadku urzędnika administracji publicznej, a więc przedstawiciela instytucji państwa, staje się czymś wyjątkowym i przez to niezmiernie interesującym. Kształtowanie tego etosu znajduje oparcie w tradycjach instytucji państwowej, wysokim poziomie akceptacji społecznej i – co za tym idzie – wysokiej samoocenie, której może towarzyszyć istotne przeświadczenie, iż podejmowane przez urzędnika w miejscu pracy działania nie tylko pozwalają na zaspokojenie potrzeb bytowych, ale są ważną płaszczyzną samorealizacji.

Ten zespół zagadnień stał się inspiracją dla zorganizowania dorocznej konferencji Centrum Etyki Biznesu WSPiZ im. L. Koźmińskiego i Instytutu Filozofii i Socjologii PAN w grudniu 2006 roku w Warszawie. Udział w konferencji wzięli naukowcy zajmujący się problematyką etyki zawodowej oraz praktycy działalności administracyjnej.

Etos pracy urzędnika może być ujęty jako wypadkowa procesu wprowadzania infrastruktury etycznej w organach administracji centralnej i terytorialnej. Oczywiście jest, że na etyczny wymiar funkcjonowania instytucji publicznej wpływają zarówno czynniki zewnętrzne, stan gospodarki państwa, działania polityczne, jakość stanowionego prawa, zespół norm i wartości funkcjonujących w społeczeństwie, jak i – dużo istotniejsze – czynniki wewnętrzne. Zaliczymy do nich: określenie misji instytucji, zainicjowanie i prowadzenie odpowiedniej w stosunku do misji polityki wewnętrznej, wypracowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej, respektującej wartości istotne dla pracy danej instytucji, a zebrane np. w kodeksie etycznym, oraz postawy moralne urzędników.

Niniejsza publikacja przybliżyła nas do identyfikacji aktualnego stanu rzeczy w funkcjonowaniu etosu pracy urzędnika. Zarysowuje warunki, których spełnienie umożliwi tworzenie i modelowanie tego etosu. Podaje analizie sposób wcielania w życie infrastruktury etycznej, np. przez programy społeczne upowszechniające wysokie standardy pracy. Warto w tym miejscu postawić pytanie: czy promowane działania o charakterze instytucjonalnym, do jakich zaliczyć można wprowadzanie kodeksów etycznych, szkolenia itp. są w stanie doprowadzić do pożądanego rezultatu – stworzenia klimatu wzajemnego szacunku, poczucia więzi i powinności?

Kolejny ważny problem to promocja infrastruktury etycznej, zwłaszcza w działaniach kadry zarządzającej. Promocja ta powinna polegać na budowaniu powszechnego przekonania, że standardy etyczne są istotnym punktem wyjścia do wszelakich dalszych działań. Ujęte w kodeksie etycznym nie tylko wskazują misję instytucji i pozwalają się z nią utożsamić, ale też odzwierciedlają kulturę pracy oraz stwarzają podstawy do kultywowania określonych wartości i postaw. Przyjęcie właściwego sposobu zarządzania wydaje się z kolei istotne w kontekście modelowania etosu pracy. Jego efektem może być wytworzenie trwałych więzi zespołowych oraz zwiększenie szacunku dla wykonywanych czynności. Niezależnie od pełnionych funkcji, pracownik realizuje tkwiący w nim potencjał intelektualny, wolitywny i emocjonalny. Przekłada się to bezpośrednio na jakość pracy i jakość funkcjonowania całej instytucji.

W książce, którą oddajemy w Państwa ręce, wyróżniono dwa typy zagadnień. W części pierwszej zebrano artykuły zawierające ogólne rozważania na temat etycznych podstaw pracy urzędnika. Część druga ma wymiar bardziej szczegółowy – wskazuje na praktyczne aspekty wdrażania standardów etycznych. Mamy nadzieję, że ten zbiór stanie się interesującym wkładem w dyskusję o etycznym wymiarze funkcjonowania administracji publicznej.

Dariusz Bąk
Centrum Etyki Biznesu

CZĘŚĆ PIERWSZA

ETOS
URZĘDNIKA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

JANINA FILEK

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

CO TO JEST DOBRA ADMINISTRACJA?¹

*O rządów kształty głupcy niech się sporzą,
Kto ma rację,
Najlepszy ten,
Kto najlepszą ma administrację.
Alexander Pope (1688–1744)*

Zamiast wstępu

Sytuacja etyki we współczesnym świecie

Wraz z upadkiem znaczenia idei obowiązku² w epoce zdominowanej przez indywidualizm człowiek znalazł się w sferze poza imperatywem. „Kiedy indywidualizm wygrywa i postępuje, obowiązek w osobliwy sposób słabnie i więdnie w zderzeniu z »lepiej żyć«”³.

O współczesnej etyce można powiedzieć, że jest minimalistyczna lub „bezbolesna”.

¹ Tytuł tego artykułu ma w pewnym kontekście charakter prowokacyjny. Jego prowokacyjność ujawnia się, kiedy odwołamy się do otaczającej nas rzeczywistości i zadamy pytanie: czy polska administracja jest dobra? Odczucie stopnia prowokacji zależy wtedy od oceny jakości tej administracji. Przy bardzo krytycznej ocenie naszej służby publicznej pytanie o dobrą administrację może okazać się wyjątkowo prowokacyjne. Owa prowokacyjność niknie jednak w świetle rozważań filozoficznych.

² Jak zauważa G. Lipovetsky: „Demokracje przesunęły się w sferę poza obowiązkiem, tworzą się nie »bez czci i wiary«, lecz zgodnie ze słabą i minimalną etyką, »bez powinności ani sankcji.«” (idem, *Le crépuscule du devoir*, Galimard, Paris 1992, s. 14).

³ J. Russ, *Współczesna myśl etyczna*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 2006, s. 122.

Sytuacja etyk zawodowych we współczesnym świecie

Etyki zawodowe są jedynie parawanem ukrywającym demoralizację grup zawodowych.

Etyka stała się pokarmem dla mediów, zaś powstające etyki zawodowe nie tylko ukrywają kryzys moralności, ale służą jako „wymówka” i usprawiedliwienie grup zawodowych, którym pozostała część społeczeństwa zarzuca demoralizację.

Jeśli zatem etyka urzędnicza nie ma być pustym frazesem czy zwykłą wymówką, należy odpowiedzieć na kluczowe dla tej etyki pytanie: co to jest dobra administracja?

Istota pytania

W pytaniu o dobrą administrację chodzi zarówno o problem teoretyczny, jak i problem natury praktycznej. Niedoskonałość administracji „w praktyce” nie pozostaje bez związku z niezadowolającym – w jakimś sensie przynajmniej – stanem teorii administracji. I choć nie można obwiniać wyłącznie teorii za złe funkcjonowanie praktyki, to przecież jej niedomogi czy swoiste dla teorii niedopowiedzenia muszą wpływać niekorzystnie na sferę praktyczną. Rozważania teoretyczne, przybliżające do uchwycenia fenomenu dobrej administracji, pozwolą także na zidentyfikowanie niewłaściwych praktyk administracyjnych.

Zazwyczaj przy próbach określenia, czym jest administracja, ujawnia się skłonność wyjaśniania istoty administracji przez wiązanie jej z historycznie pełnionymi funkcjami lub wartościami, które ją konstatają. Problem jednak w tym, że nie ma powszechnej zgody co do funkcji, jakie powinna pełnić administracja oraz co do wartości, do których powinna się odwoływać.

W perspektywie teoretycznej pytanie o dobrą administrację wydaje się całkowicie uzasadnione, a nawet, na kanwie rozważań Arystotelesa, absolutnie wskazane. Choć daleko stąd do praktyki, nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że bez dobrej latarni trudno wpłynąć do portu przy wzburzonym morzu.

Arystotelesowska koncepcja celów

Prawdziwej przyczyny albo wyjaśnienia rzeczy – jak zauważa F.M. Cornford, znawca Arystotelesa – należy poszukiwać nie w początkach danej rzeczy, ale w jej celu.

Zatem jeśli mamy się zastanowić nad problemem dobrej administracji, należy najpierw – jak uczył Arystoteles – zastanowić się nad tym, co jest jej celem (w naszym przypadku – co jest celem administracji), ponieważ w najbardziej ogólnym zamyśle tego filozofa dobro zostaje utożsamione z celem, do którego się zdąża, a dobro najwyższe z celem wszelkie-

go dążenia. „Wszelka sztuka i wszelkie badania, a podobnie też wszelkie zarówno działanie, jak i postanowienie – zauważa Arystoteles – zdają się zdążać do jakiegoś dobra i dlatego trafnie określono dobro jako cel wszelkiego dążenia”⁴. Trzeba nam zatem w analizie nad administracją odkryć cel, do którego „zdąża” administracja.

Zanim się nad tym zastanowimy, warto, idąc tropem Arystotelesa, przyjąć, że „jeśli tedy działanie ma jakiś cel, którego pragniemy dla niego samego i ze względu na który pragniemy też wszystkich innych rzeczy, jeśli więc nie wszystko jest przedmiotem naszego dążenia ze względu na coś innego (w tym bowiem wypadku rzeczy słyby w nieskończoność i pragnienie nasze stałoby się próżnym i daremnym), to oczywista, że taki cel jest chyba dobrem samym przez się i dobrem najwyższym”⁵. „Każda umiejętność czy zdolność (*dynamis*) posiada jakiś cel, a jest nim dobro”⁶.

Niektórzy etycy mają jednak wątpliwość, czy skłonność człowieka do zła, jakkolwiek byłoby ono rozumiane, nie dyskwalifikuje czasem głównego założenia Arystotelesowskiej etyki, przyjmującego, że to, do czego się wyraźnie dąży, należy uznać za dobro. Siłę tej wątpliwości znacznie osłabia Arystotelesowskie założenie o przewadze dobra państwa nad dobrem indywidualnym, „nie ma bowiem – jak sądzi Arystoteles – żadnej umiejętności ani zdolności (ma się rozumieć, że w kontekście społecznym, JF) zorientowanej na zło”⁷.

Dziedziną, która najlepiej opisuje owo najwyższe dobro w opinii Arystotelesa, jest polityka. Wedle Giovanniego Realego pojęcie to ma u Arystotelesa dwa znaczenia – pierwsze ogólne (szerokie): „polityka to inaczej nauka praktyczna, mająca na oku postępowanie ludzi, a także cel, jaki przez to postępowanie ludzie chcą osiągnąć, i to zarówno jako indywidualia, jak i jako części tworzące społeczność, zwłaszcza społeczność polityczną”⁸. Na określenie tej nauki Arystoteles używa pojęcia „**filozofia spraw ludzkich**”. Następnie dzieli tak zrozumianą politykę na **etykę** oraz **politykę** w węższym sensie: jako **teorię państwa**. W tym rozumieniu polityka to inaczej nauka o państwie, „ona bowiem orzeka, które nauki należy w państwie uprawiać i których kto ma się uczyć, i w jakiej mierze, ponieważ pod nią podpadają te właśnie umiejętności, które najbardziej cenimy, jak sztuka dowodzenia, sztuka gospodarowania i retoryka”⁹.

⁴ Arystoteles, *Etyka nikomachejska* [EN], 1094a [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 5, WN PWN, Warszawa 1996.

⁵ Ibidem.

⁶ Arystoteles, *Etyka wielka* [EW] 1182a [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 5, WN PWN, Warszawa 1996.

⁷ Ibidem.

⁸ G. Reale, *Historia filozofii starożytnej*, Wydawnictwa KUL, Lublin 1996, t. II, s. 475.

⁹ Arystoteles, *EN*, 1094b.

Niezwykle istotną kwestią w przypadku obu wymienianych przez Arystotelesa nauk (tj. etyki i polityki), składających się na politykę w szerokim znaczeniu, jest nie tylko to, iż są one naukami praktycznymi, ale także fakt, że są ze sobą ściśle zespolone. W pierwszym okresie twórczości Arystotelesa polityka jako nauka o państwie zdaje się mieć przewagę. „Jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się czymś większym i doskonalszym, zarówno, gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go; i dla jednostki bowiem miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale piękniejszą i bardziej boską dla narodu i dla państwa”¹⁰. Jednakże – jak zauważają niektórzy historycy – w późniejszym okresie relacja między państwem a jednostką (a tym samym między polityką a etyką) ulega odwróceniu tak „jak gdyby państwo pełniło tylko zwykłą funkcję pomocniczą w stosunku do życia moralnego jednostek, dostarczając elementu przymusu, aby pragnienia człowieka podporządkować jego rozumowi”¹¹.

Na poziomie rozważań prowadzonych w tym tekście nie ma znaczenia, która z nauk zdaje się istotniejsza¹², a która jest jedynie środkiem do realizacji celu drugiej, bowiem wart podkreślenia jest fakt, że obie są ze sobą ściśle związane, zatem nie można „uprawiać polityki” (w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia) bez etyki. Etyka (jako dziedzina praktyczna) jest bowiem istotnym elementem funkcjonowania każdego społeczeństwa i bez niej nie można w żadnej dziedzinie uzyskać zadowalających to społeczeństwo wyników. Z jednej strony można by rzec, że jest to dzisiaj teza trywialna, ponieważ w ostatnim okresie mówi się coraz częściej o roli etyki w harmonijnym rozwoju społeczeństwa, z drugiej jednak strony, gdyby była ona aż tak trywialna, to dlaczego przez stulecia etycy musieli walczyć o jej zaakceptowanie? Aby uwolnić tę tezę od zarzutu o trywialność, wystarczy prześledzić zmagania tych wszystkich, którzy rozumiejąc jej znaczenie, starali się ją uczynić elementem powszechnej świadomości. Po drugie, przestaje ona być już tak trywialna, jeśli zechcemy jej nadać walor praktycznej zasady wyznaczającej sposób funkcjonowania współczesnej administracji publicznej lub jeśli zechcemy wedle zasad etycznych ukształtować działalność gospodarczą.

Powróćmy jednak jeszcze na chwilę do celu, który Arystoteles uznaje za dobro najwyższe. Nie ma wątpliwości, że tym dobrem jest *eudajmonia*, to znaczy, w upraszczającym tłumaczeniu, **szczęście**. Zatem przedmiotem nauki o państwie jest szczęście¹³. „Zarówno bowiem niewykształcony ogół, jak i ludzie o wyższej kulturze upatrują dobro w szczęściu, przy czym sądzą, że być szczęśliwym to to samo, **co dobrze żyć i dobrze się**

¹⁰ Ibidem.

¹¹ W. D. Ross, *Aristotle*, London 1923, s. 280.

¹² G. Reale uważa, iż idea *polis* pozostała dla Stagiryty w zasadzie horyzontem obejmującym wartości pojedynczego człowieka, zatem od sposobu funkcjonowania *polis*, czytaj polityki, a tym samym także od administracji, zależy to, jaki będzie człowiek.

¹³ Arystoteles, *EN*, 1995a.

mieć”, jednakże na pytanie, czym jest szczęście, odpowiedzi są rozbieżne i niewykształcony ogół określa je inaczej aniżeli mędrcy¹⁴.

Jak zauważa Arystoteles, ludzie różnią się co do tego, co należy rozumieć pod pojęciem szczęścia. Wielu uważa, że szczęście polega na przyjemności i doznawaniu rozkoszy, choć życie oddane przyjemnościom upodabnia nas do niewolników (pozostajemy bowiem we władzy przyjemności). Inni utożsamiają szczęście z zaszczytami, jednak nie mogą one być poszukiwanym dobrem, ponieważ „są czymś zewnętrznym”¹⁵ (podczas kiedy dobro jest tym efektem naszych starań, który pozostaje niezależny od tego, co zewnętrzne). Inni z kolei utożsamiają szczęście z bogactwem, ale „życie upływające na zdobywaniu majątku jest poniekąd życiem pod przymusem, a bogactwo oczywiście nie jest dobrem, którego szukamy; wszak jest ono czymś pożytecznym i jest środkiem do celu”¹⁶.

Dobro człowieka polega – jak sądzi Arystoteles – wyłącznie **na szczególnie dobrym wykonywaniu specyficznej dlań funkcji**, to znaczy takiej, którą on tylko potrafi spełnić, inaczej mówiąc takiej, która go istotowo charakteryzuje podobnie jak w ogóle **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie dobrym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**. Choć każdy szewc robi buty, to nie każdy szewc będzie dobrym szewcem, nie każdy zasługuje na miano dobrego, ale tylko ten, który to, co pracę szewca (czyli robienie butów), doprowadził do doskonałości, czyli w robieniu butów osiągnął wysoki kunszt. Jeśli przyjmiemy, że człowieka istotowo specyfikuje rozum, a ściślej, działalność duszy według rozumu, to prawdziwe dobro dla człowieka polega – wedle Arystotelesa – na działalności rozumnej, albo, mówiąc jeszcze bardziej precyzyjnie, na jej doskonałym rozwinięciu i urzeczywistnieniu. Takie działanie nazywa Arystoteles cnotą (*arete*) człowieka.

Zatrzymajmy się na chwilę przy greckim pojęciu *arete*, nienajszczęśliwiej obecnie tłumaczonym jako cnota¹⁷. Greckie *arete* oznaczało być dobrym **w czymś**. Jak zauważa W.K.C. Guthrie¹⁸, naturalną reakcją Greka po usłyszeniu tego słowa było pytanie: *arete w czym i czyja?* Istniała bowiem *arete* zapaśników, jeźdźców, generałów, szewców. Istniała *arete* polityczna, *arete* gospodarska, *arete* wojskowa, dlatego też nic nie staje na przeszkodzie, aby współcześnie zapytać o ***arete* administracji**.

Jednym ze znaczeń greckiego *arete*, obok wymiaru moralnego, była także skuteczność, rozumiana jako profesjonalne wykonywanie jakiejś sztuki. Kiedy natomiast dodawano do pojęcia *arete* przydawkę *anthropine*

¹⁴ Arystoteles, *EN*, 1095a.

¹⁵ Arystoteles *EN*, 1095b.

¹⁶ Arystoteles, *EN*, 1096a.

¹⁷ Nie najszczęśliwiej, ponieważ znaczenie polskiego słowa „cnota” nie oddaje tego wszystkiego, co oznaczało greckie słowo *arete*, ponadto współcześnie słowo „cnota” zostało zdeprecjonowane, dodatkowo nadano mu jeszcze inne znaczenie, odbiegające od filozoficznego sensu, jakie miało dla Greków.

¹⁸ W.K.C. Guthrie, *Filozofowie greccy od Talesa do Arystotelesa*, Znak, Kraków 1996.

– „ludzka”, nadawano temu pojęciu sens ogólny, oznaczający zalety człowieka jako takiego, jego skuteczność w życiu, połączoną z moralnością¹⁹. Aby osiągnąć *arete*, należało odnaleźć własny *ergon*, czyli swoją rolę, swoje zadanie. Każdy z nas powinien ów *ergon* odnaleźć. Dotyczy to również urzędnika jako przedstawiciela zawodu (oraz jako człowieka). W tym kontekście ogromnego znaczenia nabiera przypisywane Grekom rozumienie sokratejskiego utożsamiania cnoty z wiedzą: „Nie będziesz skuteczny, jeśli nie poznasz swojej roli”²⁰.

Istota administrowania

Jeśli **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie istotnym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**, to zastanówmy się, co jest celem i specyficznym działaniem dla administracji. I tu na chwilę powróćmy do „początków rzeczy”, czyli do etymologii słowa „administracja”. Słowo to ma dzisiaj co najmniej kilkanaście znaczeń²¹, choć nieomalże wszystkie „pozostają w związku z jego źródłosłowem, tj. połączeniem łacińskiego *ministrare* – „służyć” z umacniającym element służebności czy charakteru wykonawczego przedrostkiem *ad*”²². W takim ujęciu *administrare* mogłoby znaczyć „obsługiwać”, także „zarządzać”, a nawet „kierować”, lecz – jak twierdzą niektórzy – nigdy nie „rządzić” – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w kluczowych sprawach. Warto też zauważyć, że powszechnie używane dzisiaj słowo „minister” pochodzi od łacińskiego *minister*, dosłownie oznaczającego sługę, zaś polskie „ministerialny”, czyli dotyczący urzędu pochodzi od *ministerium*, oznaczającego służbę, urząd.

Dopełniając te uwagi perspektywą historyczną, należy zauważyć, że początkowo, kiedy administracja stanowiła narzędzie realizowania woli panującego²³, była głównie służbą wobec jego woli. Począwszy od Oświecenia jej głównym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa, a więc jej istotą stała się służba wobec państwa. Z czasem, kiedy administracja zaczęła uwzględniać w obszarze podejmowanych przez siebie działań oraz decyzji stanowisko obywateli, coraz mocniej akcentowana zaczęła być jej służebność wobec społeczeństwa.

Należy jednak zauważyć, iż problemem ciągle nierozwiązanym pozostaje – zarówno w świetle filozofii Arystotelesa, jak i w świetle historii administracji, relacja między polityką (jako władzą rządzenia) a administracją (jako władzą wykonawczą). Tu pojawia się problem „podwój-

¹⁹ Jak zauważa Guthrie: „gdyby w starożytnej Grecji istniały korespondencyjne kursy biznesu, niewątpliwie reklamowano by je za pomocą wybitego dużymi czcionkami słowa *arete*” (idem, op. cit., s. 11).

²⁰ Cyt. za W.K.C. Guthrie, op. cit., s. 11.

²¹ Zob. A. Dunsire, *Administration: The Word and the Science*, London 1981.

²² H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] red. J. Hausner, *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa 2003, s. 13.

²³ Zob. G. Górski, *Historia administracji*, LexisNexis, Warszawa 2002.

nej twarzy władzy politycznej”²⁴. Z jednej strony polityka charakteryzuje się racjonalnością (eksponowaną przez Hegla), z drugiej zaś ma ona skłonność do przemocy. Tu – twierdzi Ricoeur – „tkwi coś, co jest śladem przemocy założycieli”²⁵. Odwołując się do przemyśleń H. Arendt, francuski filozof wskazuje na porządek horyzontalny, oparty na więzi współzycia (władza, którą sprawuje się, o ile ludzie pragną współlegzystować), z drugiej strony porządek wertykalny, dzielący ludzi na rządzonych i rządzących, z którym to wiąże się ostateczne i prawne uzasadnienie użycia przemocy. Owa „podwójność twarzy władzy politycznej” przy rozmyciu granicy między polityką jako władzą rządzenia a administracją jako władzą wykonawczą zostaje przeniesiona do sfery administracji; mamy wtedy do czynienia ze zjawiskiem panowania administracyjnego, które należy w kontekście etymologii pojęcia administracji oraz tego, co do tej pory powiedziano, uznać za pseudoadministrowanie, czyli złe administrowanie.

Powracając jednak do rozważań Arystotelesa, należy zauważyć, że wszelkie działanie, jeśli nie dąży do osiągnięcia celu najwyższego, ma w sobie charakter instrumentalny, pełniąc rolę środka pomocniczego w realizacji innego celu, jakim jest dobro najwyższe, którym – jak już zostało powiedziane – jest *eudajmonia*. Jednak ranga celu pośredniego zależy od odległości i zakresu udostępnienia dobra najwyższego. Jeśli dobro najwyższe jest tożsame ze szczęściem, a być szczęśliwym to to samo, co **dobrze żyć i dobrze się mieć**, to nie sposób nie zauważyć, że rola administracji w realizacji szczęśliwego życia wydaje się kluczowa. Staje się kluczowa, od niej bowiem zależy, czy zostaną stworzone odpowiednie warunki zewnętrzne (społeczno-gospodarcze oraz prawne) dla kształtowania przez każdego obywatela dobrego życia oraz czy zostaną stworzone warunki wewnętrzne (np. przez stworzenie właściwego systemu edukacyjnego), pozwalające na świadome kształtowanie swojego życia przez każdego z obywateli. Nie da się zatem przecenić roli administracji w rozwoju społecznym, ani też przecenić jej roli w osiągnięciu przez społeczeństwa najwyższego dobra.

Wiemy już zatem, jaką funkcję spełnia administracja jako cel pośredni, jednakże zastanówmy się, jaki jest jej cel istotowy, ponieważ dobre zrealizowanie tego celu pozwala lepiej zrealizować cel nadrzędny, czyli dobro najwyższe, do którego wszystko zmierza.

Zauważmy za Arystotelesem, że cele są jednakże różne – jedne mają charakter czynności, inne wytworów (które to posiadają z natury swej większą wartość aniżeli czynności). Celem czynności, jaką jest administrowanie, jest niewątpliwie „służebność”, zawarta już w etymologii słowa „administracja”. Co jest jednak celem administracji jako jej wytwór?

²⁴ Zob. P. Ricoeur, *Polityka i totalitaryzm* [w:] idem, *Krytyka i przekonanie. Rozmowy z François Azoum i Markiem de Launay*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2003.

²⁵ Ibidem, s. 143.

Mamy wiele rodzajów działania, więc też rozliczne są cele jako wytwory: „i tak, celem sztuki lekarskiej jest zdrowie, celem sztuki budowania okrętów – okręt, celem sztuki dowodzenia jest zwycięstwo, a celem sztuki gospodarowania jest – bogactwo”²⁶. Co jest zatem celem-wytworem administracji? Wydaje się, że tym celem jest harmonijnie funkcjonujące społeczeństwo.

Zanim w tych analizach pójdziemy dalej śladem Arystotelesa, należy odróżnić dobrą administrację od dobra (interesu) samej administracji (dobra dla administracji). Pierwsze rozumienie mówi nam – jak chciał Arystoteles – co to jest dobra administracja, zaś drugie, jakie działania będą dobre dla administracji. Dobre (korzystne) dla niej jest np. powiększanie się, wzmacnianie się jej pozycji, czyli zewnętrzny rozrost, zwiększanie się zakresu jej działań, czyli wzrost jej roli, ale ta wewnętrzna tendencja może prowadzić także do zjawisk patologicznych, takich jak: nadmiar urzędników, wydłużanie się procesu podejmowania decyzji, marnotrawstwo środków, a zatem zjawisk niekorzystnych dla społeczeństwa.

Działania administracyjne powinny zatem zawsze mieć jedynie charakter służby i w tym kontekście stają się jednym z istotniejszych instrumentów dobrej polityki rozumianej jako „filozofia spraw ludzkich”. Podejmowane przez administrację działania zawsze powinny prowadzić do harmonijnie funkcjonującego społeczeństwa²⁷. Nie przez przypadek do pojęcia administracji został z czasem dodany przymiotnik „publiczna”.

Przywołanie i zestawienie pojęć używanych zamiennie z pojęciem administracji lub określeń ją dopełniających wskazują na zauważalną przemianę w podejściu do tego, jak w poszczególnych momentach historycznych rozumiano administrację oraz jej rolę. Określenie administracji przez **biurokrację** (w rozumieniu weberowskim) eksponowało racjonalność działań administracyjnych oraz ich powtarzalność. Dopełnienie **administracji** przez przymiotnik **publiczna** zdecydowanie zaakcentowało jej służebny charakter wobec obywatela. Określenie **public management**²⁸ zwróciło uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menedżerskiego punktu widzenia. Używane w ostatnim okresie określenie **public governance** eksponuje natomiast partnerski charakter administracji oraz jej zadanie w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów. Niezależnie od tego, iż – jak zauważa-

²⁶ Arystoteles, *EN*, 1094a.

²⁷ Odwołując się do spraw bieżących, a zaprzatających w tym momencie uwagę całego społeczeństwa, można by stwierdzić, iż przy takim rozumieniu roli administracji działania podejmowane przez nasze służby publiczne w Dolinie Rospudy są przykładem złej administracji, bowiem nie tylko nie prowadzą do harmonijnego rozwoju społecznego, ale powodują także poważny – i to na skalę europejską – konflikt.

²⁸ Pojęcie to – jak zauważa H. Izdebski – szybko usunęło w cień równoległe terminy takie jak: *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management* (por. idem, *Od administracji publicznej do ‘public governance’*, mpis referatu, op. cit.).

ją specjaliści – cały czas pojawiają się nowe określenia (można by nawet mówić o modzie na kolejne „dookreślenia” administracji), to w jakimś stopniu wszystkie poprzednie, nawet te z wolna wychodzące z mody, stanowią tkaninę znaczeniową pojęcia administracji.

Nie-dobra i dobra administracja

Ujęcie funkcji administracji w kontekście celu przez nią realizowanego jest istotne także dlatego, że pozwala określić wyraźnie, czym nie jest dobra administracja.

Wykorzystując rozważania Arystotelesa, można przyjąć, iż nie będzie dobrą administracją związanie jej z politycznym działaniem w rozumieniu „upolitycznienia” działań administracji jako działań mających na celu zwycięstwo lub utrzymanie się przy władzy jednego z ugrupowań politycznych lub też zwykły podział łupów. Nie jest bowiem w interesie wszystkich obywateli kosztowna i destabilizująca, stosowana zresztą nągminnie, praktyka wymiany dużej liczby urzędników po zwycięskich wyborach. Jednak oddzielenie tego, co profesjonalne, od tego, co polityczne, nie jest postulatem łatwym ani w obszarze rozważań teoretycznych, ani tym bardziej w praktyce administracyjnej. Problem ten pozostaje jednym z głównych dylematów administracji.

Nie będzie dobra administracja służąca jedynie jako narzędzie kontroli nad społeczeństwem, jak to ma miejsce w „państwie policyjnym”, ponieważ służba wobec społeczeństwa nie może się sprowadzać wyłącznie do kontrolowania. Za przykład nadmiernego i niszczyielskiego kontrolowania niech posłużą historie Romana Kluski i piekarza przekazującego bezpłatnie chleb dla organizacji pozarządowych, których firmy zostały zniszczone przez urzędników skarbowych w ramach uprawnień kontrolnych przysługujących urzędowi skarbowemu w naszym kraju.

Nie będzie dobrą administracją administracja odwołująca się wyłącznie do litery prawa. Niewątpliwie wstępem do dobrej administracji jest oparcie jej na prawie, czyli zbudowanie państwa prawa, jednak sprowadzenie działań administracji jedynie do formalistycznego respektowania prawa jest zaprzeczeniem celu, do jakiego została powołana. Prawo bowiem jest jedynie środkiem porządkującym działania administracji, a nie jej celem głównym. Z drugiej jednak strony, nie będzie dobra administracja nierespektująca zasad prawa obowiązującego w danym państwie, ponieważ w jej działaniach z kolei zabrakłoby istotnego elementu porządkującego.

Natomiast dobrą administracją, biorąc pod uwagę cel nadrzędny, będzie administracja posiadająca możliwości rozwiązywania problemów wynikających ze współżycia społecznego lub rozwiązująca konflikty powstające w jego obszarze. Będzie nią administracja udzielająca właściwego wsparcia członkom społeczeństwa, głównie tym na różne sposoby „najsłabszym” oraz świadcząca różnego rodzaju usługi publiczne. Bę-

dzie nią także administracja, w związku z rozwojem demokracji, która skutecznie włącza społeczeństwo do współdecydowania, a nawet zachęca do współdziałania – taki jest bowiem sens demokracji.

Ze swej istoty – jak słusznie zauważa H. Izdebski – „administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą”. Czy jednak w perspektywie rozważań Arystotelesa nie budzi wątpliwości dalsze sformułowanie: „wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego”²⁹? Sformułowanie „w stosunku do czegoś” wydaje się pozostawać w zgodzie z Arystotelesowską hierarchią celów, ale sformułowanie „w stosunku do kogoś” zdaje się zagrażać celowi-wytworowi administracji, jakim jest harmonijne społeczeństwo. Uznanie np. woli zwierzchnika może zniszczyć *arete* urzędnika, przy założeniu „złej woli” zwierzchnika. Swoistego rodzaju zwierzchnictwo wydaje się konieczne, zarówno w ujęciu Arystotelesowskim (czyli filozoficznym ujęciu podległości celów niższego rzędu celom wyższego rzędu), jak i biurokratycznym, czyli hierarchii decyzji, jednak o tyle, oczywiście, o ile w tle pozostaje cel nadrzędny administracji, jakim jest służba społeczeństwu.

Przypomnijmy, iż polityka rozumiana jako działalność praktyczna zmierza w ujęciu Arystotelesowskim do celu nadrzędnego, jakim jest *eudajmonia*, a zatem nie ma nic wspólnego z typowym dzisiaj dążeniem do interesu rozumianego indywidualnie lub partyjnie. Dlatego też dobra będzie taka administracja, która ufundowana jest na profesjonalnej bazie, a nie na politycznej smyczy.

Cenna pozostaje także uwaga uczyniona przez H. Izdebskiego, dotycząca nakładania się na siebie kolejnych warstw, łącznie składających się na współczesny kształt administracji publicznej i na sposób myślenia o niej³⁰. Jednakże w świetle nauki Arystotelesa należałoby ją uzupełnić uwagą o zmienności rozumienia celu administracji w zależności od historycznie ujmowanego rozumienia szczęścia. Dzisiejsza idea demokracji niewątpliwie wpłynęła na rozumienie owej *eudajmonii*, do której dąży zarówno społeczeństwo, jak i każdy z nas indywidualnie. Nasze rozumienie dobra różni się niewątpliwie od tego, jakie nadawał mu sam Arystoteles, myśląc o współczesnej mu *polis*. Jeśli tak, to rozumienie dobrej administracji podlega historycznej przemianie i jest każdorazowo wypadkową przyjmowanej idei dobrego, właściwego, najlepszego społeczeństwa. Dlatego nie dziwi istotna przemiana rozumienia dobrej administracji w ostatnich dziesiątkach lat, jeśli weźmie się pod uwagę zmianę nie tylko idei społeczeństwa, ale przede wszystkim jej rzeczywistą strukturę wraz ze wszystkimi zmianami świadomościowymi, jakie za-

²⁹ H. Izdebski, op. cit.

³⁰ Por. ibidem. Warte przemyślenia jest historyczno-kulturowy aspekt administracji, czyli ustalenie zależności między elementami kultury a modelem uprawianej administracji.

szły w ostatnim stuleciu, a szczególnie ich przyspieszeniem w ostatnich trzech dekadach.

Patrząc na historię administracji, nietrudno nie zauważyć, iż szczególnie w pierwszym okresie jej funkcjonowania (poza epizodem greckiej demokracji) nie miała ona wiele wspólnego z etyką, bowiem w tym okresie zbyt mało wspólnego z etyką miała polityka. Wątki etyczne, szczególnie w obszarze działań praktycznych, zeszyły na drugi plan, żeby nie powiedzieć, że zostały nieomalże całkowicie wyeliminowane także w okresie różnego rodzaju despotyzmów. Jednakże ostatnie 150 lat drogi rozwoju administracji, a szczególnie ostatnie dekady wskazują na zasadność twierdzenia Arystotelesa, dotyczącego istotowego związku etyki z polityką. W ostatnim stuleciu daje się nawet zauważyć coraz wyraźniejsza tendencja do włączania elementów etyki do nauki administracji. Jakie są przyczyny tego stanu rzeczy?

Po pierwsze, sama administracja zaczyna odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w życiu każdego społeczeństwa, ponieważ staje się „coraz ważniejszą częścią naszej codzienności³¹ i nasze życie w coraz większym stopniu zaczyna zależeć od dobrze funkcjonującej administracji.

Po drugie, nastąpił rozwój idei demokracji³², w wyniku którego administracja została obarczona szeregiem zadań społecznych oraz zadaniem harmonizowania różnych sektorów funkcjonującego państwa.

Po trzecie, nasilenie się zjawiska globalizacji przyczyniło się do powstawania zrębów administracji europejskiej i ponadnarodowej, stawiając przed nią zadanie harmonizowania interesów wszystkich społeczności.

Po czwarte, w coraz silniejszym stopniu rozwój gospodarczy stał się uzależniony od dobrze funkcjonującej administracji. Słaba administracja okazuje się obecnie jedną z istotnych barier rozwoju gospodarczego³³. Potwierdzeniem tego jest zależność odwrotnie proporcjonalna między poziomem korupcji a rozwojem gospodarczym i poziomem inwestycji³⁴.

³¹ Zob. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 15.

³² Por. § 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej.

³³ Zob. J. Filek, *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu, Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2005.

³⁴ Zob. S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic, Warszawa 2001; J. Filek, *Polski trójkąt korupcyjny, Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2006.

Trudności w doskonaleniu administracji

Refleksja nad administracją nie jest dziedziną prostej refleksji, głównie ze względu na szeroki zakres problematyki oraz jej złożoność. Dodatkowa trudność pojawia się na poziomie praktycznego doskonalenia administracji, ze względu na obiektywne trudności związane z przekształcaniem dużych instytucji. Po przekroczeniu pewnego poziomu duże instytucje zaczynają „żyć własnym życiem”, nie poddając się łatwo narzucanym im z zewnątrz regułom. Ponadto ze względu na ustawiczne mylenie celu dobrej administracji z dobrem (interesem) samej administracji dochodzi do niszczenia tego, co w administracji dobre w Arystotelesowskim sensie. Skłonność do realizacji interesu samej administracji jest podobna do raka. Tak jak celem komórek rakowych, będących częścią organizmu, jest nieustanny rozrost pozostający w sprzeczności z dobrem całego organizmu oraz jego celem nadrzędnym, jakim jest trwanie w dobrym zdrowiu, tak dbałość o interes własny administracji (dla niej samej, a nie dla większej możliwości społecznego oddziaływania) jest sprzeczna z interesem społecznym i w skrajnym przypadku może prowadzić do pogorszenia funkcjonowania administracji, a w konsekwencji zniszczenia tkanki społecznej.

Ponadto „żarna administracji” miały wolno, a jako ogromny mechanizm trudno je zatrzymać i przeprogramować, szczególnie że całego zestawu przekształceń trzeba dokonać często na „żywym”, czyli funkcjonującym organizmie, utrzymującym jednak lepiej czy gorzej w jakimś porządku społeczeństwo. Zła firma jako jedna z wielu, jeśli tylko nie jest monopolistą, może upaść bez szkody społecznej, bo w to miejsce pojawiają się nowe firmy. W przypadku administracji nie może być mowy o upadłości.

Użycie Arystotelesowskiego narzędzia potwierdza niektóre z przyjętych w nauce administracji rozwiązań mających podnieść jej poziom dobrego funkcjonowania. Dla doskonalenia administracji należy zatem:

- oddzielić w administracji to, co profesjonalne od tego, co polityczne;
- nie sprowadzać funkcjonowania administracji wyłącznie do przestrzegania prawa, ale też nie zezwolić samej administracji na łamanie prawa;
- nie przyjmować bezkrytycznie modelu administracji zarządzanej po „menedżersku”, ponieważ to, co istotne dla tak rozumianego funkcjonowania administracji, pozostaje z istoty sprzeczne z celem administracji, zasadzającym się „na służbie”, zatem włączyć do zarządzania administracją jedynie elementy zarządzania menedżerskiego, zgodnie zresztą z greckim rozumieniem *arete*, w którym skuteczność szła w parze z etycznością;
- przyjąć model *public governance* jako model administracji najbliższy postawie etycznej ze względu na propagowanie: przejrzystości działania administracyjnego, równości w traktowaniu wszystkich obywateli,

uczciwości w postępowaniu urzędniczym oraz odpowiedzialności i solidności działań.

Podsumowując rozważania nad administracją w perspektywie koncepcji Arystotelesowskiej należy stwierdzić, iż jedynie włączenie elementów etyki do nauki i praktyki administracji pozwoli na pełniejsze, lepsze, doskonalsze wypełnianie przez administrację jej istotowej funkcji. Warto zauważyć także, iż istnieje duża zbieżność między ideą *public governance* a coraz popularniejszą w przestrzeni gospodarczej ideą *corporate social responsibility*.

Bibliografia

- Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, WN PWN, Warszawa 1996, t. 5.
- Dunsire A., *Administration: The Word and the Science*, London 1981.
- Filek J., *Polski trójkąt korupcyjny, Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2006.
- Filek J., *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu, Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2005.
- Górski G., *Historia administracji*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Guthrie W.K.C., *Filozofowie greccy od Talesa do Arystotelesa*, Znak, Kraków 1996.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną* [w:] red. J. Hausner, *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa 2003.
- Lipovetsky G., *Le crépuscule du devoir*, Galimard, Paris 1992.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
- Reale G., *Historia filozofii starożytnej*, Wydawnictwa KUL, Lublin 1996, t. II.
- Ricoeur P., *Krytyka i przekonanie. Rozmowy z François Azouim i Markiem de Launay*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2003.
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic, Warszawa 2001.
- Ross W.D., *Aristotle*, London 1923.
- Russ J., *Współczesna myśl etyczna*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 2006.

ANIELA DYLUŚ

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

SŁUŻBA (PUBLICZNA): CNOTA ZAPOMNIANA

*Wykonywanie władzy politycznej czy to we wspólnocie,
czy to w instytucjach reprezentujących państwo
powinno być ofiarną służbą człowiekowi
i społeczeństwu.*

Jan Paweł II, wystąpienie w parlamencie RP
11 czerwca 1999 roku

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad aksjologicznych określających istotę państwa jest jego służba dla dobra wspólnego. Oznacza to, że charakter stosunków władzy w demokratycznym państwie prawa wyznacza zasada służebności państwa wobec dobra obywateli. Już w § 1 *Kodeksu etyki służby cywilnej*¹ czytamy, że „władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle”. W związku z tym „Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną (...)” (*Wprowadzenie*). W ust. 2 jeszcze raz przypomina się, że urzędnik ma pamiętać o „służebnym charakterze własnej pracy”. Podobnie w zaproszeniu na niniejszą konferencję umieszczono zdanie: „Urzędnik administracji publicznej (...) pełni funkcję służebną”. Innymi słowy, postawa służby ma być konstytutywną cechą urzędniczego etosu. Sami zainteresowani – jak się zdaje – akceptują ten wymóg, przynajmniej formalnie.

¹ Kodeks ten został ustanowiony Zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002.

Jak już wspomniano, w różnych urzędniczych kodeksach etycznych słowa „służba”, „służyć” odmieniane są we wszystkich przypadkach. Oto jeszcze jeden przykład: urzędnicy warszawscy w swoim kodeksie deklarują chęć „jak najlepszego służenia Miastu i jego Mieszkańcom”².

Mimo powszechności takich deklaracji wydaje się, że służba jest dziś cnotą raczej zapomnianą. Abstrahuję tu od zrozumiałego na gruncie człowieczej niedoskonałości rozżewu między deklarowaną normą a codzienną praktyką. Nie chodzi mi o to, że wzniosłemu ideałowi zwykle trudno jest sprostać. Sądzę natomiast, że słowa „służba”, „służebność”, „posługa” brzmią dziś nieco archaicznie. Ich treść jest mało atrakcyjna, niepopularna, niespójna ze współczesnym duchem czasu. Trudno więc oczekiwać, aby w edukacji moralnej, nastawionej na samorealizację oraz zdominowanej kształtowaniem asertywności, zgłaszano wielkie zapotrzebowanie na cnotę służby.

Jeśli zależy nam, aby postulat służby, obecny w kodeksach etycznych, nie pozostał pustą literą, warto podjąć refleksję nad treścią tej zapomnianej cnoty i kulturowym kontekstem, w którym ma ona być realizowana. W tym celu najpierw zostanie dokonany przegląd obszarów znaczeniowych słowa „służba” oraz wyrazów bliskoznacznych. Ustalenie powodów kulturowej obcości postawy służebnej i etosu służby we współczesnej cywilizacji Zachodu poprzedzi próbę rehabilitacji cnoty służby.

„Służba” i terminy bliskoznaczne. Obszary znaczeniowe

Słowo „służba” wywołuje wiele różnych skojarzeń. Słowniki języka polskiego podają od kilku do kilkunastu odmiennych sposobów rozumienia tego terminu. Na pierwszym miejscu wymienia się zwykle spełnianie posługi przy kimś, pracę w cudzym gospodarstwie (sprząatanie, gotowanie) – zwykle za wynagrodzeniem. Tym samym słowem określa się dalej służących i służące, sługi i służki (służebnice), czyli grupę zawodową wykonującą ww. czynności, np. w zwrotach: „służba dworska”, „służba folwarczna” „służba zamkowa”.

Wyrazem „służba” określamy następnie „pracę w urzędzie państwowym, instytucji użyteczności publicznej, wojsku itp.” oraz instytucje obejmujące całość zagadnień związanych z daną dziedziną. I tak określenia „służba zdrowia”, „służba cywilna”, „służby sanitarne” (komunalne, miejskie itp.) oznaczają placówki tych służb, a także ich pracowników, tj. funkcjonariuszy, personel poszczególnych urzędów i instytucji. W zwrotach „mieć służbę”, „być na służbie” akcentuje się z kolei pełnienie dyżuru, wykonywanie obowiązków w określonych godzinach pracy.

² Por. *Kodeks Postępowania Etycznego dla Korpusu Urzędników Warszawskich, Wprowadzenie* (projekt), mpis.

W słowie „służba” zawierają się wreszcie pewne nieobojętne etycznie elementy znaczeniowe, a mianowicie: „zabieganie o czyjeś dobro, bycie zwolennikiem czegoś, np. jakiejś idei”. Taką treść mieszczą w sobie chociażby zwroty „służba społeczeństwu”, „oddać się służbie ojczyźnie”. Podobnie czasownik „służyć” (np. radą, pomocą), obok wielu różnych neutralnych odcieni znaczeniowych, wyraża też: działanie na rzecz kogoś, pomoc przy wykonywaniu jakiejś czynności, poświęcenie swych sił jakiejś idei lub sprawie. „Służyć” to także być otwartym na drugiego człowieka, być do dyspozycji, „być do czyjego rozporządzenia, na czyjeś usługi (...) być komu w czym użytecznym”³.

W pokrewnych „służbie” terminach „posługa”, „posługiwać”, i „posługiwanie” również zawierają się konotacje etycznie pozytywne⁴. Dotyczy to też słów: „usługa”, czyli okazana komuś pomoc, uczynność, grzeczność, uprzejmość, bezinteresowna, przyjacielska przysługa; „usłużny”, czyli chętny do pomocy, uczynny, uprzejmy; „usłużyć”, czyli być czynnym, wyświadczyć komuś usługę, zrobić grzeczność, pomóc⁵ oraz „usłużność”, czyli gotowość do wymienionych wyżej zachowań.

W omawianej tu rodzinie leksykalnej odnajdujemy wreszcie wyrazy o wyraźnie negatywnych etycznie konotacjach, wywołujące pejoratywne emocje: niechęci czy nawet pogardy. Chodzi tu najpierw o grupę słów: „służalec”, „służalczy”, „służalczość”. Człowiek „służalczy”, czyli uniżony, płaszczący się, bezwzględnie podporządkowuje się komuś, ślepo go słucha i wykonuje jego rozkazy. Z kolei kogoś mało sympatycznego, kto w swej pracy zawodowej ściśle wypełnia nakazy służbowe, pedantycznie przestrzega przepisów i regulaminu, nazywa się „służbistą”.

Nie sądzę jednak, aby wspomniana na wstępie niepopularność postawy służebnej wiązała się jedynie z wynaturzeniami polegającymi właśnie na służalczości czy zachowaniach właściwych dla służbisty. Powody absencji tej cnoty w aretologicznym katalogu muszą być głębsze. Prawdopodobnie tkwią w jakiejś jej niekompatybilności ze współczesną kulturą.

Powody deprecjacji postawy służby we współczesnej kulturze Zachodu

Poszukując genezy niechęci wobec postawy służebnej, warto jeszcze raz przypomnieć, że podstawowe słownikowe znaczenie wyrazu „służba” to wykonywanie – za wynagrodzeniem – prac związanych z prowadzeniem cudzego gospodarstwa domowego, tj. zajęć: pokojówki, lokaja, opiekunki do dziecka, kucharki, szofera, ogrodnika itp. Pełnienie tego rodzaju „służby domowej” raczej nie cieszy się zbyt wysokim prestiżem społecznym. I tak, Edward Luttwak, charakteryzując przetasowania na rynku pracy

³ Wszystkie cytaty pochodzą z: S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968, s. 757–758.

⁴ Por. *ibidem*, s. 608.

⁵ Por. *ibidem*, s. 867–868.

w epoce „turbokapitalizmu”, sygnalizuje „powrót służących”. W jego wydaniu nie jest to tylko neutralny opis pewnego zjawiska. Autor z zalem konstatuje, że „tak być nie miało”, że jeszcze w latach 60. XX wieku – nawet w Wielkiej Brytanii i USA – dał się zauważyć prawie zupełny zanik tej grupy zawodowej. Nastąpiło to w rezultacie „rozwoju przemysłu, handlu i usług publicznych, które dawały bardziej godziwe i często lepiej płatne zatrudnienie”. Zdanie: „Od tamtej pory koło potoczyło się wstecz” świadczy, że taki rozwój wypadków budzi troskę autora. Trudno mu ukryć niechęć czy wręcz pogardę do tych „mniej godziwych” (jak należy wnioskować) służebnych zajęć. Pobrzmiewa ona np. w stwierdzeniach, że nowa sytuacja jest poniekąd „powrotem do wiktoriańskich wzorów”, zaś pokojówki i lokajów zatrudniają „najbardziej ostentacyjni beneficjenci bankowości inwestycyjnej”⁶.

Nie da się zaprzeczyć, że w służbie pojmowanej czy to jako działanie, czy jako pewien typ zajęć zawodowych, czy wreszcie jako postawa i cnota, zawsze zawiera się sytuacja nierówności. Posługę świadczy się na rzecz kogoś, kto przewyższa działającego, do kogo pozostaje się w relacji: sługa – pan. Ideę tę trafnie wyraża chociażby hasło „Klient nasz pan”. Oczywiście, pamiętamy tu o całej jego absurdalności w okresie PRL-owskiej „gospodarki niedoborów” i „uspołecznionego” handlu. W każdym razie stosunek zależności, poddania, podporządkowania należy do istoty służby⁷. Ta nierówność, zależność czy niesamowystarczalność, może mieć oczywiście różne wymiary: od klasowego czy kastowego, przez socjologiczny – związany z prestiżem społecznym, aż do najgłębszego – antropologicznego. Sądzę, że jednym z powodów deprecjacji służby jest pojmowanie związanej z nią nierówności głównie na sposób socjologiczny. Chcemy siebie widzieć raczej na wyższym niż niższym szczeblu drabiny społecznej. Boimy się związanego z pozycją „służącego” niskiego prestiżu i braku uznania. Jak wiadomo, w hierarchii Abrahama Masłowa uznanie należy do grupy potrzeb dość elementarnych.

Dominacja socjologicznego pojmowania nierówności związanej ze służbą może tkwić u podstaw fasadowości normy, nakazującej urzędnikowi pełnienie funkcji służebnej. Przecież codzienne doświadczenie przeciętnego urzędnika – nie tylko w Polsce – dowodzi, że to nie on, a jego petent, cierpliwie czekający w długiej kolejce i zabiegający o uzyskanie jakiegoś rzadkiego dobra, znajduje się niżej w hierarchii społecznej. Jeśli zatem kategorię służby kojarzy się wyłącznie z postawą i działaniem na rzecz kogoś społecznie „niżej postawionego”, to pojęcie służby urzędniczej słusznie wydaje się absurdem (podobnie jak wspomniane

⁶ Wszystkie cytaty tego akapitu pochodzą z: E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 107.

⁷ Por. A. Dylus, *Służba* [w:] A. Zuberbier (red.), *Słownik teologiczny*, Wyd. Księgarnia św. Jacka, Katowice 1998, s. 534–536. Do niektórych wątków tego hasła nawiązuję też w dalszych rozważaniach.

hasło „Klient nasz pan” w dobie realnego socjalizmu). Owszem, chcąc pełnić „służbę cywilną”, trzeba zadeklarować gotowość przestrzegania zasad i norm odpowiedniego kodeksu etycznego, w tym – służby publicznej. Ten akt jest jednak raczej elementem swoistego rytuału zawodowego, którego nie zamierza się traktować poważnie.

Jeszcze bardziej fundamentalnych powodów deprecjacji postawy służby można się doszukać – wraz z Chantal Delsol – w antropologii kulturowej późnej nowoczesności. Przenika ją mianowicie zgubna ideologia samowystarczalności. Przyjmując ją, podważa się jednocześnie prawdę, „iż pierwszą cechą naszej niesamowystarczalności jest potrzeba innego człowieka”⁸. Skoro człowiek sam sobie wystarcza, każdy dar okazuje się czymś podejrzanym. Tym bardziej, że przyjmując go, trzeba zaciągnąć dług wdzięczności, uznać swą niższość wobec darczyńcy. Człowiek samowystarczalny, owładnięty ponadto duchem egalitaryzmu, nie jest w stanie znieść tej sytuacji. Właśnie dlatego państwo opiekuńcze tak doskonale wpisuje się w kulturę późnej nowoczesności. Jak z przekąsem zauważa Delsol: „manę z podatków rozdaje anonimowo, aby żaden obdarowany nie czuł zobowiązania wobec darczyńcy”⁹.

Widać z tego, że nie da się przywrócić blasku zapoznanej dziś cnotie służby bez otwarcia się na osobowe relacje z innymi, tzn. bez przezwyciężenia poczucia upokorzenia związanego z przyjmowaniem daru.

Próba rehabilitacji cnoty służby

Akceptacja nierówności i niesamowystarczalności

Jeśli przedstawiona wyżej charakterystyka „kultury późnej nowoczesności” zawiera ziarno prawdy, to w punkcie wyjścia rehabilitacji cnoty służby musi się znaleźć pokorne uznanie człowieczej niesamowystarczalności. Oznacza to gotowość do przyjmowania daru, a tym samym – do akceptacji związanej z tym psychologicznej nierówności między darczyńcą a obdarowanym. Nagrodą za tę gotowość jest nawiązanie, podtrzymanie lub umocnienie więzi międzyludzkich. Odwołując się jeszcze raz do Chantal Delsol, zauważmy, że w porządku ludzkich więzi, oprócz prawdziwej przyjaźni, „wszystkie pozostałe relacje są nierówne, inaczej mówiąc, zakładają dar czasem bez rewanżu. Żaden wspólny świat nie jest możliwy bez uznania nierówności”¹⁰.

Służba jako wyraz miłości (miłosiernej)

Przypominając sobie treść zapomnianej dziś cnoty, zauważmy najpierw, że służba jest wyrazem miłości. Patrząc zaś z drugiej strony, w swym aspekcie pokornej uległości, rozporządzalności i bezinteresowności mi-

⁸ Ch. Delsol, *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Znak, Kraków 2003, s. 62.

⁹ Ibidem, s. 154.

¹⁰ Ibidem.

łość jest służbą. Co więcej, jak zauważył Jan Paweł II w swej pierwszej encyklice, „miłość, która urzeczywistnia się w oddaniu i służbie” jest „najwspanialszym wypełnieniem wolności” (*Redemptor hominis*, 21).

Formy posługi różnicują się zależnie od sytuacji tego, kto służy, od posiadanych przez niego zdolności, zajmowanej pozycji i wykonywanego zawodu, ale też od historyczno-społecznej sytuacji człowieka, któremu się służy. Punktem wyjścia w wyborze odpowiednich form posługi, warunkujących jej skuteczność, powinno być zatem zarówno rzetelne poznanie własnych możliwości czy też w ogóle – powołania życiowego, jak i uważne wpatrywanie się w potrzeby człowieka. Nie da się przecież skutecznie zaradzić tym potrzebom bez prawidłowego ich odczytania.

W tradycji chrześcijańskiej powinności służebne sprowadzono do siedmiu uczynków miłosierdzia dotyczących ciała (głodnych nakarmić, spragnionych napoić, nagich przyodziać, podróżnych w dom przyjąć, chorych odwiedzać i pielęgnować, więźniów pocieszać, umarłych pogrzebać) i siedmiu uczynków miłosierdzia dotyczących duszy (nieumiejętnych pouczać, wątpiącym dobrze radzić, smutnych pocieszać, błądzących upominać, urazy chętnie darować, krzywdy cierpliwie znosić, modlić się za żywych i umarłych). Oczywiście, tradycyjną listę uczynków miłosierdzia należy dziś interpretować nieco inaczej niż przed wiekami. Nowe potrzeby związane są chociażby z ogromnym tempem przemian, umasowieniem życia, rozpadem tradycyjnych więzi społecznych. Posługi wymagają dziś ofiary naszej cywilizacji: przegrani i zmarginalizowani, wyalienowani, wyrwani ze swego środowiska migranci, ofiary nałogów, chorzy psychicznie itp.

Służba jako wyraz miłości może mieć heroiczne, ale i bardzo zwyczajne oblicze. Może polegać po prostu na rzetelnym zaangażowaniu się w pracę zawodową. Dotyczy to nie tylko zawodów tradycyjnie traktowanych jako służebne (lekarz, pielęgniarz, nauczyciel, strażak itp.), ale wszelkiej pracy zawodowej, w tym urzędniczej. Również profesja pracowników naukowych ma być przeniknięta „służbą prawdzie obiektywnej” – jak to formułowano w szkole lwowsko-warszawskiej. Jan Paweł II wzywał zaś do „posługi myślenia”. Zresztą każda działalność społeczna, gospodarcza, polityczna ma sens jedynie wtedy, kiedy służy człowiekowi. W przypadku urzędnika oznacza to, że człowieka po drugiej stronie okienka nie traktuje się jako natrętnego petenta, ale jako kogoś wyjątkowego.

Duchowe piękno „cnoty skromnej” – usłużności

Większość zadań służebnych w zakresie opieki społecznej przejęły obecnie instytucje publiczne. Bynajmniej nie znaczy to, że możemy dyspensować się ze służby na rzecz innych, że na postawę służebną nie ma już dziś miejsca. W bezpośrednich relacjach międzyludzkich, w życiu prywatnym i poza nim, warto na przykład na nowo odkryć wagę i duchowe piękno zwyczajnej usłużności. W omawianym przez Marię Braun-Gałkowską katalogu

dziewięciu „cnót zapomnianych” zapewne nieprzypadkowo właśnie ta „cnota skromna” zajmuje pierwsze miejsce¹¹. Może ze względu na jej znaczenie, a może dlatego, że została uznana za cnotę najbardziej zapomnianą. Stała gotowość służenia innym, poświęcania im swego czasu, uwagi, niewątpliwie jest czymś mało spektakularnym. Zazwyczaj dotyczy rzeczy drobnych: ustąpienia miejsca w tramwaju, przytrzymania drzwi, podania herbaty, grzecznej odpowiedzi na zadane pytanie itp. Również w administracji publicznej, oprócz sprawnego załatwienia konkretnej sprawy, być może trzeba zwyczajnie usłużyć petentowi, np. podsunąć krzesło, pomóc w wypełnieniu skomplikowanego formularza, wskazać miejsce na złożenie podpisu czy życzliwie uśmiechnąć się. Usłużność ściśle wiąże się z łagodzącą obyczają uprzejmością, życzliwością i grzecznością w obejściu.

Usłużność jest dziś dobrem rzadkim, m.in. dlatego, że wymaga pewnej koncentracji, uważnego wpatrywania się w potrzeby innych, umiejętności dostrzeżenia czyjegoś drobnego kłopotu. Tymczasem człowiek skoncentrowany na sobie po prostu nie jest w stanie zobaczyć, że ktoś czegoś potrzebuje, nie stać go na uwagę, jest niewrażliwy na drobne niedogodności dotyczące bliźnich. Zresztą może dlatego czuje się samotny. Trudno bowiem nie zgodzić się z konkluzją cytowanej tu autorki: „Drobne wzajemne usługi wiążą ludzi bliskich sobie i ludzi obcych (...) siecią delikatnej wspólnoty w ludzką rodzinę”¹².

Paradoks mocy i niemocy, panowania i zależności

Dla rehabilitacji omawianej tu cnoty warto przywołać jeszcze inną kwestię. Wiadomo już, że nie da się ożywić postawy służby bez akceptacji wielorako rozumianej nierówności między ludźmi, a zwłaszcza człowieczej niesamowystarczalności. Niemniej podejmując – również w zawodzie urzędnika – z pełnym zaangażowaniem działania służebne doświadcza się swoistego paradoksu. Z jednej strony służymy komuś wyżej postawionemu („panu”). Owo „wyżej” i „niżej” może mieć oczywiście różny charakter: pozycji społecznej, prestiżu, zależności funkcjonalnej. W konkretnej sytuacji – może po prostu wyraźnie wskazywać adresata określonych usług. Właśnie w tym sensie „panem” jest klient, petent czy nawet student na wykładzie profesora. Z drugiej zaś strony aktywne oddanie się służbie drugiemu człowiekowi oznacza przekazanie mu pewnego daru z siebie. Obdarować zaś można tylko z własnej obfitości. Mamy coś, czego brakuje drugiemu i czym chcemy się z nim podzielić. W ten sposób poniekąd odwraca się pierwotna relacja zależności. Służba zaś staje się pokornym doświadczeniem jednocześnie własnej podległości czy „niższości” oraz bogactwa i mocy. Ponadto w życiu społecznym pozostajemy

¹¹ Por. M. Braun-Galkowska, *Cnoty zapomniane*, Wyd. Katedry Psychologii Wychowawczej KUL, Lublin 1995, s. 1–2.

¹² *Ibidem*, s. 2.

na przemian w pozycji „pana” i „sługi”. Pełniąc pewne role, z oddaniem służymy innym, przekazujemy im posiadane przez nas dary, z kolei w innych – pozwalamy sobie usłużyć, pokornie przyjmujemy cudze dary.

Kontekst myśli chrześcijańskiej

Niewątpliwie pomocą w odsłonięciu blasku poszarzałej cnoty, w przywróceniu jej splendoru jest kontekst myśli i kultury chrześcijańskiej. Umiłowany przez Boga biblijny „Sługa Jahwe” jest jego niestrudzonym prorokiem. Zapowiedziany w *Starym Testamencie* Mesjasz – Chrystus, dobrowolnie przyjmując cierpienia – zbawia wszystkich. „Syn Człowieczy nie przyszedł, żeby mu służyli, lecz żeby służyć i dać swoje życie” (Mk 10,45). Maryja w momencie zwiastowania też deklaruje wyraźnie: „Oto Ja służebnica Pańska” (Łk 1, 38). Uczniowie Jezusa za przykładem swego Mistrza mają się stać sługami wszystkich. Zresztą właśnie przez służbę braciom – służą samemu Bogu. Służebność współokreśla dalej tożsamość ich następców. Zgodnie z katechizmowym określeniem, biskup ma być właśnie sługą jedności Kościoła (por. KKK 1292). Dla papieża zaś zarezerwowany jest tytuł „sługi sług Bożych”¹³. Pełniąc „posługę” Piotra, mają być sługami Kościoła powszechnego (por. KKK 1369).

Kościół w całej swej historii lepiej lub gorzej wcielał w życie swe służebne zadania. Trzeba jednak przyznać, że przez całe wieki był prawie wyłącznym reprezentantem opieki nad ubogimi i ułomnymi. Zachęcał wiernych do działalności dobroczynnej, do ofiarności w niesieniu potrzebującym pomocy materialnej przez jałmużnę, organizował działalność charytatywną. Wiele zakonów i stowarzyszeń kościelnych podejmowało liczne działania służebne. Do dziś w naszym kręgu kulturowym chrześcijańska Caritas należy do najważniejszych organizacji charytatywnych.

Wydaje się, że niezależnie od stopnia sekularyzacji współczesnych społeczeństw, rehabilitacji cnoty służby, także na forum publicznym, nie zaszkodzi przywołanie jej chrześcijańskich korzeni. Przynajmniej w warstwie uzasadnienia etycznej normy służby nie do przecenienia jest moc legitymizacyjna, jaka tkwi w personalistycznej, a w końcu – w chrześcijańskiej antropologii. Przecież bezcenną pomocą w realizowaniu zupełnego oddania siebie w służbie bliźnim może być refleksja nad tym, kim jest osoba: i ta, która służy, i ta, której się służy. Jej trudny do ogarnięcia wymiar – jako odkupionego dziecka Bożego – ukazuje się dopiero

¹³ Teologiczną kategorię papieskiego prymatu pojmowanego jako służba oraz jej uzasadnienie po raz pierwszy sformułował papież Hadrian VI (1522–1523). Zajmując stanowisko w sporze między koncyliarystami a papistami o władzę w Kościele, wypowiedział się na temat znaczenia samej idei prymatu. Nie chodzi w niej o panowanie nad innymi (*ut presit*), lecz o służbę dla innych (*ut prosit*). Służba należy do istoty urzędu papieskiego. Papież jako widzialna głowa Kościoła ma służyć innym i zabiegać o ich pomyślność. Por. M. Graulich, *Papst Hadrian VI. – Erneuerer der Kirche*, „Osservatore Romano“, wyd. niem., nr 41, 13.10.2006.

w świetle personalizmu chrześcijańskiego. Każde dobro wyświadczone „najmniejszemu” okazuje się służbą samemu Bogu („Wszystko, co uczyniliście jednemu z tych braci moich najmniejszych, Mnieście uczynili” – Mt 25,40).

Sądzę wreszcie, że do rehabilitacji służby mogą się przyczynić pewne kościelne wydarzenia czy uroczystości. Mam tu na uwadze chociażby VI Dzień Papieski w Polsce (2006), a raczej zapowiadający go billboard – przejmujący, a nawet prowokacyjny w swym naturalizmie. Obchody odbywały się pod hasłem „Jan Paweł II – sługa miłosierdzia”, zaś na plakacie pokazano zdjęcie starego Papieża, pochylonego w geście umywania nóg nieznanemu człowiekowi (w liturgii Wielkiego Czwartku) i całującego go. Trudno o bardziej wymowny gest pokory, uniznienia i służby „aż do końca”.

Być może ten obraz będzie dla kogoś wyzwaniem, znakiem sprzeciwu, paradoksalnym uzasadnieniem atrakcyjności – mimo wszystko – postawy służby, albo pomocą, aby w niej wytrwać. Oczywiście dotyczy to nie tylko charytatywnych dzieł miłosierdzia, ale i zwyczajnej, urzędniczej służby cywilnej.

Bibliografia

- Braun-Galkowska M., *Cnoty zapomniane*, Wydawnictwo Katedry Psychologii Wychowawczej KUL, Lublin 1995.
- Delsol Ch., *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Znak, Kraków 2003.
- Dylus A., *Służba* [w:] A. Zuberbier (red.), *Słownik teologiczny*, Wyd. Księgarnia św. Jacka, Katowice 1998.
- Graulich M., *Papst Hadrian VI. – Erneuerer der Kirche*, „Osservatore Romano”, wyd. niem., nr 41, 13.10.2006.
- Kodeks etyki służby cywilnej* (ustanowiony Zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002).
- Kodeks Postępowania Etycznego dla Korpusu Urzędników Warszawskich* (projekt), mpis.
- Luttwak E., *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968.

WOJCIECH GASPARIKI

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego

HERBERTA A. SIMONA TEORIA ADMINISTRACJI

Herbert A. Simon (1916–2001), profesor Carnegie-Mellon University w Pittsburghu (USA), prowadził badania z zakresu teorii decyzji, teorii organizacji, teorii administracji, rozwiązywania problemów wspomaganych komputerowo, teorii systemów, metodologii nauki. Na zaproszenie polskiego środowiska prakseologicznego uczestniczył w konferencji *Prakseologia i filozofia ekonomii* (Warszawa, 1988). Jest laureatem nagrody Turinga (wraz z Allenem Newellem; 1975) i Nagrody Nobla za przełomowe badania nad procesem podejmowania decyzji w organizacjach gospodarczych oraz teorię ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*) ich podejmowania (1978).

Co jest ważne w (...) charakterystyce człowieka administracji? Po pierwsze, ponieważ jego celem jest osiągnięcie zadowolenia, a nie maksymalizacja, może on dokonywać wyboru, nie badając przedtem wszystkich możliwości zachowania się, a także może zrezygnować z ustalenia, czy istotnie są to wszystkie dostępne możliwości. Po drugie, ponieważ świat przedstawia się mu raczej jako „prosty” i przechodzi on do porządku nad stwierdzeniem, że „wszystko jest wzajemnie powiązane” (co tak utrudnia zarówno myślenie, jak i działanie), zdolny jest dzięki temu do podejmowania decyzji w oparciu o względnie proste i utarte reguły, nieprzekraczające jego możliwości umysłowych¹.

Dysponujemy dzisiaj teorią ekonomiczną – teorią ograniczonej racjonalności – która znacznie bardziej przystaje do rzeczywistości niż teoria neoklasyczna².

¹ H.A. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976, s. 40.

² H.A. Simon, *Metodologiczne podstawy ekonomii*, „Prakseologia” 1989, nr 4 (105), s. 149.

W książce *The Sciences of the Artificial*, poświęconej metodologii nauk praktycznych, Simon wskazał, że – w odróżnieniu od nauk przyrodniczych (nauk o naturze) – naukami o tym, co jest dziełem sztuki człowieka (artefaktach) są *sciences of the artificial*, czyli nauki o tworcach sztucznych. Wyróżnikiem nauk o artefaktach jest projektowanie, co jest zbieżne z wcześniejszym stanowiskiem Tadeusza Kotarbińskiego dotyczącym nauk praktycznych. Teoria administracji jest jedną z takich nauk, administracja bowiem projektuje rozstrzygnięcia (decyzje/postanowienia).

Na pytanie „Czym jest administrowanie?” Simon odpowiada, że jest to sztuka „załatwiania spraw” w sposób skuteczny³, na który składają się dwa rodzaje postępowania: (a) działanie jako postępowanie będące procesem wykonawczym, realizacyjnym; (b) podejmowanie decyzji-decydowanie – będące procesem przygotowawczym do działań.

„Decydowanie” przenika całą administrację równie głęboko jak samo „wykonywanie”; co więcej – elementy te są organicznie ze sobą powiązane⁴.

Jednostki administracyjne kierują się w swym działaniu, jedne czynią to lepiej, inne gorzej, pewnymi zasadami organizującymi postępowanie zatrudnionych w tych jednostkach pracowników (urzędników). Zasady organizacji w administracji służą do zapewnienia prawidłowego podejmowania decyzji oraz skutecznego działania.

Zanim jakaś nauka dorobi się zasad, musi mieć określony zespół pojęć. (...) Obecne opisy administracji grzeszą powierzchownością, brakiem realizmu i skrajnymi uproszczeniami. (...) „zasadę” efektywności powinno się traktować raczej jako definicję, a nie jako zasadę w prawdziwym tego słowa znaczeniu; definiuje ona to, co się rozumie jako „dobre” lub „właściwe” zachowania w administracji. Nie mówi nic o tym, *w jaki sposób* maksymalizuje się te osiągnięcia, lecz tylko zwraca uwagę na to, że zadaniem działalności administracyjnej jest właśnie ta maksymalizacja (...) Człowiek jest ograniczony tymi spośród swoich umiejętności, nawyków i odruchów, które znajdują się poza kontrolą świadomości. (...) Z drugiej strony człowieka ogranicza jego system wartości i te wyobrażenia o zadaniach, które wpływają na decyzje, jakie podejmuje. (...) Po trzecie, człowieka ogranicza zakres wiedzy o sprawach odgrywających istotną rolę w jego pracy zawodowej⁵.

Decydowanie ma tu znaczenie kluczowe, ponieważ decyzje związane są z wyborem, który może być: automatyczny, przemyślany i racjonalny,

³ H.A. Simon, *Działanie administracji...*, op. cit., s. 69.

⁴ Ibidem, s. 70.

⁵ Ibidem, s. 119–125.

związany z planowaniem, polegający na projektowaniu. Decyzje polegają na dokonywaniu wyboru, wybór zaś to wyciąganie wniosków z przesłanek. Dokonując wyboru, odwołujemy się do uznawanych wartości oraz bierzemy pod uwagę fakty, na które kierują nas owe wartości. Pomniejsze decyzje, kierujące realizacją działań, są przejawem realizacji szerszych decyzji dotyczących *celu* i *metody* postępowania. Każda decyzja po- ciąga za sobą selekcję celów oraz odpowiadających im zachowań.

W większości zachowania, a zwłaszcza zachowania jednostek w ramach organizacji administracyjnej, są celowe – są nastawione na realizację jakiegoś celu lub zadania. Dzięki tej celowości możliwa staje się integracja wzorców zachowań, bez której administracja utraciłaby wszelki sens; jeśli przyjąć, że administrowanie polega na „załatwianiu spraw”, to cele są głównym kryterium określającym, jakie sprawy mają być załatwiane⁶.

Wybrany cel może być pośrednio powiązany z celem bardziej odległym, ten z jeszcze odleglejszym, ten z jeszcze dalszym itd., aż do nadrzędnego celu działania. Decyzje prowadzące do selekcji celów końcowych nazywamy **sądami wartościami**, zaś decyzje polegające na wcielaniu w życie (realizacji) celów wybranych nazywamy **sądami faktualnymi**. Simon pisze, że złożona decyzja jest jak wielka rzeka, do której dopływają liczne potoki i strumienie, tj. decyzje pomniejsze. Jest więc ta złożona decyzja wytworem branych pod uwagę wielkiej liczby **przesłanek**.

Proces podejmowania decyzji ma charakter hierarchiczny podporządkowany – jak nazywa ją Simon – zasadzie celowości. Zasada ta głosi, że na każdym niższym szczeblu hierarchii administracyjnej realizuje się cele sformułowane na bezpośrednio wyższym szczeblu. Zachowaniu przysługuje cecha celowości wówczas, gdy jest ono podporządkowane ogólnym celom i zadaniom realizowanym przez jednostkę. Zachowanie jest racjonalne w takim zakresie, w jakim wybiera się takie działania, które prowadzą do osiągnięcia uprzednio obranych celów.

Wszystkie decyzje są wynikiem kompromisu. Żadna decyzja nie zapewnia bowiem pełnego lub doskonałego osiągnięcia celu, będąc co najwyżej najlepszym rozwiązaniem dostępnym w danych okolicznościach.

Działalność administracyjna jest **działalnością grupową**. Procesy administrowania są **procesami decyzyjnymi**. Procesy decyzyjne w organizacji polegają na: (a) **wyodrębnianiu** pewnych elementów w decyzjach członków (pracowników) organizacji; (b) **wprowadzaniu** stałych organizacyjnych **reguł selekcji** służących określeniu tych elementów; (c) przekazywaniu informacji o nich odpowiednim członkom organizacji. Organizacja przywłaszcza sobie część autonomii decyzyjnej przypadającej jednostce, zastępując ją zorganizowanym procesem decyzyjnym.

⁶ Ibidem, s. 76.

Organizację administracyjną cechuje specjalizacja – poszczególne zadania są przypisane do poszczególnych jej ogniw. Wymaga to koordynacji. Zachowanie grupowe ma na celu nie tylko podjęcie poprawnych decyzji, ale również to, aby były to decyzje identyczne dla wszystkich członków grupy. Odwoływanie się do **autorytetu** lub posługiwanie się innymi formami wpływu pozwala na taką **centralizację** funkcji decyzyjnych, dzięki której możliwe staje się kierowanie czynnościami członków organizacji na podstawie ogólnego planu działania. Zwrócić należy uwagę, że tzw. schemat organizacyjny przedstawia **koordynację proceduralną**, zaś projekt techniczny wyrobu przedstawia **koordynację rzeczową**.

Efektywność współdziałania członków organizacji wymaga lojalności, tj. identyfikowania się z organizacją, związanego z koncentrowaniem się na ograniczonym zbiorze wartości wyznaczających cel organizacji. Wartości te powinny cieszyć się uznaniem członków organizacji, z nimi bowiem związane są przesłanki etyczne.

Lojalność wobec organizacji może pociągać za sobą negatywne konsekwencje, gdy pojawia się **konflikt wartości (interesów)**: (a) wewnętrznych (osoby, grupy osób, działu); (b) zewnętrznych (wydziału, organizacji itd.). Konflikt wartości prowadzić może do **dysonansu aksjologicznego**.

W organizacji występuje splot celów: oprócz celu (celów) organizacji obecne są cele indywidualne, tj. cele poszczególnych uczestników (członków). **Cel organizacji** powinien być pośrednio celem wszystkich członków organizacji (pracowników), integrując ich działania oraz umożliwiając realizację celów własnych tych uczestników.

Żadnego stwierdzenia zawierającego element wartościowania – zarówno pośredniego, jak i końcowego – nie można rozpatrywać jedynie w kategoriach poprawności lub błędności, zauważa Simon⁷. Każdy proces podejmowania decyzji zawsze musi wychodzić z jakiejś z góry danej **przesłanki etycznej** określającej cel organizacji. Oto przykład:

Wydział zarządu miasta może postawić sobie za cel zapewnienie warunków wypoczynku mieszkańcom tego miasta. Cel ten można analizować jako środek służący do: (a) „polepszenia zdrowia fizycznego”; (b) „właściwego wykorzystania wolnego czasu”; (c) „zapobiegania przestępczości młodocianych” itd. Ten łańcuch celów i środków doprowadza do niejasnej strefy „dobrego życia” – takiej, że powiązania „cele-środki” stają się: hipotetyczne (zależność między wypoczynkiem a charakterem człowieka), a treść wartości zostaje nieostro zdefiniowana (np. „szczęście”).

Niezmierne istotna jest poprawność faktualna i etyczna podejmowanych decyzji. Z punktu widzenia racjonalności podejmowanych decyzji warunkiem użyteczności stwierdzeń wartościujących jest:

⁷ Ibidem, s. 138.

- wyraźne określenie wartości przyjętych jako cele działalności organizacyjnej umożliwiające oszacowanie w każdej sytuacji stopnia ich realizacji;
- możliwość ustalenia prawdopodobieństwa, że określone działanie przyczyni się do osiągnięcia tych celów.

Poprawność w odniesieniu do **etycznych** oraz **faktualnych** elementów procesu decyzyjnego jest dwójakiego rodzaju: (a) poprawność elementów **etycznych** nabiera sensu, gdy jest ona ujmowana w kategoriach **subiektywnych ludzkich wartości**; (b) poprawność stwierdzeń **faktualnych** jest równoznaczna z **obiektywną prawdą empiryczną**. Jeśli dwie osoby zupełnie inaczej rozstrzygają jakąś kwestię faktyczną, to nie mogą mieć racji jednocześnie. Zupełnie inaczej ma się rzecz z kwestiami etycznymi:

O decyzji możemy mówić, że jest „obiektywnie” racjonalna, jeśli **faktycznie** działanie przyjęte w jej wyniku pozwala maksymalizować daną wartość w danej sytuacji. Powiemy o niej, że jest „subiektywnie” racjonalna, jeśli maksymalizuje pożądaną wartość przy danym stanie wiedzy podmiotu decydującego. Jest „świadomie” racjonalna o tyle, o ile przystosowywanie środków do celów jest procesem świadomym. Racjonalność decyzji jest „przemysłana” wtedy, gdy przystosowywanie środków do celów (przez jednostkę lub organizację) odbywało się w sposób przemysłany. Decyzja jest „organizacyjnie” racjonalna, jeśli podporządkowana została celom organizacji; jest „indywidualnie” racjonalna wówczas, jeśli jest podporządkowana osobistym celom jednostki⁸.

Czym jest organizacja? Według Simona organizacja to złożony wzorzec komunikowania się i innych związków zachodzących w zespołach ludzkich, dostarczający każdemu członkowi znacznej części informacji, założeń, celów i podstaw związanych z podejmowanym przezeń decyzji⁹. Organizację należy rozumieć jako identyfikację zespołu ludzi, tj. udzielających pozytywnej odpowiedzi na pytanie: „co mnie wiąże z celami i ogólnymi organizacją?” w granicach obszaru akceptacji. Istotna jest więc historia zdająca sprawę z tego, jak kształtował się system celów i jak jest on podtrzymywany, a także jakie są oczekiwania, czy kierownictwo organizacji cieszy się autentycznym autorytetem, czy może spowodowane jest to bezkrytycznym stosunkiem do szefa (szefów), stosowanymi przez niego sankcjami.

Racjonalność i jej granice – wiedza i możliwości przewidzenia skutków – są zawsze fragmentaryczne; braki w doświadczeniu zastępuje wyobraźnia; tylko nieliczne możliwości brane są pod uwagę. Simon zwraca uwagę na znaczenie ról, fachowości oraz jedność poleceń. W decyzjach

⁸ Ibidem, s. 176.

⁹ Ibidem, s. 26 i nast.

podejmowanych w procesie kierowania organizacją trzeba postawione przed organizacją **cele** traktować jako **przesłanki etyczne**. Sprawność (efektywność, ekonomiczność), czyli osiąganie maksymalnego poziomu wartości (celu) za pomocą ograniczonych środków, jest naczelnym kryterium w decyzjach administracji. Z punktu widzenia oceny słuszności sposobu postępowania ważne są **wszystkie następstwa**, a nie tylko te, które przewidywano.

Organizacja dzieli pracę między członków (komórki), ustala reguły postępowania, przekazuje decyzje w dół hierarchii, a także poziomo i – zwrótnie – w górę, tworząc kanały komunikacyjne; szkoli i urabia swych członków (internalizacja).

Twierdzenia nauki administracji¹⁰ **opisują rzeczywistość** organizacji administracyjnych, twierdzenia etyczne wyrażają **preferencje**. Oto przykład:

Zdaniu „Działanie D jest dobre” odpowiadają dwa zdania: (a) „Działanie D prowadzi do maksimum zysku”; (b) „Maksymalizacja zysku jest czymś dobrym”. Pierwsze zdanie jest zdaniem pochodzącym z nauki o przedsiębiorstwie, zdanie drugie jest zdaniem etycznym. **Nauka o przedsiębiorstwie** nie wypowiada się, czy powinniśmy maksymalizować zysk, wypowiada się jedynie, jak to uczynić i jakie będą tego konsekwencje. O tym, co można (powinno się/należy) robić wypowiada się **etyka**.

Opór przeciw decyzjom może być spowodowany przez¹¹:

- inercję: ludzie nie chcą zmieniać przyzwyczajeń;
- przekonania etyczne (moralia): ludzie nie chcą postępować w sposób, jaki uważają za zły;
- interes własny: koszta i korzyści zmiany;
- nieracjonalne propozycje: chociaż ludzie są często nieracjonalni, to nie chcą za takich uchodzić;
- narzucenie: ludzie chcą być traktowani z należnym szacunkiem oraz godnością.

Należy redukować koszty, co osiągnąć można, biorąc pod uwagę następujące wskazówki:

- inercja: im mniejsze odstępstwa od zwykłych praktyk, tym opór mniejszy;
- moralia i przekonania: koszta moralne to opór przeciw planom niezgodnym z przekonaniem i wartościami społeczności/społeczeństwa; im opór jest większy, tym koszty przewyciężenia go dla wprowadzenia decyzji administracyjnych większe, niekiedy konieczne może być

¹⁰ Ibidem, s. 410.

¹¹ H.A. Simon, V.A. Thompson, D.W. Smithburgh, *Public Administration*, wyd. II, Transaction Publisher, New Brunswick–London 2000, s. 451 i nast.

stosowanie siły (np. bezpieczeństwo na stadionach, demonstracje uliczne, zakaz handlu na chodnikach);

- interes własny: gdy plany administracji są w konflikcie z planami osobistymi, wprowadzenie planów może wymagać osobistego poświęcenia;
- racjonalność: rozwiązania mogą wydawać się niewarte wprowadzania, niekiedy na poziomie podświadomości, nie wystarcza argumentacja „bo właśnie tak”;
- podporządkowanie: rozwiązania nie powinny odwoływać się do groźby, zastraszania, kary, polecenia, nakazu itp.; ludzie nie chcą, by wydawał im polecenia ktoś o takim samym jak oni statusie lub nawet niższym; konieczne są konsultacje i dialog;
- zabieganie o poparcie: popularyzacja, legitymizacja, nagradzanie;
- zniechęcanie do „starego”: nieformalne kary, kary formalne, licencje, kontrakty, rozdzielnictwo, sankcje sądowe.

Etyczny klimat wprowadzania postanowień jest niezmiernie istotny¹².

Decydenci nie mogą stosować dowolnych sposobów wprowadzania decyzji w życie. Sposoby te powinny być nie tylko legalne, ale także zgodne ze społecznymi regułami stosowania, tj.:

- domniemaniem niewinności,
- uczciwymi procedurami,
- rzetelnymi metodami wykrywania/dochodzenia,
- równością traktowania stron,
- rozróżnieniem praw i przywilejów,
- liczeniem się z opinią społeczną.

Ograniczanie się administracji do regulacji prawnych, bez uwzględnienia kontekstu etycznego, nie wystarcza. Istotny jest kodeks etyczny administratora, czyli katalog norm postępowania.

Żadna wiedza o technikach administracji nie może uwolnić administratora od moralnego wyboru dotyczącego celu organizacji i metod traktowania innych ludzi w niej funkcjonujących. Kodeks etyczny jest w takim samym stopniu ważny wśród kompetencji administratora jak jego wiedza o technikach funkcjonowania administracji. Kodeksu tego nie dostarcza jednak nauka o administracji¹³. Pomocna w tym względzie jest etyka administracji¹⁴.

¹² Ibidem, s. 483 i nast.

¹³ Ibidem, s. 24.

¹⁴ Por. W. Gasparski, *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji* [w:] *Raport nr 31*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, 2005, s. 47–66; Por. *Infrastruktura etyczna w administracji publicznej niektórych krajów OECD*, Zał. do: W. Gasparski, *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji* [w:] *Raport nr 31*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, 2005, s. 47–66 (Źródło: Office of Values and Ethics of the Treasury Board, Canada (22.09.2002) www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinpublicadministration_e.asp).

Bibliografia

- Gasparski W., *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji* [w:] *Raport nr 31*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, 2005.
- Simon H.A., *Działanie administracji: Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976.
- Simon H.A., *The Science of the Artificial*, wyd. II, MIT Press, Cambridge, Mass. 1981.
- Simon H.A., *Metodologiczne podstawy ekonomii*, „Prakseologia” 1989, nr 4 (105), s. 129–152.
- Simon H.A., Thompson V.A., Smithburgh D.W., *Public Administration*, wyd. II, Transaction Publisher, New Brunswick–London 2000.

JACEK SZCZOT

Katolicki Uniwersytet Lubelski

POZYCJA URZĘDNIKA WE WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI

Uwagi ogólne

Pozycja urzędnika może być rozpatrywana w dwóch aspektach – prawnym i społecznym – powiązanych ze sobą i z siebie wynikających. Prawnym, gdyż pozycja ta regulowana jest w różnych aktach prawnych określających prawa, obowiązki i powinności pracownika administracji publicznej. Pozycję prawną odnieść należy również do ustalonych i stale określanych na nowo warunków doboru do zatrudnienia, w tym wymagań stawianych przed różnymi grupami urzędniczymi. Aspekt społeczny rozumieć należy natomiast jako odbiór społeczny, tzn. postrzeganie urzędników przez obywateli. Istotne w tej relacji jest „odczucie społeczne”, kreowane na podstawie osobistych doświadczeń wynikających z kontaktów obywateli z administracją oraz wizerunku przedstawianego przez media, a nie „samopoczucie urzędników”, wynikające zwłaszcza z poczucia silniejszej pozycji w stosunku do petenta czy po prostu tzw. arogancji władzy.

Te dwa zakresy wzajemnie się przenikają i często są budowane bądź kreowane na podstawie oceny drugiego. To bowiem opinia społeczna wymusza wprowadzanie określonych przepisów prawnych do aktów regulujących pozycję urzędnika, a warunki stawiane przed nim wpływają w mniejszym lub większym stopniu na poprawę wizerunku w odbiorze społecznym. Utrzymująca się w Polsce niezbyt wysoka ocena kadry urzędniczej i związana z tym coraz niższa jej pozycja spowodowane zostały wprowadzeniem w życie ideologicznych założeń preferujących pracę produkcyjną – robotniczą. Pracy urzędników przypisano zaś niewielkie znaczenie. Stąd też w administracji dochodziło często do zatrudniania

pracowników bez wymaganych kwalifikacji, a to z kolei powodowało dość znaczny spadek zaufania do tej grupy zawodowej¹.

Prawo obywatela do dobrej administracji

Pozycja urzędnika kształtowana jest przez społeczny odbiór zaspokajania praw obywatelskich przez pracowników administracji. Prawa te są obecnie budowane na podstawie uprawnienia obywateli do dobrej administracji. To uprawnienie kształtuje nasze postrzeganie: jakiego chcemy widzieć urzędnika, jaki on ma być. Nie jest to jednak wypełnienie całej normy, gdyż prawo do dobrej administracji możemy rozumieć jako:

- uprawnienie obywatela, odnoszące się do konstrukcji prawnej, która jest skonkretyzowana miejscowo i zindywidualizowana w systemie prawa;
- publiczne prawo podmiotowe, będące rzeczywistą lub postulowaną wyodrębnioną instytucją prawną, charakteryzującą się możliwością wnoszenia roszczeń wobec organów administracji publicznej;
- kategorię paraprawną, która stanowi syntezę szczegółowych rozwiązań prawnych, będąc jednocześnie podstawą i uzasadnieniem dla wprowadzania nowych; jest ona rozumiana przede wszystkim jako zasada prawa, niemająca charakteru wiążącego;
- kategorię pozaprawną, oznaczającą zjawisko społeczne przejawiające się w sferze różnych relacji politycznych, kontekstach społecznych, psychologicznych oraz ocen etycznych².

Wszystkie te kategorie, rozpatrywane łącznie bądź oddzielnie, kreują obraz administracji poddawany subiektywnej ocenie, która staje się podstawą do przeprowadzenia obiektywnej oceny odczuć społecznych.

Problem funkcjonowania administracji, a także umiejscowienia w niej człowieka jako wykonawcy określonych działań jest przedmiotem regulacji prawnych zarówno w systemach poszczególnych państw, jak i odnoszących się do organów instytucji ponadpaństwowych. Wiele uwagi poświęca się temu zagadnieniu także w konwencjach międzynarodowych, stawiając na poczesnym miejscu obywatelskie prawo do dobrej administracji, określającej relacje obywatel-urząd³. Dzięki tak wysokiemu umocowaniu staje się ono jednym z praw podstawowych, gwarantowanych zarówno przez krajowy, jak i ponadnarodowy porządek prawny. Prawo to ma nie tylko wymiar formalny, odnoszący się do przyznania konkretnych uprawnień w toku postępowania administracyjnego, ale także materialny, z którego

¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa–Poznań 1985, s. 95.

² Zob. tezy wystąpienia Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 18–19.

³ Szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, op. cit., s. 53–66.

można wywieść roszczenie o efektywne i sprawne działanie organu administracji⁴. Zrozumienie służebnej roli administracji wobec obywatela pozwala podejmować działania, które kreują obraz urzędu nie tylko przez prawidłowe wykonywanie nałożonych obowiązków, ale przede wszystkim respektowanie wartości, którym służą. Zasady, którymi kierować się ma urzędnik przy wykonywaniu swoich obowiązków znalazły swoje odzwierciedlenie w założeniach określonych w *Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji* przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Kodeks ten zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej w odniesieniu do kontaktów instytucji publicznej i jej administracji z jednostkami zewnętrznymi oraz obowiązuje wszystkich zatrudnionych urzędników w administracji publicznej.

Związananie administracji ustalonym (określonym) systemem wartości

Urzędnicy nie funkcjonują w próżni, ich działalność opiera się bowiem na przyjętym systemie wartości, który wynika przede wszystkim z czynników kulturowych, wychowania, tradycji, systemu społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza wartości religijnych. Wydawać by się mogło, że w określonym kręgu kulturowo-cywilizacyjnym panuje jeden system wartości, lecz niestety w toku rozwoju dziejowego uległ on wielu zniekształceniom, dostosowując się do potrzeb mających uzasadnić istnienie danego ustroju politycznego. Ta zmienność zachowań sprawia, że system jest nietrwały, a uznanym zasadom nadaje nowe znaczenia. Odchodzenie od panującego porządku doprowadza, paradoksalnie, do zbliżania nawet przeciwstawnych ideologii, które zaczynają mieć ze sobą coraz więcej wspólnego, bowiem wychodzą z tego samego podłoża, jakim jest podawanie w wątpliwość tradycyjnego systemu wartości. Już w pierwszej połowie XX wieku zwracano uwagę, iż zachodni liberalizm ateistyczny, negujący trwałe zasady moralne oraz dość swobodnie je interpretując, umożliwił wprowadzenie przez bolszewików w ich koncepcjach relatywizmu moralnego, który oparty został na fałszywym „interesie klasowym”⁵. Naruszając ustalony system wartości, doprowadza się do zagubienia wskazań moralnych, którymi należy kierować się w życiu i podejmowania określonych działań jedynie w oparciu o interes jednostkowy.

Analizując liczne dokumenty oraz pozostawione nam przekazy pisemne sprzed wielu lat, można wysnuć przekonanie, że normy zachowania w życiu publicznym nie uległy znacznemu obniżeniu. Napiętnowanie, ośmieszanie oraz dokumentowanie zachowań ludzkich związanych z podejmowaniem prób obsadzania urzędów znalazło swoje miejsce w literaturze faktu, pamiętnikach, publicystyce, a także w literaturze

⁴ M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 107.

⁵ Zob. szerzej I. Czuma, *Filozoficzne punkty styczne Zachodu i bolszewizmu*, Lublin 1930.

pięknej⁶. Kupczenie stanowiskami, prywatnie, nepotyzm spotykane były już wiele wieków temu. Obecnie jednak postępowanie publiczne podlega bardziej rygorystycznej ocenie niż w przeszłości. W dobie szybkiego przepływu informacji panuje większa jawność życia, a co za tym idzie – przejrzystość postępowania. Tworzone są także coraz to nowe procedury mające ograniczyć niepożądane zachowania. W całym obowiązującym nas systemie norm możemy dostrzec powszechne stosowanie zarówno norm prawnych, moralnych, jak i obyczajowych⁷. Związanie nimi urzędnika nie oznacza, że w równym stopniu będą wyciągane konsekwencje w przypadku ich naruszeń. Najbardziej rygorystycznie stosuje się normy prawne ustalane przez organy władzy państwowej i społecznej. Normy te, zawarte w określonych zbiorach przepisów, obowiązują wszystkich obywateli (ustawy) bądź tylko tych, którzy należą do określonej grupy społecznej (statuty organizacji). Naruszenie norm prawnych może skutkować karą i to niezależnie od tego, czy obowiązujące przepisy są akceptowane przez obywateli, czy nie.

Normy moralne i obyczajowe są ze sobą z reguły zbieżne, ale często ich stosowanie jest poddawane subiektywnej ocenie⁸. Jako wytwór społeczny określają zasady postępowania w danej społeczności oraz obszarze kulturowym i są mniej lub bardziej sformalizowane. Wśród norm moralnych określających wzajemne obowiązki czy regulujących zasady współżycia społecznego można wyróżnić te, które dają się zebrać w ramach kodeksów etycznych oraz pozostałe, pozostające w sferze niepisanych zasad. Normy obyczajowe, trudne do skodyfikowania, pozostają zaś tylko w obszarze przekazów opartych na tradycji. Nieprzestrzeganie norm obyczajowych to między innymi naruszenie zasad dobrego wychowania, co winno mieć wpływ na ocenę urzędnika, gdyż w większości przypadków takie postępowanie znajdzie swoje odbicie w odbiorze społecznym. W przypadku naruszenia norm obyczajowych pracownik naraża się na ośmieszenie, ale nie jest to jeszcze podstawa do rozwiązania stosunku pracy. Złamanie reguł moralnych może natomiast pociągać za sobą krytykę, a nawet potępienie i może stać się podstawą do negatywnej oceny urzędnika, a w konsekwencji zwolnienia go z pracy.

⁶ Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1983, s. 13.

⁷ Zob. rozważania odnoszące się do moralności i prawa: L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Wyd. Księgarni K. Wojnara i sp., Warszawa, przekład J. Finkelkraut z *Über die Motive des Handelns und über das Wesen der Moral und des Rechts*, H.W. Müller, Berlin 1907.

⁸ Szerzej na temat norm moralnych: M. Ossowska, *Normy moralne*, PWN, Warszawa 1985.

Wielość grup urzędniczych

Problemem mającym wpływ na uznanie wysokiej pozycji urzędnika jest duże zróżnicowanie grup urzędniczych, co powoduje trudności w ustaleniu jednakowych warunków stawianych przed wszystkimi. Istniejący podział na pracowników zatrudnionych w administracji rządowej, samorządowej, czy też tych, którzy podlegają przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych wprowadza niepotrzebne rozróżnienie wielu norm regulujących kwestie dotyczące zatrudniania w administracji publicznej⁹. Dodatkowo obowiązują przepisy odnoszące się do pracowników poszczególnych organów administracji publicznej. Powstaje zatem wrażenie, że pracownicy urzędów różnią się między sobą, a stawiane im wymagania są odmienne dla każdej z tych grup.

Różnorodność kadry urzędniczej rodzi różne oczekiwania. Jednak często są one dostrzegane i stawiane jedynie przez rządzących, bowiem w odczuciu społecznym każdy urzędnik reprezentuje władzę publiczną. Władza ta jest oceniana przez obywateli, jak do tej pory, w miarę jednakowo, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z pracownikiem samorządowym, czy zatrudnionym w ministerstwie. Rozbudowany system zatrudniania w administracji publicznej nie daje jednakowego odbioru tej grupy zawodowej jako całości, a nakazuje traktować poszczególnych pracowników w zależności od tego, w jakiego rodzaju administracji są zatrudnieni. Utrudnia to równocześnie swobodny przepływ między różnymi grupami zawodowymi. Doprowadza się w ten sposób do paradoksalnych sytuacji, w których wykonywanie pracy w sposób wysoce profesjonalny w jednej administracji nie daje możliwości szybkiego przejścia do pracy w innej ze względu na formalne utrudnienia, stawiane w różnych ustawach. Ten brak spójności urzędniczej może doprowadzać do ścisłego wiązania się z określoną administracją bez względu na fakt, że zdobyte umiejętności mogą być lepiej spożytkowane w innej. Dodatkowo sytuację komplikuje różnorodność sformułowań prawnych określających podobne zagadnienia odnoszące się do podobnych uregulowań prawnych w zakresie zatrudniania w określonych urzędach. Analizując szereg aktów prawnych z omawianego zakresu, można dojść do przekonania, że taki stan nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego ani też logicznego; wprowadza wyłącznie niepotrzebną dezorientację.

⁹ Do podstawowych regulacji prawnych w tym zakresie należą: *Ustawa z dnia 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, DzU z 2001 r. Nr 86, poz. 953; *Ustawa z dnia 22 III 1990 r. o pracownikach samorządowych*, DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 24 VIII 2006 r. o służbie cywilnej*, DzU Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury*, DzU Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 27 VII 2001 r. o służbie zagranicznej*, DzU Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

Niestałość administracji uzależnionej od wpływów politycznych. Władza wykonawcza urzędnicza a władza stanowiąca polityczna

Poważnym problemem jest niestałość administracji wynikająca z powiązań ze światem polityki. Zbyt ściśle związki powodują, że kształtowanie kadry urzędniczej wynika z politycznych koneksji i jest powiązane ze zjawiskiem klientelizmu politycznego. Mniej więcej po każdych wyborach dochodzi, przy zmianie władzy, do istotnych zmian w grupie urzędniczej. Nowa władza potrzebuje bowiem wolnych stanowisk dla swojego politycznego zaplecza. Podejmując decyzje w sprawach publicznych, nie można jednak pozwolić na to, aby traktowano urząd jak prywatną instytucję i w związku z tym pojawia się coraz częściej i ostrzej formułowany postulat oddzielenia kadry urzędniczej od zbyt swobodnych wpływów politycznych gremiów¹⁰. Trzeba jednak przyznać, że coraz większa grupa urzędników zachowuje swoje posady ze względu na merytoryczne przygotowanie (administracja centralna, urzędy samorządowe w dużych miastach) bądź brak odpowiedniej kadry na rynku (urzędy gmin, zwłaszcza na terenach wiejskich). Ten proces zaczyna stabilizować kadry administracji, ale nie jest jeszcze powszechnie przyjęty i ugruntowany w przepisach prawa. Nie sprzyja to poczuciu bezpieczeństwa zatrudnienia i nakazuje z dużym niepokojem przyglądać się każdej zmianie władzy. Urzędnicy ze sfery publicznej, pozbawieni niezbędnej autonomii instytucjonalnej oraz spójnego systemu zarządzania, podporządkowują swoje postępowanie wpływom zewnętrznym, balansującym na pograniczu lobbingu i korupcji¹¹.

Innym problemem jest egzekwowanie pracy na odpowiednim poziomie, zwłaszcza od urzędników z klucza politycznego. Istniejące uprawnienia wynikające z zależności służbowej czy osobowej dają co prawda szerokie możliwości w tym zakresie, jednak nie pozostaje to bez wpływu na ocenę zachowania decydentów politycznych i próby wymuszania określonego ich postępowania. Odbija się to na funkcjonowaniu aparatu władzy i stawia ponad merytoryczną pracę umiejętność poruszania się w ramach politycznego układu. Sprawności organizacyjnej ma sprzyjać, co prawda, zależność służbowa, oznaczająca brak prawnych ograniczeń w wydawaniu poleceń służbowych, jednak i ona często obciążona jest wpływami pozamerytorycznymi. Wolna od takich oddziaływań nie jest również relacja wynikająca z zależności osobowej, dająca uprawnienie do obsadzania stanowisk, awansowania, przenoszenia czy nagradzania,

¹⁰ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 26 i nast.

¹¹ A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów*, Wydawnictwo Trio oraz Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2004, s. 127.

karania, pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zwalniania z funkcji czy w ogóle z pracy.

Powyższe uwagi nie wykluczają uprawnień władzy politycznej do decydowania o zatrudnieniu w administracji osób cieszących się jej zaufaniem. Jednak winno temu towarzyszyć zachowanie reguł obowiązujących przy prawidłowym zarządzaniu kadrami. Należać będą do nich m.in. takie elementy jak: zagwarantowanie wszystkim równych szans, przyjęcie etycznych zasad zarządzania pracownikami, które winny opierać się na trosce o ludzi, sprawiedliwość i przejrzystość oraz zapewnienie pracownikom ich właściwej oceny oraz nagradzania za pracę i osiągnięcia¹².

Nie jest możliwe całkowite odciążenie urzędników od natarczywych działań polityków, ale konieczne staje się podjęcie środków zmierzających do budowy niezależnej politycznie i dobrze przygotowanej merytorycznie grupy pracowników realizujących bezstronnie zadania państwa. Urzędnik ma przede wszystkim służyć państwu przez rzetelne wykonywanie obowiązków, niezależnie od tego, jakie poglądy wyznają wydający mu polecenia decydenci polityczni. Mimo że administracja publiczna jest elementem aparatu wykonawczego, jest zmuszona do uczestniczenia w decyzjach politycznych oraz przygotowywania narzędzi do ich realizacji. Niestety w dalszym ciągu jeszcze utożsamia się urzędnika z politycznym wykonawcą partyjno-politycznych założeń. Nie odróżnia się bowiem realizacji politycznych kierunków przez władzę publiczną wybraną w demokratycznych wyborach od konieczności wypełniania obowiązków przez członków aparatu administracyjnego. Nie dokonując rozróżnienia lub nie chcąc tego czynić, stawiamy na równi ocenę postępowania aparatu wykonawczego z władzą podejmującą decyzje polityczne. Prowadzi to do braku zaufania nowych decydentów do pracowników administracji, co w konsekwencji może doprowadzać do zmiany kadr administracji w następstwie zmiany władzy politycznej. Takie postępowanie wywołuje zamieszanie w funkcjonowaniu aparatu władzy i doprowadza do pozbywania się, często wartościowych, urzędników z pracy i zastępowania ich pracownikami wymagającymi przyuczenia. Nie wpływa to na jakość wykonywanych przez urząd zadań, ale nie oznacza też, że zmiany w administracji nie są potrzebne. Podstawowym sposobem przeciwdziałania niewłaściwym zachowaniom, często niezgodnym z prawem bądź tylko nagannym ze względu na sposób postępowania, jest umiejętne zarządzanie kadrami. Najistotniejsza staje się bowiem polityka kadrowa, podejmowana zarówno w określonym urzędzie, jak i w całej administracji¹³.

¹² M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 19–20.

¹³ M. Gintowt-Jankowicz, *Głos w dyskusji podczas konferencji: Dobro wspólne – władza – korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym* (materiały oprac. pod red. E. Poławskiej), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 127.

Jakość kadr administracji

Tworzenie atmosfery bylejakości i sprzyjanie jej na zasadzie akceptowania oraz obejmowania stanowisk przez osoby nieprzygotowane, a pochodzące z klucza politycznego, wpływają na obniżanie jakości administracji. Uznając prawo każdej władzy do podejmowania decyzji personalnych, należy stwierdzić, że wynika ono z konieczności wprowadzenia do urzędu dobrze zmotywowanej grupy pracowników, której można zaufać i być pewnym co do prawidłowości wprowadzania i realizacji nowych koncepcji politycznych. Jednak takie przekonanie oparte jest na założeniu, że dotychczasowa kadra jest w dużej części upolityczniona oraz niezdolna do podejmowania nowych wyzwań. Mimo że minęły już czasy, w których niezbędna była wymiana kadry urzędniczej w związku ze zmianą systemu społeczno-politycznego, to w dalszym ciągu urzędnicy administracji publicznej borykają się z problemami etycznymi, które wywodzą się w dużej części z konfliktów zachodzących między prawem a moralnością¹⁴. Te dylematy doprowadzają do obniżenia jakości pracy urzędnika, a przez to postrzegania funkcjonowania całego urzędu.

Zapewnieniu wysokiego poziomu merytorycznego administracji nie służy ciągle dokonywanie zmian kadrowych oraz otwieranie szeroko drzwi do kariery nowym, wyłącznie w oparciu o polityczne powiązania. Jeżeli w stosunku do polityków tracimy wiarę w ich działanie wnoszące się ponad prywatne i partyjne interesy, to w stosunku do urzędników takie oczekiwania wciąż istnieją. Urzędnicy w swej działalności winni bowiem być bezstronni, uczciwi, rzetelni, powinni kierować się obiektywizmem oraz poczuciem odpowiedzialności. Niestety obowiązujące w Polsce prawo nie sprzyja temu, a wręcz przeciwnie – tworzy rozwiązania sprzyjające korupcji politycznej. Dokonywane po każdym wyborach parlamentarnych zmiany w prawie urzędniczym mają na celu jedynie zmniejszenie „obciążenia” niechcianymi pracownikami i wprowadzenie nowych z własnego nadania. Taka sytuacja jest powszechnie odbierana jako zatrudnianie z politycznego awansu, co w przypadku zmiany ekipy rządzącej „musi” skutkować tym samym.

Na jakość kadr, ich poziom wykształcenia, przygotowania do pracy, a przede wszystkim nastawienie oraz sposób wykonywania powierzonych obowiązków wpływa poczucie gwarancji stabilizacji zatrudnienia. Problemy związane ze zmianą władzy politycznej prowadzą do poczucia zagrożenia i obawy o utrzymanie pracy. Istniejący jeszcze do niedawna dość powszechnie system stabilizowania zatrudnienia przez nawiązywanie stosunku pracy w drodze mianowania, dziś występuje głównie w administracji rządowej. Wynika to jednak nie z dbałości o jakość kadr administracji, zwłaszcza we wszystkich rodzajach urzędów, a jedynie z chęci

¹⁴ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Temida 2, Białystok 1995, s. 52.

wprowadzenia większej swobody w doborze pracowników. O ile jednak taka sytuacja była pożądana na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, o tyle dziś jest niczym nieuzasadnioną formą zbyt dużych uprawnień w doborze pracowników. Nie ma oczywiście nic złego w tym, że pracodawca publiczny posiada stosowne uprawnienia w obszarze nawiązywania stosunków pracy, ale nadmierna wolność w tym zakresie sprowadza się często do dość istotnych naruszeń w stosowaniu obowiązujących zasad przy zatrudnianiu. Podejmowane są bowiem decyzje w oparciu o pozamerytoryczne argumenty, co osłabiając pozycję urzędnika (merytorycznego, a nie politycznego), osłabia jego poczucie wiary w możliwość rozwoju własnej kariery zawodowej.

Uważam, że – paradoksalnie – przez pozorne upolitycznienie urzędu możemy odpolitycznić aparat urzędniczy. Wprowadzenie bowiem w każdym urzędzie, większych bądź mniejszych, gabinetów doradców takich gabinetów politycznych pozwolić będzie na wymianę przy zmianie władzy tylko tej grupy pracowników. Cała reszta jest z naboru merytorycznego i tylko takiej ocenie winna być poddawana. Powyższe rozwiązanie nie jest niczym nowym, gdyż występuje już w administracji rządowej na szczeblu ministerstw, w których osoby zatrudnione w gabinetach politycznych odchodzą wraz z ministrem.

Egzekwowanie kryteriów etycznych

Zarówno w ustawodawstwach państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i w instytucjach samej Unii nadaje się istotne znaczenie wymaganiami etycznym stawianym przed pracownikami służby publicznej oraz sposobom egzekwowania ich przestrzegania. Niestety istniejące w administracji zależności personalne, wynikające z powiązania władzy politycznej z urzędnikami przez ich uzależnienie, spychają na dalszy plan jednakowe stosowanie kryteriów etycznych w podobnych sytuacjach. Stosunek pracownika do wykonywanej pracy zależy od klimatu społecznego oraz jego nastawienia do kierownictwa instytucji, w której jest zatrudniony, w tym także stosunków międzyludzkich w niej panujących¹⁵.

Przez bardzo swobodne podejście do rozumienia poszczególnych norm etycznych oraz zakresu i sposobu ich stosowania (brak jednolitej wykładni) mamy do czynienia z odmiennym interpretowaniem określonych zachowań w podobnych sytuacjach. Prowadzi to do relatywizowania norm moralnych i obniżenia ich znaczenia w odbiorze społecznym. Nie zapobiegają temu również uchwalane kodeksy etyczne, gdyż nie mają one samoistnej mocy prawnej. Stanowią one jedynie wskazania dotyczące wykonywanej przez urzędników pracy. Z jednej strony nadają kierunek działania dla zatrudnionych osób w administracji, z drugiej zaś są

¹⁵ J. Majka, *Rozważania o etyce pracy*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1986, s. 132.

pomocne w ocenianiu podwładnych¹⁶. Zebrane w różnych zbiorach normy etyczne pozwalają definiować i rozstrzygać co do ich interpretacji, wskazane w ustawach wymagania stawiane przed urzędnikami. Możliwe dzięki temu jest ocenianie, czy nie został naruszony nieskazitelnym charakter pracownika administracji publicznej bądź czy zachowanie urzędnika jest godne zarówno w pracy, jak i poza nią. Niestety w odbiorze społecznym bezpośredni brak powiązania normy etycznej z sankcją z tytułu jej naruszenia doprowadza do przekonania, że są to normy mniejszej rangi, a ich stosowanie jest uzależnione od jeszcze innych czynników. Na podjęcie stosownych kroków prawnych wobec łamiących normy etyczne wpływają działania przełożonych kierujących się bądź to uprzedzeniami, bądź własnymi, przychylnymi poglądami dotyczącymi dokonującej naruszenia osoby. Różne oceny podobnego stanu faktycznego mogą powodować, że interpretowanie podjętych decyzji i działań będzie negatywnie oceniane przez obywateli. Wydaje się bowiem, że przyjęte zasady nie są zbyt trudne do zastosowania wobec urzędników, gdyż nakazy postępowania określa chociażby *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*. W dyskusji nad przestrzeganiem ustalonych zasad postępowania wymienia się, jako niezbędne, stałe monitorowanie sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do osób uczestniczących w podejmowaniu decyzji wobec podmiotów zewnętrznych (monitorowanie sytuacji materialnej) oraz dodatkowego zatrudnienia czy łączenia funkcji¹⁷. Bez tego typu nadzoru nie jest możliwe uchwycenie nieetycznych zachowań urzędników i ograniczenie złego przykładu.

W odbiorze społecznym ważnym elementem jest egzekwowanie kryteriów etycznych. Jest to niestety wciąż wielką słabością panującego systemu, gdyż w różny sposób i w różnym stopniu przestrzega się istniejących norm i procedur. W efekcie granica między zachowaniem słusznym a nagannym nie jest zbyt wyraźna. W związku z tym istnieje potrzeba podejmowania wielu działań, których celem winno być stworzenie mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom funkcji publicznych, a także kreowanie pozytywnych wartości w administracji. Ponadto istotną wartością staje się ochrona tych urzędników, którzy pracują, zachowując wszelkie zasady uczciwości¹⁸.

¹⁶ T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2005, s. 84.

¹⁷ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Scholar, Warszawa 2001, s. 27.

¹⁸ S. Zwijacz, *Podejście do zagadnień etycznych w administracji – prezentacja porównawcza [w:] Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000, s. 6.

Konieczność dbałości o całą administrację (kodeks urzędniczy)

Jednym z elementów zmiany wizerunku administracji publicznej jest podjęcie działań zmierzających do stworzenia właściwych warunków funkcjonowania administracji postrzeganej nie tylko jako organ czy instytucja, ale również jako zasób kadrowy. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia odpowiednio dostosowanego systemu zarządzania kadrami obejmującego nie tylko tradycyjną zasadę funkcjonowania administracji, ale także zobowiązującego do podjęcia starań dla zdobycia pełnej sprawności działania i osiągnięcia strategicznych celów¹⁹. System ten winien być oparty na zasadach właściwych dla całej służby publicznej. Jego podstawą powinna być odbudowa systemu wartości, na którym zbudowane byłyby zasady życia publicznego. Konieczne jest bowiem potwierdzenie tych reguł, które są podstawą życia i służby publicznej, a które co jakiś czas ulegają degradacji. Temu celowi służyć może wprowadzenie do wszystkich instytucji publicznych kodeksów etyki zawierających powyższe zasady. W Polsce takim przykładem może być ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów w Zarządzeniu Nr 114 z dnia 11 października 2002 roku *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, określający standardy postępowania urzędników i pracowników służby cywilnej²⁰. Wprowadzenie *Kodeksu* ma na celu również wspomaganie pracowników administracji rządowej we właściwym wypełnianiu ustalonych standardów. Jednakże bez stworzenia wewnętrznych mechanizmów wprowadzania i przestrzegania norm mogą one stać się jedynie zbiorem życzeń i niestosowanych zasad. Dlatego też, na co wskazuje praktyka, nie można pozostawiać wprowadzanych reguł samym sobie i konieczne staje się stałe monitorowanie istniejącej sytuacji. W razie potrzeby monitoring ten winien być wspierany przez niezależną kontrolę (sprawdzenie stanu faktycznego z wymaganym), aby zapewnić pełen obiektywizm i ucieczkę od schematyzmu działania. Wsparciem dla realizacji powyższych zamierzeń musi być nieustanne oddziaływanie na rzecz propagowania i podwyższania norm zachowania w instytucjach publicznych. Ten cel może być osiągnięty przez instrukcje i szkolenia, a także dawanie osobistego przykładu oraz egzekwowanie zasad postępowania i wydawanych poleceń.

Wydaje się, że reguły życia publicznego są stałe i niezmiennie, ale stawiana jest różna ich hierarchia ważności, oraz coraz swobodniejsze interpretowanie ich znaczenia. Dlatego też co jakiś czas zbierane i potwierdzane zasady przypominają nam o konieczności ich respektowania. W tym miejscu warto przytoczyć siedem zasad życia publicznego,

¹⁹ A.Z. Kamiński, B. Kamiński, op. cit., s. 252–253, zob. także W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.

²⁰ M.P. Nr 46, poz. 683.

będących wynikiem zaleceń przyjętych w Wielkiej Brytanii przez Komisję Lorda Nolana²¹:

- bezinteresowność – osoby sprawujące funkcje publiczne powinny kierować się przy podejmowaniu decyzji wyłącznie dobrem publicznym;
- integralność, rzetelność, prawość – przy sprawowaniu funkcji publicznych nie można zaciągać jakichkolwiek zobowiązań finansowych lub innych, w stosunku do osób bądź instytucji, które mogą wywierać wpływ na pełniących obowiązki;
- obiektywizm – przy wykonywaniu obowiązków publicznych należy dokonywać wyboru według kryteriów merytorycznych, zwłaszcza w zakresie obsadzania stanowisk, przyznawania nagród lub innych świadczeń, czy udzielając zamówień publicznych;
- odpowiedzialność – wszelka działalność urzędników publicznych winna być poddana kontroli odpowiedniej dla sprawowanej funkcji, a sprawujący urzędy odpowiadają przed opinią społeczną za swoje decyzje i działania;
- otwartość – osoby sprawujące urzędy publiczne winny postępować otwarcie w zakresie wydawania decyzji i wykonywanych czynności, przedstawiając przyczyny podejmowanych działań;
- uczciwość – osoby sprawujące funkcje publiczne, aby uniknąć konfliktu interesów, obowiązane są do ujawniania informacji o wszelkich podejmowanych przez siebie interesach bądź też tych, które mogą być powiązane z wykonywanymi obowiązkami;
- dawanie przykładu – przyjęte zasady postępowania winny być propagowane i wspierane przez własny przykład osób zajmujących stanowiska kierownicze.

Zasady powyższe wprowadzane są również do polskiego porządku prawnego, a duża część z nich staje się podstawą do dokonywania oceny urzędnika²². Określone w Polsce kryteria oceny dzieli się na obowiązkowe i do wyboru. Kryteria obowiązkowe to: rzetelność, terminowość, umiejętność stosowania odpowiednich przepisów, planowanie i organizowanie pracy, postawa etyczna. Natomiast wśród 23 kryteriów do wyboru wyróżnić należy: wiedzę specjalistyczną, umiejętność obsługi urządzeń biurowych, znajomość języka obcego, komunikatywność, samodzielność, kreatywność, myślenie strategiczne i umiejętności analityczne. Nie jest to jeszcze pełen zakres reguł postępowania, który spełniałby oczekiwania społeczne, ale właściwe ich stosowanie zarówno wobec elit rządzących, jak i wykonujących polecenia pracowników staje się podstawą dla

²¹ Zalecenia te zostały wydane w 1995 r. przez Komisję ds. Standardów Życia Publicznego, zwaną od nazwiska jej przewodniczącego Komisją Nolana.

²² Takie kryteria przewidziane zostały w *Rozporządzeniu z dnia 6 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej*, DzU Nr 69, poz. 633.

uznania wysokiej pozycji urzędników publicznych. Należy również rozszerzyć zakres oddziaływania na wszystkie grupy urzędnicze, a nie tylko ograniczać go do urzędników służby cywilnej. Istotne zatem staje się kreowanie wizerunku pracy w administracji jako służby wobec państwa i obywateli, a nie partii, konkretnego polityka czy urzędu. W wykonywaniu obowiązków należy kłaść nacisk na bezstronność urzędników, ich bezinteresowność, rzetelność, uczciwość i obiektywizm. Konieczne jest także wzmacnianie pozycji przez stosowanie reguł odnoszących się do równości w dostępie do zatrudnienia w urzędach, awansu, doboru do szkoleń i wynagradzania²³.

W celu poprawy wizerunku administracji oraz podniesienia prestiżu osób pełniących funkcje publiczne należy stworzyć, poza wskazanymi powyżej regułami, warunki dla ukształtowania dobrze przygotowanej i sprawnej kadry administracji, opierając się na jednakowym systemie doboru i zatrudniania urzędników oraz tworzenia warunków ich zatrudnienia. Istniejące akty prawne nie dają w tym zakresie właściwych podstaw do równego statusu urzędników różnych administracji i różnych szczebli. Odmienne wymagania kwalifikacyjne, odrębne zasady rekrutacji i różne kryteria kształtowania uprawnień nie tworzą właściwego klimatu dla wzmocnienia pozycji zawodowej urzędników, pozwalając na ich znaczne zróżnicowanie. Brak w polskim systemie prawnym jednolicie ukształtowanej pozycji urzędników administracji publicznej powoduje powstawanie wielu wątpliwości i związanych z tym trudności interpretacyjnych. Dlatego też należałoby, moim zdaniem, opracować kodeks urzędniczy jako zbiór przepisów regulujących zasady zatrudniania pracowników administracji publicznej. Powinien on obejmować przepisy dotyczące urzędników zatrudnionych w instytucjach państwowych, administracji rządowej i samorządowej, służby zagranicznej, a także pracowników sądów i prokuratur oraz uregulowanych odrębnie administracji. Poczynając od przepisów wspólnych dla całej sfery administracyjnej, należy przejść do przepisów szczególnych, gdyż nie można pominąć różnic charakterystycznych dla poszczególnych urzędów. Równie istotne dla ugruntowania pozycji jest nadanie rangi ustawowej przepisom regulującym kwestie etyczne, gdyż to one w znacznej mierze kształtują pozycję urzędnika we współczesnej administracji.

²³ Zob. również G. Rydlewski, op. cit., s. 56–57.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Czuma I., *Filozoficzne punkty styeczne Zachodu i bolszewizmu*, Lublin 1930.
- Gintowt-Jankowicz M., *Głos w dyskusji podczas konferencji: Dobro wspólne – władza – korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym* (materiały oprac. pod red. E. Popławskiej), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.
- Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1983.
- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów*, Wydawnictwo Trio oraz Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2004.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne)*, Temida 2, Białystok 1995.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa–Poznań 1985.
- Liszczycki T., Borek-Buchajczuk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2005.
- Majka J., *Rozważania o etyce pracy*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1986
- Ossowska M., *Normy moralne*, PWN, Warszawa 1985.
- Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Wyd. Księgarni K. Wojnara i sp., Warszawa, przekład J. Finkelkraut z *Über die Motive des Handelns und über das Wesen der Moral und des Rechts*, H.W. Müller, Berlin 1907.
- Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003.
- Rozporządzenie z dnia 6 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej*, DzU Nr 69, poz. 633.
- Rydlowski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Scholar, Warszawa 2001.
- Szydło M., *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1.

- Ustawa z dnia 22 III 1990 r. o pracownikach samorządowych*, DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury*, DzU Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, DzU z 2001 r. Nr 86, poz. 953.
- Ustawa z dnia 24 VIII 2006 r. o służbie cywilnej*, DzU Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 VII 2001 r. o służbie zagranicznej*, DzU Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*, M.P. Nr 46, poz. 68.
- Zwijacz S., *Podejście do zagadnień etycznych w administracji – prezentacja porównawcza [w:] Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000.

JAN KŁOS

Katolicki Uniwersytet Lubelski

POMIĘDZY SŁUGĄ I PANEM – DYLEMAT URZĘDNIKA NOWOCZESNEGO PAŃSTWA

*Góry zamkowej nie było wcale widać, otoczyły ją mgły i mrok,
nawet najśłabsze światełko nie zdradzało obecności wielkiego zamku.*

F. Kafka

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że miarą zaufania do państwa jest zaufanie do jego urzędników. Przez pracowników instytucji państwowych obywatel na co dzień kontaktuje się ze swoim państwem. Petent spodziewa się, że jego sprawy zostaną pomyślnie i rzetelnie rozpatrzone, że urzędnik w sposób bezstronny podejdzie do jego problemu, tj. *zna* sytuację prawną dotyczącą konkretnej kwestii oraz *chce* w tym świetle znaleźć dobre rozwiązanie. Zatem oprócz wiedzy ma także dobrą wolę. Dlatego wszelkie obietnice naprawy funkcjonowania państwa, deklaracje jego skuteczności działania są weryfikowane w urzędach. To tu obywatel doświadcza w praktyce, czy żyje mu się lepiej, czy jego prawa są należycie chronione, czy też ma do czynienia jedynie z wirtualnym obrazem państwa – tworzonym przy okazji kolejnych wyborów – o którym wprawdzie wiele mówi się w mediach, w przemówieniach polityków, ale który w rzeczywistości nie istnieje.

Jeśli natrafiamy na samowolę urzędników, którzy obojętni na aktualną wykładnię prawa stosują własne zasady, ulegają korupcji, sprzyjając

jednym kosztem innych, albo „zasłaniają się” prawem (licząc na ignorancję petentów) i nie mają odwagi, by potraktować problem w całym jego indywidualnym uwikłaniu, wówczas tracimy zaufanie do państwa jako takiego. Słusznie podejrzewamy, że albo proces tworzenia ustaw jest niewłaściwy – czyli tworzone jest niesprawiedliwe prawo – albo procedura jego egzekwowania nie jest dobrze opracowana; dobiera się nieodpowiednich ludzi na nieodpowiednie stanowiska. Metoda doboru urzędników przestaje być czytelna dla społeczeństwa. Z kolei źle dobrani urzędnicy – z lęku przed utratą stanowiska – chętnie zawiązują nieformalne układy wzajemnego wsparcia. Każdy system korupcyjny podszyty jest lękiem o utratę niesprawiedliwie zdobytego dobra – majątku, pozycji. Widząc chaos i niepewność swojego losu, obywatele zaczynają domagać się tzw. rządów silnej ręki. Skoro wprowadzanie prawa przez wybranych przedstawicieli jest nieefektywne, wyczekują człowieka, którego „wola czyni prawa” ponad prawem – czyli ponad głowami złych urzędników.

W niniejszym artykule chciałbym – w pierwszej części – przedstawić w krótkim zarysie podstawowe przesłanki nowoczesnego państwa. W drugiej części zajmę się zagadnieniem prerogatywy – pojęcia prawie zupełnie dzisiaj zapomnianego albo rozumianego opacznie. Państwo prawa nie może jednak bez niego istnieć – nie może istnieć bez prostej i jasnej wykładni prawa: to jest ów element racjonalnej struktury każdego organizmu państwowego; nie może także istnieć bez dobrej woli urzędników, rozumiejących swoje miejsce w aparacie władzy. Źródeł dobrej woli, jak sądzę, należałoby szukać w ograniczonej władzy samego urzędu i służebnej roli – właśnie prerogatywy – samego urzędnika. W kwestii prerogatywy sięgniemy do klasycznej pracy J. Locke’a. Prerogatywa łączy w sobie prawną strukturę państwa – siłą rzeczy ogólną – z wolnością polityczną społeczeństwa. Chciałbym pokazać, jak ważne są w nowoczesnym państwie – na płaszczyźnie relacji: obywatele–urzędy – dobrze rozwinięte relacje międzyludzkie.

W kolejnej części skoncentruję się na zasadzie pomocniczości, podkreślającej podmiotowość społeczeństwa, czyli element *ludzki* w państwie i zakładającej ograniczoność wszelkich instytucji, także samego państwa.

Fundamenty nowoczesnego państwa

Budowę nowoczesnego państwa datuje się na XVII wiek. Jego plany pojawiły się oczywiście już wcześniej w postaci mniej lub bardziej wyraźnej artykułowanych koncepcji, ale zarysy murów ukazały się wraz z narodzinami nowożytnej filozofii. Przyjrzyjmy się najpierw owym mglistym jeszcze planom, zawierających się w oczekiwaniach mieszkańców Europy. Na płaszczyźnie społecznej na uwagę zasługuje zróżnicowanie kontynentu, wielka mobilność społeczeństwa, mająca miejsce w XVI wieku. Europejczycy zrozumieli, że warunkiem harmonijnego współżycia

mieszkańców i pogodzenia ich różnorodności, będzie taka struktura polityczna państwa, która potrafi wznieść się ponad podziały na odpowiedni poziom ogólności. Na tym poziomie, definiowanym jako sfera publiczna, obywatele, rozumiejąc, iż mają do czynienia z tym, co ich wszystkich dotyczy, będą w stanie znaleźć porozumienie. W sukurs temu przekonaniu przysłała na płaszczyźnie filozoficznej nowożytna koncepcja jednostki, w obszarze politycznym zaś koncepcja wolności politycznej, tzw. wolności negatywnej, oddzielenie sfery prywatnej od publicznej oraz przedsięwzięcie rozdzielenia (rozdzielenia) *sacrum* od *profanum* – czyli oddzielenie spraw państwa od spraw Kościoła. Wiadomo, że kontynent europejski jest bardzo mocno związany z chrześcijaństwem, stanowi obszar cywilizacji opartej na fundamencie chrześcijaństwa¹. To powiązanie stawało się też niejednokrotnie źródłem konfliktów; zwłaszcza wówczas, gdy władcy świeccy wykorzystywali autorytet religii do osiągania własnych celów politycznych, z czym Kościół zmagał się na kolejnych soborach, no i oczywiście, gdy doszło do wielkiego rozłamu w chrześcijaństwie na początku XVI wieku. Wiek XVII to okres wielu konfliktów zbrojnych na podłożu religii, którym w sukurs przychodzi filozofia.

Ego-cogito – próba nowego spojrzenia

Filozofia nowożytna wychodzi z nową koncepcją rozumienia człowieka, u podłoża której leży wystąpienie Kartezjusza. Otóż istotą rewolucji kartezjańskiej było wskazanie na grunt pewności wiedzy człowieka, który znajdował się w nim samym, a raczej w konstrukcie teoretycznym, absolutnie poznawczym, nazwanym przez filozofa *ego-cogito*. Istotną cechą tego konstruktów stanowiło oderwanie od tradycji, zburzenie zaufania do wiedzy zmysłowej i ustawienie rozumu naukowego jako podstawowego fundamentu poznawczego². Kartezjusz wierzył, że drogą rozumową dojdzie do zażegnania konfliktów, bo na płaszczyźnie rozumu, gdzie rządzą idee jasne i wyraźne, łatwo osiągnąć porozumienie. U zarania nowożytności wyłania się tedy teoretyczny konstrukt, nowy fundament epistemologiczny. Tworzy się też przekonanie, że świat można przedstawić w postaci modelu, nadającego się do nieustannej modyfikacji. Wystarczy mieć metodę i dążyć do pojęć pewnych i koherentnych, a świat ukazuje się jako mechanizm. Pojawia się jednocześnie jedno z wielkich złudzeń „Epoki Rozumu”, że do przekonania człowieka wystarcza ogląd rozumu, wiedza zawarta w ideach-konceptach intelektualnych. Kiedy pada na niego jasna idea, taki rozum nie może jej nie przyświadczyć. W tym przekonaniu zawarte są też pierwsze istotne przesłanki nowoczesnego państwa.

¹ Zob. Ch. Dawson, *Understanding Europe*, Image Books, New York 1960, s. 33.

² Współczesny filozof bardzo trafnie nazywa pojawienie się nowego poznawczego punktu odniesienia „swego rodzaju kulturowym wentylem bezpieczeństwa, służącym do osłabienia napięć i niepokojów spowodowanych zaburzeniem równowagi społecznej” (J.P. Hudzik, *Niepewność i filozofia*, Aletheia, Warszawa 2006, s. 33).

Otóż stanowi ono strukturę prawną, godzącą wszelkie zróżnicowania. Odzwierciedleniem tej struktury jest prawo stanowione oraz instytucje państwowe, zaś urzędnik jawi nam się jako technik, profesjonalista. Rzeczywistość przestaje nas interesować na rzecz jej modelu, który można nieustannie usprawniać, przeto dalszy rozwój nowoczesności to wysiłki na rzecz skonstruowania coraz lepszego świata. Zasadniczym budulcem tej konstrukcji są idee, jakie umysł posiada o tej rzeczywistości. Logiczną konsekwencją tego nowego myślenia będą nowożytne umowy społeczne (Locke'a, Hobbesa, Rousseau). Siłą rzeczy rozum budujący modele rzeczywistości będzie prowadził, co oczywiste, do redukcji rzeczywistości, jej upraszczania i ostatecznie ujednociania. J. Staniszkis pisze o wytworzeniu się nowej racjonalności – racjonalności formalnej (racjonalności prawa, instytucji) – kosztem racjonalności substancjalnej (bytu)³.

Nowożytność uporowała się także ze zróżnicowaniem konfesyjnym, przez przesunięcie religii do obszaru prywatności oraz utworzeniu tzw. religii naturalnej, czemu sprzyjała wspomniana racjonalność formalna. To, co należy do prywatności, nie powinno znajdować się w centrum zainteresowania państwa, bo ono ma tworzyć struktury, porusza się w sferze ogólności, tego, co publiczne. Do publicznego zaangażowania ma także prawo wzywać swoich obywateli, karać ich za przekroczenia wobec prawa stanowionego właśnie dla uporządkowania życia publicznego, lecz nie za to, co stanowi domenę życia prywatnego. Nowoczesny podmiot buduje sferę własnej racjonalności – indywidualnej przestrzeni wyborów – w kontekście obowiązującego prawa.

Racjonalność formalna nowożytnego *ego-cogito* już w punkcie wyjścia manifestuje swoją niewystarczalność, co zaznaczyłem, pisząc o uniformizującej i ujednocniającej funkcji rozumu. Chodzi przeto o niewystarczalność racjonalności czysto formalnej. Otóż jeśli spojrzymy tylko na kwestię rozgraniczenia między państwem a Kościołem, to zauważymy, że już dla twórców nowoczesności wydało się nie dość precyzyjne (Locke pisał o rozróżnieniu). Racjonalna sfera domaga się także racjonalnej religii, która mieści się w prawnej strukturze państwa, nie będąc zarzewiem niepokoju. Byłaby to *religia państwowa*, religia naturalna, wpływająca z *racjonalnych* potrzeb człowieka i być może korzystna dla społeczeństwa, a jeśli nawet posiadająca roszczenia absolutne, to wpasowane w przykrojone na ludzką miarę poczucie racjonalności. Na taką religię nadawała się jedynie religia znajdująca się w obszarze wyboru nowoczesnego podmiotu, użyteczne spoiwo społecznego organizmu, zasada porządkująca i pacyfikująca ludzkie emocje.

³ Zob. J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 70–71.

Państwo i społeczeństwo

Skoro mówimy tu o ukształtowaniu się sfery publicznej i prywatnej, pojawia się zagadnienie granicy między społeczeństwem i państwem. Nowoczesne społeczeństwo chce być samorządne, suwerenne, stanowić o sobie, decydować o swoich sprawach, tworzyć stowarzyszenia, wypowiadać się na łamach wolnej prasy. Państwo zaś ma być tym obszarem, który zarządza sferą publiczną, tym, co wspólne, dba o bezpieczeństwo i sprawiedliwość – te dwa obszary okazały się, na mocy racjonalnego oglądu, najbardziej odpowiednie dla przestrzeni, którą nazywamy dobrem wspólnym. Chodzi o taki obszar, który niezależnie od politycznych opcji jest ważny dla każdego państwa i społeczeństwa.

J. Locke tak definiuje zadania państwa w *Dwóch traktatach o rządzie*: „Rząd jednak istnieje dla zachowania uprawnień i własności każdego człowieka. Chroni on przed gwałtem i niesprawiedliwością ze strony innych i w ten sposób służy dobru rządzonych. Miecz zwierzchności zatem powinien *odstraszać sprawców zła*. Odstraszanie to winno zmusić ludzi do podporządkowania się pozytywnym prawom społeczeństwa i uczynić je zgodnymi z prawami natury dla dobra powszechnego, to znaczy dla dobra każdego pojedynczego członka społeczeństwa, tak dalece, jak przepisy ogólne to przewidują. Miecz ten nie został nadany zwierzchności dla dobra jej samej”⁴.

Metaforyczny miecz, o którym tu mowa, został odebrany absolutnym władcom, ich samowoli i oddany w ręce prawa. W innym sensie natomiast możemy powiedzieć, że uświadomiono sobie, iż państwo powinno być *dla* człowieka, *dla* społeczeństwa, „*dla* dobra każdego pojedynczego członka społeczeństwa” – jak powiada brytyjski filozof. Chodziło o to, by żaden władca nie mógł o sobie powiedzieć, że „jego wola czyni prawa”. Zaczyna się też proces desakralizacji władzy, interpretowanie jej w porządku doczesnym, nie zaś jako wyraz ładu bożego. Władca nie jest już pomazańcem bożym, lecz urzędnikiem wyznaczonym do spełnienia określonej roli dla dobra społeczeństwa. Jego funkcja zostaje określona i zredukowana do *ludzkich wymiarów*. Ta redukcja miała zaradzić nadużyciom władzy, tak nagannym zjawiskom jak handel urzędami, utworzenie się – zwłaszcza w warunkach absolutyzmu francuskiego – takich grup jak „szlachta w todze” i „szlachta szpady” (rodowa). Sprzedawanie urzędów miało wówczas związać urzędników z władzą centralną⁵.

Powstaje państwo jako sprawna struktura umożliwiająca sprawiedliwe współzycie społeczeństwa. To utylitarystyczne ukierunkowanie w myśleniu o państwie także staje się znakiem rozpoznawczym jego nowoczesnej formy. Ostatecznie dla nowoczesnego podmiotu, który stał się punktem odniesienia „(...) ważne jest nie tylko to, czym władza jest, ale i to, co dla

⁴ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa 1992, s. 91–92.

⁵ Zob. J. Baszkiewicz, *Francja nowożytna*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2002, s. 17–28.

ludzi osiąga. To spojrzenie nowoczesne. (...) [I] dzisiaj w krajach wysoko rozwiniętych liczy się nie tylko demokratyczny charakter władzy, lecz i to, czy jej działania sprzyjają efektywności ekonomicznej i rosnącej pomyślności obywateli⁶. To nowe, praktyczne, spojrzenie wskazuje nam także na pojawienie się w epoce nowożytnej dychotomii: państwo – społeczeństwo obywatelskie. Wspomnę o tym szerzej przy omawianiu zasady pomocniczości. Tymczasem przyjrzyjmy się prerogatywie.

Prerogatywa jako element nowoczesnego państwa

Z lekcji, udzielonej nam przez Locke’a, dowiadujemy się, że w nowoczesnym państwie – wobec ogólności prawa i partykularności kwestii społecznych – ważnym narzędziem urzędnika jest prerogatywa. W tym miejscu posłużmy się metaforą Hegla. Otóż, jak wiadomo, między panem i sługą⁷ panuje szczególne napięcie, takie też zauważamy w postaci urzędnika. Niemiecki filozof posłużył się tymi pojęciami, by ukazać to szczególne miejsce, w którym obywatel, jako człowiek prywatny, staje do konfrontacji z państwem, czyli sferą publiczną, ogólną. Jako *pan* urzędnik należy do tego, co publiczne, jest przedstawicielem władzy, ta zaś jest synonimem panowania. Panowanie z kolei dotyczy ogółu obywateli. Urzędnik reprezentuje wówczas interesy państwa, jest niejako jego funkcją. W swoich relacjach musi abstrahować od konkretnych sytuacji, uogólniać je i odnosić do tego, co publiczne, to znaczy odczytywać konkret w świetle interesu publicznego, w świetle funkcjonującego prawa. Urzędnik staje przed dylematem: uciekać od konkretnego przypadku, nie dać się zawłaszczyć przez prywatnego obywatela, a jednocześnie zaangażować w jego problem. Fakt, że obywatel rzadko odnajduje siebie i swój problem, kiedy zostanie on przełożony na język ogólny. Często w obszarze tego, co publiczne, brakuje rozwiązania. Nie powinno nas to dziwić. Prawo ma charakter ogólny, ujmuje pewne ogólne zasady, ze swej natury uniwersalizuje rzeczywistość. Postrzega ją jako pewien model, reguły prawa zaś przypominają algorytm do wielokrotnego zastosowania. Cóż się wówczas dzieje? W relacjach z instytucjami urzędnik oddala się od obywatela na odległość nieskończoną – tak daleko jak daleko może oddalić się konkret od ogólności. Przy czym nie jest to konkret wyabstrahowany z ogólności, on jakoś do tej ogólności należy, bo należy do rzeczywistości obywatela. Prawo wszelako opisuje sytuację modelową, zatem jedynie przybliżoną. Urzędnik ma reprezentować państwo, a nie *siebie*. Można jednak argumentować, że państwo jest *dla* obywatela tak samo,

⁶ Ibidem, s. 20–21.

⁷ Idę tutaj za sugestią M.J. Siemka, który wskazuje, że powinno się tutaj – zgodnie z oryginałem niemieckim – mówić o relacji: Pana i Sługi, a nie Pana i Niewolnika (zob. M.J. Siemek, *Filozofia spełnionej nowoczesności – Hegel*, Wyd. UMK, Toruń 1995, s. 26).

jak urzędnik powinien być *dla* niego. Będąc jednak *dla* obywatela – czyli konkretnie – urzędnik nie może zapominać, że jest przedstawicielem instytucji państwa – czyli ogółu.

Rozwiązaniem, które łączy obywatela z urzędnikiem w sytuacji konfliktu, a jednocześnie czyni go nadal przedstawicielem władzy, jest prerogatywa. Hegel, jak wiemy, od tej kwestii uciekł, szukając rozwiązania w instytucjach państwowych, w idei państwa, które w dziejach ukazuje się jako idea boskości. Rozwiązanie niemieckiego filozofa nie jest zadowalającym rozwiązaniem, bo nie przystaje do rzeczywistości. Trudno sobie wyobrazić, by świadomość obywatela do tego stopnia przeniknęła idea państwa, iż pozbywszy się wszelkiej prywatności, myślałby już tylko na sposób państwowy, żeby niejako *rozpłynął się* w państwie. Wydaje mi się, że o wiele trafniejsze rozwiązanie znajdujemy w pismach Locke'a, wszak to angielski filozof podłożył fundament pod to, co nazywamy *społeczeństwem obywatelskim*.

Locke rozumie, że prawo jest ogólne, a problemy obywateli konkretne, zatem „(...) dobro społeczeństwa wymaga, by kilka spraw pozostawiono uznaniu tego, kto sprawuje władzę wykonawczą”⁸. Dlatego władza wykonawcza (urzędnicy) musi mieć możliwość rozpatrywania różnorodnych kwestii w sposób indywidualny. „W wielu wypadkach – pisze filozof – może zdarzyć się, że ściśle i sztywno przestrzeganie praw może przynieść szkodę, (...) a człowiek czasami swym postępowaniem, zasługującym na nagrodę bądź wybaczenie, może przekroczyć granice prawa, które nie zna takich rozróżnień dotyczących osób”⁹. Przedstawiciel władzy wykonawczej nie jest bezwolnym mechanizmem, który stosuje się do instrukcji, lecz myślącym podmiotem, działającym dla dobra zainteresowanego i mającym na względzie dobro ogółu.

Angielski filozof wyraźnie ukazuje swoje intencje co do rozumienia prerogatywy, kiedy notuje:

„Tę władzę działania według własnego uznania dla dobra publicznego poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim, określa się jako *prerogatywę*. (...) Stąd też uznaniu władzy wykonawczej pozostawia się wiele spraw, których prawo nie reguluje”¹⁰.

Podstawowym celem prerogatywy jest – podkreślmy – działanie dla dobra społecznego. Tak zatem to nie samo funkcjonowanie prerogatywy nas niepokoi, chętnie godzimy się na jej istnienie. Prerogatywa staje się problemem, gdy nie jest właściwie rozumiana, a zatem jest *nadużywana*. Skoro obszar prerogatywy jest także obszarem wolności urzędnika w jego relacji do prawa i obywatela, wówczas powstaje zasadne pytanie o moralne podstawy urzędu jako ochrony przed nadużyciem. To w zakresie prerogatywy urzędnik niejako wychodzi ze swego urzędu i staje do

⁸ J. Locke, op. cit., s. 278.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 279.

konfrontacji ze społeczeństwem niemal jak prywatna osoba. Widziałbym w koncepcji prerogatywy także rodzaj zaproszenia do aktywnego kształtowania życia społecznego, do traktowania społeczeństwa nie jak bezmyślnej masy, ale jak żywego organizmu. Mogą się w nim ujawnić problemy i potrzeby, którym aktualne prawo nie jest w stanie zaradzić.

Locke stawia sprawę jasno: „prerogatywa nie może być niczym innym, jak zezwoleniem ludu danym jego władcom na postępowanie w niektórych sprawach według ich własnego, wolnego wyboru wtedy, gdy prawo milczy, albo czasami także wbrew wyraźnej literze prawa, dla dobra publicznego, kiedy działanie takie cieszy się poparciem ludu”¹¹. Prerogatywa jest – powiada Locke – „władzą czynienia dobrze”. Mówimy tutaj o władzy, która wsłuchuje się w głos społeczeństwa, a zatem takiej władzy, która jest *świadoma* i *uznaje* to, iż obok państwa istnieje społeczeństwo obywatelskie, że – mówiąc metaforycznie – w granicach państwa istnieje nie tylko państwo. Podkreślmy to jeszcze raz: „prerogatywa nie jest niczym innym jak władzą działania dla dobra publicznego poza postanowieniami prawa”¹².

Tę szczególną rolę prerogatywy w relacji między państwem i społeczeństwem obywatelskim dobrze ujmuje współczesny filozof polityki, nazywając społeczeństwo *siedliskiem siedlisk*. Państwo takiemu siedlisku umożliwia rozwój i samorealizację. Jest ono pewną formułą ulegającą modyfikacji, sprawną i skuteczną, a nie boską ideą wcieloną w historię. „Społeczeństwo obywatelskie – czytamy u Michaela Walzera – to projekt projektów, który wymaga wielu organizacyjnych strategii i nowych form działania państwa. Wymaga lepszego zrozumienia tego, co lokalne, swoiste czy przypadkowe i, nade wszystko, uznania (...), iż dobre życie zależy od drobiazgów”¹³.

Inny filozof polityki słusznie zauważa, że w państwie istnieją stowarzyszenia i organizacje społeczne. Sam fakt ich istnienia jest dowodem na współzarządzanie państwem. Państwo zaś strukturą elastyczną, poddaje się modyfikacji. Partie polityczne, realizujące system rządzenia, wnoszą ze sobą jakąś wizję państwa. Stałym elementem – jak się wydaje – jest gotowość każdego systemu (partii) do reagowania na postulaty społeczeństwa, rozwiązania jakiegoś podstawowego braku. Idzie o to, by społeczeństwo miało świadomość, że samo staje się realizatorem swoich postulatów, a całość nie rozpada się w chaosie żądań. Sprawą nadrzędnej wagi – jeśli chodzi o instytucje państwowe – jest wtedy „mediacja, zapobieganie albo tłumienie”¹⁴.

¹¹ Ibidem, s. 281.

¹² Ibidem, s. 283.

¹³ M. Walzer, *Spór o społeczeństwo obywatelskie* [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Znak, Kraków 1997, s. 105, 106.

¹⁴ N. Bobbio, *Społeczeństwo obywatelskie* [w:] J. Szacki (red.), op. cit., s. 66.

Urzędnik w społeczeństwie

Kim jest urzędnik w państwie, w którym już nie pokładamy całej ufności w działaniu prawnej struktury? Po raz pierwszy uświadomiono sobie wagę tego pytania w XIX wieku. Wówczas też pojawiła się koncepcja tego, co społeczne jako ważnego kontekstu i środowiska człowieka. Człowiek rodzi się w pewnym uzależnieniu, uwikłaniu społecznym, w *miejscu*, w *historii*, w *otoczeniu*. Państwo nie może funkcjonować sprawnie jedynie jako formalna struktura, w której zatomizowane jednostki działałyby skutecznie wedle przepisanych reguł, musi opowiedzieć się za pewnym fundamentem wartości, tradycją, religią. Romantyzm niejako ocieplił relacje społeczne, zaczął brać pod uwagę to, co bliskie, lokalne, sąsiedzkie. Modelem stały się wówczas relacje, które dawniej łączyły społeczeństwa feudalne, a wiązały się z osłabieniem centralnej władzy państwa.

Rola urzędnika w tym kontekście stanowi wypadkową rozumienia systemu sprawowania władzy. Urzędnik musi być związany z państwem, przez piastowane stanowisko, ale także – a może nawet bardziej – ze społeczeństwem przez służbę, którą dla niego wykonuje. Monarchie absolutne i rządy despotyczne chętnie handlowały urzędami, żeby uczynić urzędników ślepych wykonawcami swojej nieograniczonej władzy. Obecna tendencja – jak sądzę – powinna iść w kierunku głębokiego zrozumienia prerogatywy z jednej strony, z drugiej zaś – bardziej klarownego doboru urzędników. Tych musi cechować fachowość, przygotowanie merytoryczne do pełnionej funkcji, a także właściwa postawa etyczna, charakteryzująca się wyrozumiałością, ofiarnością, gotowością do pomocy. W państwie liberalnej demokracji, w którym władza pochodzi z wyboru, rzeczą wielkiej wagi jest zaufanie obywateli do państwa. Kształtuje się ono, albo ulega destrukcji, w każdym kontakcie między obywatelem a urzędnikiem. W takim państwie nowoczesnej demokracji powinien funkcjonować pewien paradoks – rozluźnienie więzów między urzędnikami a władzą i zbliżenie urzędników do obywatela. Innymi słowy urzędnik jest tą osobą, która *przybliży państwo obywatelowi*. Dzieli lojalność wobec władzy z lojalnością wobec obywatela. Zaznacza się tu szczególnie znana dychotomia: społeczeństwo–państwo, dobitnie zarysowana w XIX wieku. Urzędnik jest spoiwem tej dychotomii, funkcjonuje na jej granicy, w miejscu bardzo dynamicznych procesów.

Urzędnik nie tylko nie powinien wykorzystywać swojej pozycji dla własnych celów – co zrozumiałe – ale nie może jej także wykorzystywać dla nikogo innego. Jest to sytuacja teoretycznie jasna, choć w praktyce stawia przed urzędnikami trudne wyzwania – pomóc obywatelowi i jednocześnie respektować prawo. Łatwiej przecież wybaczymy korupcyjne zachowania urzędników, jeśli wiążą się z korzyścią dla nas samych. Gdyby funkcjonariusz działał na własną korzyść, doświadczamy poczucia krzywdy, rodzi się w nas bunt i niezgoda. Urzędnik winien nieustannie

aktywnie praktykować trudną sztukę pogodzenia ogólnego prawa z konkretnymi oczekiwaniami. Myślę, że sprawą szczególnej wagi jest to, że o przydatności urzędnika powinna decydować nie tylko kwestia, czy dana osoba nadaje się na odpowiednie stanowisko w systemie władzy, ale także – jako równie istotne kryterium – czy jest gotowa służyć społeczeństwu.

Zasada pomocniczości

Z ograniczonego państwa, wolnego społeczeństwa i prerogatywy urzędnika wyłania się rozumienie zasady pomocniczości. Zakres obowiązywania prawa to zakres działania władzy państwowej; zakres prerogatywy to obszar społeczny. Idea pomocniczości, sformułowana pod koniec XIX wieku, wpisuje się w dynamizm społeczeństwo–państwo. Proponuję następującą formułę tej znanej zasady: *urzędnik pracuje dla państwa, służąc obywatelom*. W tym sformułowaniu dylemat pana i sługi znajduje rozwiązanie, aczkolwiek nie w Wielkim Państwie Hegla, ale w postawie oddania społeczeństwu, co mu się należy. Urzędnik, podobnie jak obywatel, nie może być więźniem własnego państwa, więźniem jego systemu prawnego, ślepo wykonującym rozkazy. On także powinien czuć się zaproszony do twórczego wykorzystywania jego potencjału dla dobra wspólnoty. Dobry urzędnik niejako uwalnia obywatela od państwa, czyni jego poczynania swobodniejszymi, poszerza jego przestrzeń działania i odpowiedzialności.

O tej zasadzie przypominają dwa ważne dokumenty Kościoła: encyklika Piusa XI *Quadragesimo Anno* oraz *Centesimus annus* Jana Pawła II. Oba dokumenty zgadzają się do jednej istotnej rzeczy: państwo ma pomagać obywatelom, a nie ich zastępować. Jest strukturą pomocniczą, musi przyjąć swoją ważną, aczkolwiek drugorzędą rolę. Urzędnik powoływany jest nie dla poprawienia własnej samooceny, osiągnięcia sukcesu, zdobycia wpływów, zgromadzenia majątku, ale do *świadomego uczestnictwa* w tej pomocniczej roli państwa, nie jako wycofane *ego-cogito*, ale jako zaangażowany obywatel lokalnej i ogólnopaństwowej wspólnoty. Współczesny filozof polityki, Michael Novak, ujmuje tę zasadę w siedmiu punktach: 1. aktywni, niezależni, twórczy, wolni i odpowiedzialni obywatele; 2. silne rodziny, w których kształtuje się osobowość; 3. wspieranie inicjatyw twórczości i przedsiębiorczości; 4. budowanie rodzinnego kapitału (możliwość finansowej niezależności rodzin); 5. uwolnienie państwowego budżetu od zależności; 6. decentralizacja władzy; 7. uproszczenie zasad działania rządu (np. system podatkowy ułatwiający podejmowanie inicjatyw gospodarczych przez indywidualnych przedsiębiorców)¹⁵. Sens prerogatywy najpełniej oddaje jej zakorzenienie w tak rozumianej zasadzie pomocniczości.

¹⁵ M. Novak, *On Cultivating Liberty*, Rowman & Littlefield, Lanham 1999, s. 108.

Podsumowanie

Śledziliśmy tutaj, w ogólnym zarysie, koncepcję nowoczesnego państwa, jego relację do społeczeństwa, kwestię prerogatywy oraz pojawienie się zasady pomocniczości. Pierwotnie państwo rozumiane było jako całość, w której społeczeństwo jest zaledwie częścią. Pod koniec XVIII wieku nastąpiło przesunięcie w kierunku utylitaryzmu w postrzeganiu władzy i definiowaniu roli instytucji państwowych, co stanowiło wynik realizowania się nowych idei filozoficznych. Towarzyszyła temu zmiana modelu społeczeństwa z hierarchicznego na społeczeństwo funkcjonalne, handlowe i przemysłowe, społeczeństwo przedsiębiorców. Arystokratyczna hierarchia traci na znaczeniu, a zyskują pełnione funkcje – człowiek zaczyna być oceniany pod kątem sprawności, zapobiegliwości, talentu, jego tożsamość buduje się przez sprawowaną funkcję. Ze względu na fakt, że o pozycji i sukcesie przestaje decydować miejsce w strukturze hierarchicznej, obywatel nowoczesnego państwa zaczyna przyjmować na siebie rolę aktywnego reformatora, budowniczego własnego świata. Apogeum tego myślenia znalazło swój społeczny wyraz w rewolucji francuskiej, która jest buntem społeczeństwa mieszczańskiego i zapowiedzią nowego porządku. W tym nowym porządku ludzkość, zespolona uczuciami braterstwa, wolności i równości, zbuduje lepszy świat. Świat bez przeszłości, bo z przeszłością zerwano.

Dzisiaj mamy wyraźną świadomość, iż niebezpieczeństwo współczesnej utopii polega na złudzeniu co do charakteru państwa, rozumianego jako neutralny wobec wartości mechanizm sprawnie zarządzany prawnym instruktążem. Liczy się skuteczność i efekt końcowy – zadowolenie wszystkich. Urzędnicy są jedynie technikami-profesjonalistami. W takim mechanizmie nie powinno padać pytanie o człowieka. Może on być kimkolwiek, właściwie go nie widać, tak jak w Benthamowskim panoptykonie lub w literackiej wizji Kafki – nikogo nie widać, a *całość mimo to działa*. „Dowiadujemy się” o człowieku przy okazji afer, skandali, ujawnionej krzywdy i niesprawiedliwości. To nowe doświadczenie stawia przed nami uporczywe pytanie o człowieka. Okazuje się, że skuteczna metoda nie wystarcza, zwięzła instrukcja nie działa tak dobrze, by idąc jej śladem, można było dojść do właściwego rozwiązania. Państwo potrzebuje urzędników, dobrze rozumiejących swoją funkcję jako służbę, a zatem aktywnych uczestników przestrzeni publicznej, zarówno zatrudnianych o dobre wywiązywanie się z przyjmowanych zadań, jak i służących społecznościom lokalnym, w których pracują. Państwo nowoczesne musi sobie bardzo jasno uświadomić – dając tej świadomości praktyczny wyraz – że nie może funkcjonować *bez człowieka*.

Bibliografia

- Baszkiewicz J., *Francja nowożytna*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2002.
- Dawson Ch., *Understanding Europe*, Image Books, New York 1960.
- Hudzik J.P., *Niepewność i filozofia*, Aletheia, Warszawa 2006.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa 1992.
- Novak M., *On Cultivating Liberty*, Rowman&Littlefield, Lanham 1999.
- Siemek M.J., *Filozofia spełnionej nowoczesności – Hegel*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1995.
- Staniszki J., *O władzy i bezsilności*, WL, Kraków 2006.
- Szacki J. (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Znak, Kraków 1997.

JOANNA ŁOŚ
Urząd Miasta Mysłowice

SWOISTOŚĆ ETYKI ZAWODOWEJ URZĘDNIKA

*Moralność człowieka zależy od zdolności współodczuwania z innymi ludźmi,
wykształcenia oraz więzi i potrzeb społecznych.*

A. Einstein

Tradycje etyki zawodowej sięgają starożytności. Obecnie kwestia etyki zawodowej stała się tematem bardzo popularnym i nabrała szerszego wymiaru. Jej przedmiot nie wiąże się jedynie z grupami zawodowymi, którym w przeszłości poświęcano najwięcej uwagi (np. lekarzom, rycearzom, adwokatom), ale ze wszystkimi zawodami, które nabrały wymiaru ogólnospołecznego. Rozwój etyki związany był z procesem socjalizacji, podziałem pracy oraz liczbą zajęć podejmowanych przez ludzi. Zwiększenie się możliwości zatrudnienia zrodziło problem etyk zawodowych.

Wąska i tradycyjna definicja etyki zawodowej określa ją jako zespół bardziej specjalnych niż ogólnych norm i zobowiązań wymaganych od pełniących określone funkcje zawodowe. Jest treścią zawartą w kodeksach deontologicznych określonych zawodów. Etyka zawodowa rozumiana w ścisłym znaczeniu stanowi zbiór odpowiedzi na pytanie o to, jak powinien czynić moralnie przedstawiciel danej profesji w okolicznościach typowych i nietypowych. Okoliczności typowe są określone normami postępowania moralnego, sprowadzonymi niekiedy do procedur. Okoliczności nietypowe określane są zalecanymi sposobami myślenia, utrwalanymi w przekonaniach moralnych. Ukazywanie tych przekonań i postępowania wynika z etyki życia. Norma moralna, w odpowiedzi na pytanie o to, jak powinien działać i myśleć reprezentant danej profesji, zawiera w sobie również opis tego, jak człowiek postępował lub jakie ma predyspozycje do działań moralnych. Tego typu norma wynika z moralności przekonań

i postępowań reprezentantów zawodów oraz przypuszczeń ze strony społeczeństwa. Nie tworzy się odrębnych zasad etycznych dla różnych ludzi, różnych sytuacji. Etyka zawodowa to wskazanie na szczególną sytuację człowieka wykonującego ten właśnie rodzaj pracy, podejmującego realizację tego rodzaju funkcji społecznej i zastosowanie zasad ogólnych etyki do tej sytuacji. Istotną kwestią dla określenia zasad etyki zawodowej jest ukazanie najważniejszych celów i wartości danego zawodu.

Na pełną strukturę etyki zawodowej składają się cel (którym jest dobro wspólne), dobro (misja, powołanie lub ważna społecznie praca), powinności pozytywne i negatywne, sumienie zawodowe i odpowiedzialność etyczno-moralna.

Etyki zawodowe są charakterystycznymi i szczegółowymi systemami etycznymi. Są to szczegółowe zbiory etyczne, które wzorują się na wielkich systemach etycznych stworzonych w obszarze makroetyki i mikroetyki. Są niezbędnymi elementami, ważnymi wartościami w życiu społecznym. Zapotrzebowanie na nie wynika z rozszerzającej się wolności ludzi popierających odpowiedzialność etyczną. Są środkiem zastępczym przed odpowiedzialnością karną, prawną i religijną (co nie oznacza, że one nie funkcjonują, ale ich skuteczność jest mniejsza). Postępujący proces socjalizacji, powstawania nowych zajęć i pracy podkreśla znaczenie etyki. Etyki zawodowe pełnią funkcję edukacyjną, przyczyniają się do przekształceń i ugruntowania świadomości moralnej. Dlatego są niezbędne nie tylko dla całego społeczeństwa, ale także dla poszczególnych profesji. Etyka korzysta z zainteresowania etykami zawodowymi, ponieważ dzięki nim staje się bardziej konkretna i użyteczna. Opiera się na generalnych, wspólnych i niezmiennych zasadach moralnych, mających przeznaczenie do życia zawodowego. Przyczynia się do identyfikacji zawodowej człowieka, podnosi poziom moralny i dzięki temu rozwija osobowość człowieka. Reguluje stosunki wewnątrz grup zawodowych w duchu solidarności, wzajemnej pomocy, życzliwości i sprawności funkcjonalnej oraz podnosi autorytet danego zawodu wśród społeczeństwa.

Zainteresowanie etyką zawodową urzędników w naszym kraju nasiłiło się w wyniku zachodzących zjawisk patologii wśród funkcjonariuszy publicznych. Otwarcie zaczęto mówić o korupcji, wykorzystywaniu pełnionych stanowisk dla załatwienia prywatnych interesów oraz nadużycia pełnionych obowiązków. Równocześnie wpływ na rozwój etyki zawodowej miały zmiany środowiska społecznego, w którym funkcjonuje administracja. Zachodzące przemiany w systemach wymagały konfrontacji różnych zachowań¹. Dlatego zaczęto zwracać uwagę na stosunki na linii urzędnika z obywatelem, które według P. Sztompki wymagają

¹ L. Dziewięcka-Bokun, A. Umińska-Woroniecka, *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Libra, Białystok 2004, s. 255.

pielęgnacji, stopniowo i sumiennie wykluczając pasywizm, ostrożność, oportunizm, dystans, arogancję, tj. zjawiska będące skutkami „kultury nieufności”².

Dodatkowym czynnikiem, dzięki któremu coraz szerzej podjęto problematykę etyki administracji publicznej jest prawo obywatela do „dobrej administracji”. Ma ona oznaczać bezstronność i obiektywizm urzędników oraz przeciwstawianie się ewentualnym naciskom politycznym, a także innym „pragmatykom urzędniczym”. Szczegółowo problem podejmuje *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, który jest niezwykle istotny przy omawianiu etyki zawodowej urzędników³. W grudniu 2001 roku przyjęto *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, w której w art. 41 przyjęto prawo do dobrej administracji.

„Dobra administracja” stanowi dyrektywę, która ma zapewnić efektywne funkcjonowanie organów administracji, co wiąże się ściśle z obowiązkami urzędników. Zgodnie z przywołanym artykułem, obywatel ma prawo, aby jego sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

Rozwinięciem prawa do „dobrej administracji” był uchwalony 6 września 2001 roku przez Parlament Europejski w formie rezolucji *Kodeks Dobrej Administracji*. Normy zawarte w jego postanowieniach mają co prawda formę zaleceń, ale wyznaczają standardy właściwego postępowania pracowników administracji w relacji z obywatelami. Dokument UE nie koncentruje się na powiązaniach organów władzy publicznej, na ich strukturze, lecz uwydatnia znaczenie stosunków między interesantem a urzędnikiem, organem a obywatelem⁴. W swoich zaleceniach nie tylko podkreśla działania urzędników zgodne z prawem, bezstronne, niezależne, podejmowane bez zbędnej zwłoki, lecz także wskazuje na materię, o której często się zapomina, tj. uprzejmość urzędnika w relacjach z pententami czy udzielanie wszechstronnej informacji. Zawarte w *Kodeksie* zasady zobowiązują do unikania wszelkich różnicowań ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie czy przekonania polityczne itp. *Kodeks* podkreśla obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji ograniczającej określone prawa, czy jej zastosowanie jest adekwatne do obranego celu. Urzędnik powinien unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli byłyby one niewspółmierne do celu prowadzonych działań. W toku rozpatrywania spraw ma zwrócić uwagę

² P. Sztompka, *Prolegomena do teorii zaufania* [w:] *Idee a urzędzenia świata społecznego*, red. E. Nowicka, M. Chałubiński, Znak, Warszawa 1999, s. 108.

³ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 9.

⁴ J. Szreniawski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, op. cit., s. 86.

na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

Według zaleceń *Kodeksu* urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, nie ulegać wpływom środowiskowym, politycznym, towarzyskim czy rodzinnym. Powinien wyłączyć się z postępowania, jeśli jego udział może powodować nawet pośrednie podejrzenia o jego prywatnym interesie w danej sprawie. *Kodeks* podkreśla nakaz uprzejmego i życzliwego odnoszenia się do osób, z którymi urzędnik służbowo się spotyka, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych osób lub instytucji, jeżeli sprawa, z którą się zwrócono nie należy do jego kompetencji.

Na początku transformacji ustrojowej po 1989 roku panowała opinia, że wystarczy być człowiekiem uczciwym, wystarczająco znanym w swej profesji (być wziętym adwokatem, reżyserem, lekarzem, biznesmenem, dziennikarzem) czy posiadać zdolności do przewodzenia, by być dobrym politykiem⁵. Według M. Webera, rzetelny urzędnik „(...) nie powinien zgodnie ze swoim powołaniem zawodowym uprawiać polityki, tylko *administrować* i być przede wszystkim bezstronnym”⁶. Innymi słowy, jego myślą przewodnią powinno być łacińskie *sine ira et studio*, tzn. bez gniewu i stronniczości.

Określone sytuacje zawodowe niosą swoiste dla określonych profesji dylematy moralne i jednocześnie społeczne wymogi wobec zachowań przedstawicieli określonych zawodów w trakcie wykonywania ich obowiązków zawodowych. Działalność administracyjna, tak jak każda działalność posiada wymiar moralny i jako taka podlega ocenie moralnej. Nie można traktować jej jako sfery wolnej od wartości. Zajmuje się ona kwestiami ludzkiego współżycia, starając się złagodzić konflikty interesów, budując ład społeczny. Określenie głównych zasad etycznych na użytek administracji publicznej jest niezbędne, gdyż mogą być one punktem porozumienia w kwestiach szczególnie ważnych dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Potrzebna jest refleksja nad moralnymi podstawami zarządzania, dopuszczalnymi środkami, pożądanymi zachowaniami. W dłuższej perspektywie powinno to zaowocować administracją etyczną.

Warunkiem niezbędnym do przetrwania demokratycznych struktur władzy jest oparcie ich na podstawie etycznej. Taką podstawą powinny tworzyć cnoty obywatelskie. Ich ukształtowanie jest realne jedynie w oparciu o szkołę, rodzinę, wspólnoty sąsiedzkie, zawodowe czy kościelne. W sprawnie funkcjonującym społeczeństwie, w którym instytucje funkcjonują z poszanowaniem cnót obywatelskich i są etyczne (etyczne

⁵ R. Piekarski, *Czy istnieją cnoty specyficznie polityczne?* [w:] *Cnoty polityczne – dawniej i obecnie. Moralne źródła polityki*, red. R. Piekarski, Wyd. GTN, Gdańsk 1997, s. 22.

⁶ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Warszawa–Kraków 1998, s. 75.

jest ich prawo, struktury organizacyjne i procedury), osoby pracujące w tych instytucjach przyswajają sobie odpowiednią wrażliwość etyczną i pragną przyczyniać się do podnoszenia etyczności tych instytucji. Katalog wartości etycznych staje się stabilny, jeśli odpowiada mu dojrzałość etyczna pracowników. Wówczas lepiej przeciwdziała się skłonnościom destrukcyjnym, a instytucje w mniejszym stopniu sprzyjają złym zachowaniom i pokusom nieetycznego działania. Natura ludzka jest tak skonstruowana, że żyjąc w społeczeństwie, w którym funkcjonują etyczne instytucje, człowiek przyswaja sobie pragnienie etycznego działania.

Na znaczenie wykształcenia moralnego zwrócił uwagę R. Cox. Wskazywał, iż potrzebne jest „niezbędnie właściwe kształcenie moralne, poczynając od wczesnego dzieciństwa: jak się zasadzi młodą roślinę – tak też będzie rosła. (...) Instytucja takiego kształcenia moralnego obywateli jest zarówno największą odpowiedzialnością, jak i największą trudnością dla polityków i pracodawców (...) *właściwy* człowiek to taki, który jest naprawdę i aktualnie, ale też potencjalnie, zdolny do osiągnięcia znaczącego poziomu moralnych zasad i cnót, to znaczy takich zdolności i woli korzystania z posiadanej własności w naprawdę szlachetnych celach, jak np. zaangażowania się na rzecz aktywności obywatelskiej, albo też poświęcenia się dla dobra nauki”⁷. Dlatego postawy, decyzje, zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi. Sposoby administrowania i jego efekty są moralnie nieobojętne, mogą bowiem rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość. Mogą prowadzić do pogwałcenia praw człowieka bądź minimalizować ludzkie cierpienia, zwiększając zakres wolności i sprawiedliwości.

W związku z tym, że zarządzaniem w administracji publicznej zajmują się konkretne osoby i grupy społeczne, tak znaczącą rolę odgrywają ich osobiste przymioty. Cechy osób sprawujących władzę czy mających na nią wpływ są przedmiotem badań i analiz naukowych. Wśród zbioru cnót uznawanych za powszechnie moralne można znaleźć takie, które byłyby pożądanymi w pracy pracownika administracji. Między cechami, którymi powinien charakteryzować się urzędnik znajdują się: lojalność, roztropność, cierpliwość, konsekwencja w działaniu, dotrzymywanie słowa, wierność wyznawanym zasadom i wartościom, elastyczność i zdolność do zawierania kompromisów i porozumień, niepodatność na korupcję i innego rodzaju pokusy, niekierowanie się przy podejmowaniu decyzji egoistycznymi pobudkami i partykularnymi interesami, otwartość na krytykę, tolerancja wobec innych stanowisk i punktów widzenia, przestrzeganie zasady fair play. Wymienione cechy są uniwersalne, ponieważ mogą być charakterystyczne w wielu dziedzinach życia, np. nauce, biznesie. Posiadanie najbardziej poświadczonych cech nie jest gwarancją,

⁷ R.H. Cox, *Aristotle and Machiavelli on Liberty* [w:] *The Crisis of Liberal Democracy*, State University of New York, New York 1987, s. 128.

że ktoś może być idealnym pracownikiem. Dobry urzędnik to człowiek uczciwy, ale również przygotowany do zawodu, kompetentny.

Wartości zawodu nie utożsamiają się z wartościami moralnymi – można być człowiekiem szlachetnym, co nie oznacza, że będzie się wybitnym urzędnikiem. Lekceważąc wiedzę i umiejętności zawodowe, nie wypełni się rzetelnie swojego zawodu. Społeczny podział pracy czy też pełnionych funkcji działa na podstawie swego rodzaju umowy społecznej, zakładającej, że wyniki takiego działania przyniosą zamierzone rezultaty. Dążenie do wiedzy i umiejętności zawodowych jest wymogiem moralnym, a nie tylko zawodowym. Obowiązkiem moralnym każdego funkcjonariusza publicznego jest zdobywanie wiedzy i umiejętności zawodowych, choć rezultaty tylko w części od tego zależą. Wartość moralna wraz z mądrością są zasadniczym wyznacznikiem autorytetu człowieka. W społeczeństwie potrzebne jest pełnienie wielu ról, a rola autorytetu moralnego jest jedną z najbardziej znaczących.

M. Kosewski charakteryzuje sytuację urzędnika, tłumacząc, iż pełniąc swoje obowiązki, musi on stawiać czoło wyzwaniom stwarzanym przez swoją rolę zawodową⁸. Należy stwierdzić, że urzędnik pełni jednocześnie dwie role społeczne: jest tym, który „sprawuje władzę” i jednocześnie tym, który „podlega władzy”. Pierwszą rolę odgrywa w stosunku do petenta, a w drugiej znajduje się względem przełożonego. W przypadku „sprawowania władzy” dobrze poradzi sobie człowiek, który wykazuje dojrzałość i ma wykształcony system przekonań moralnych; który zna techniki społecznego zachowania się. Praktycznie w jednej chwili musi odnaleźć się w roli, w której sprawuje władzę, a za chwilę w roli, w której podlega władzy. W swoim postępowaniu nie powinien przenosić emocji i zachowań z jednej roli do drugiej.

Urzędnik w swojej pracy musi być świadomy, że jego działania będą zagrożone sytuacjami trudnymi. Oferta wręczenia łapówki może wywołać dysonans moralny. Z jednej strony może nastąpić zachwianie poczucia własnej wartości i godności jako urzędnika, z drugiej zaś przeświadczenie, że można go kupić. Wyjście z tej trudnej sytuacji wymaga dojrzałości emocjonalnej oraz umiejętności niepoddawania się i nieulegania wpływowi innych, aby ochronić własną godność i nie naruszyć godności osób trzecich.

Jeśli normy moralne mają odnieść zamierzony skutek w pracy urzędnika, ważne jest, aby zostały omówione konkretne przypadki podejmowania etycznych wyborów, które będą wskazywały, jak postępować zgodnie z własnymi przekonaniami i przyjętymi zasadami wykonywanego zawodu. Sens tego będzie widoczny wtedy, kiedy przypadki te nie będą wskazywały, co jest etyczne, a co nieetyczne, lecz będą uzmysławiały, że

⁸ M. Kosewski, *Urzędnicy w sytuacjach zawodowej pokusy* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, op. cit., s. 247.

nie warto odstępować od przyjętych zasad moralnych wykonywanego zawodu. Urzędnik powinien posiadać umiejętności, które pozwolą mu analizować „niemoralne propozycje” i jednocześnie dzięki przyjętym zasadom etycznym zawodu będzie mógł postąpić zgodnie z własnym sumieniem.

Analizując trudne wybory moralne urzędników, można wysnuć wniosek, iż najczęściej brakuje im umiejętności trafnego zidentyfikowania wiarygodności i przejrzystości zachodzących sytuacji. Równocześnie przypadki, które nie dotyczą ich bezpośrednio, potrafią zidentyfikować prawidłowo i odpowiednio. Pracownicy administracji mają problemy z odnalezieniem się w trudnych rolach społecznych, stwarzanych przez zwierzchność nad innymi. Nie radzą sobie z przypadkami manipulacji ze strony szefów, współpracowników czy znajomych. Osoby, które potrafią poradzić sobie z nieetycznymi sytuacjami osiągnęły to dzięki życiowemu doświadczeniu. Warto tutaj przywołać słowa D. Levisa, który słusznie stwierdził, że „jeśli kanały przepływu informacji pomiędzy urzędnikami a osobami odpowiedzialnymi za profesjonalizm służby cywilnej będą wystarczająco drożne i skuteczne, wówczas można domniemywać, że urzędnicy nie będą poszukiwać innych sposobów na wyrażenie swoich profesjonalnych wątpliwości poprzez ich ujawnienie mass mediom, nie będą poszukiwać poparcia w opinii publicznej”⁹. Należy przypuszczać, że swoje dylematy etyczne będą rozwiązywać w urzędzie, w którym są zatrudnieni, jeśli tylko będą ufać ludziom, którzy odpowiadają za etykę administrowania w danej instytucji. Dlatego tak istotnym narzędziem do podejmowania etycznych rozstrzygnięć powinny być dialog, dyskusja, debata lub refleksja nad danym problemem innych osób, np. współpracowników. Chodzi tu o wzbogacenie rozważań o odmienne punkty widzenia. W sytuacji, gdy nie można znaleźć jednego słusznego rozwiązania, odpowiednia komunikacja społeczna oraz wymiana poglądów są nieocenione przy wyborze najlepszego sposobu rozstrzygnięcia.

Urzędnicy ciągle muszą szukać odpowiednich środków i sposobów wcielania w życie słuszných zamierzeń i pożądaných celów. Są zmuszeni przewidywać natychmiastowe i krótkofalowe skutki projektowanych działań oraz dokonywać oceny prawdopodobieństwa osiągnięcia sukcesu. Nie w pełni świadomi wchodzą w świat moralnej niepewności, względności, kompromisów. W związku z tym podejmują także ryzyko moralne.

Etyka, która podsuwa człowiekowi ogólne prawidła działania, nie może wskazać konkretnych, jednostkowych, dostosowanych do każdej sytuacji i czasu, sposobów postępowania. Pozostaje tu pole do działania dla każdego człowieka, również dla funkcjonariusza publicznego. Wszyscy pracownicy administracji są zobowiązani moralnie do podejmowania intelektualnego wysiłku poznawania dobra, do poznawania okoliczności

⁹ B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Muncypium, Warszawa 2000, s. 51.

i narzędzi działania. Są zobowiązani do kształtowania w sobie prawości, do uznawania dobra i stosowania go w praktyce. Moralność domaga się zaangażowania całej osobowości. Zadania urzędnika wychodzą daleko poza zasięg spraw osobistych. Jego zadania dotyczą społeczeństwa. Dlatego jednym z najbardziej podstawowych zadań urzędnika jest wyczulanie swojego sumienia, dzięki czemu może poznać dobro i wcielić je w życie. Funkcjonariusz publiczny może stać się, ze względu na zajmowanie widocznego miejsca w społeczeństwie, wzorem osobowym; od jego sposobu zachowania, postawy i działania zależy sposób życia innych, zależy dobro i zło społeczne. Urzędnik w swoich działaniach powinien postępować zgodnie ze swoim sumieniem i przekonaniem etycznymi. Kierowanie się przez niego dobrem publicznym spowoduje przychylność społeczeństwa, a co za tym idzie pogłębianie zaufania publicznego.

Jawność działania, swobodny przepływ informacji są warunkami niezbędnymi do funkcjonowania etycznej administracji. Człowiek ucieka przed wzrokiem innych, gdy ma coś na sumieniu, gdy chce zataić swoje niewłaściwe zachowanie. Działa otwarcie wtedy, gdy nie ma nic sobie do zarzucenia. Jawność, jasne reguły postępowania i sprawny przepływ informacji między instytucjami a obywatelami to istotne elementy wpływające na etyczne postępowanie funkcjonariuszy publicznych. Przepisy prawne nie są w stanie wykluczyć konfliktów oraz spornych sytuacji, które mogą mieć miejsce w sferze zarządzania sprawami publicznymi. Kluczowe staje się stworzenie jasnych, zrozumiałych dla wszystkich procedur działania. Otwartość działań rozumie się jako publiczne funkcjonowanie oraz możliwość dostępu dla wszystkich obywateli. Ma to na celu eliminowanie niepewności względem decyzji i postanowień administracyjnych, które przyznają osobom, grupom prawa lub zwolnienia z obowiązków względem państwa. Przykłady takich sytuacji mogą m.in. występować w przypadku udzielania zamówień publicznych, zawierania umów z wykorzystaniem majątku publicznego, zwolnień, umorzeń podatku.

Ochronie etyki w życiu publicznym służy regulacja dotycząca wycofania się ze sprawy, jeśli dotyczy ona osobistych interesów danej osoby. Przepisy prawne wskazują, że decyzje podejmowane w administracji mają być obiektywne i oparte na podstawach merytorycznych. Na rozstrzygnięcia nie mogą mieć wpływu nieformalne układy: przyjacielskie, rodzinne, partyjne. W 1994 roku Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko w sprawie wykonywania przez funkcjonariuszy publicznych swoich obowiązków: „Obywatele pełniący działalność publiczną muszą się liczyć z dalej idącymi ograniczeniami swych praw i wolności, niż pozostali obywatele (...). A ponieważ w sposób świadomy i dobrowolny im się poddają, o ograniczeniu ich wolności, co do każdej z konstytucyjnych wolności obywatelskich, nie może być mowy. Celem takich ograniczeń jest bowiem zapobieganie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy

uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa, oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”¹⁰.

Chcąc zminimalizować zagrożenie działaniami nieetycznymi, należy stworzyć szereg mechanizmów społecznej kontroli działalności politycznej nie tylko przez wyborców i mass media, ale również instytucje. Należy także wypracować skuteczne mechanizmy selekcji kandydatów na funkcjonariuszy publicznych (zarówno w partiach, jak i startujących w wyborach powszechnych), metody kontroli osób aktualnie pełniących funkcje publiczne oraz metody wykluczenia osób, które naruszyły obowiązujące przepisy i dopuściły się czynów zabronionych. Żadna funkcja nie powinna być pełniona dożywotnio, a osoby, które nie zajmują już stanowisk, które zajmowali, nie powinni być napiętnowane. Może spowoduje to, że nie wszyscy będą kurczowo trzymać się swoich stanowisk. Wzmocnienie systemu odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych mogłoby zagwarantować lepszą ochronę interesu publicznego oraz wartości społeczeństwa demokratycznego.

Urzednicy funkcjonują w środowisku korupcjogennym i jeśli ich działania mają być przejrzyste, to muszą oni wykazywać się zdolnością przewidywania sytuacji korupcyjnych. Równocześnie powinno się podejmować czynności, które będą wpływały na otoczenie (chodzi tu o stworzenie takiej administracji, w której obywatel nie odważy się, a nawet nie pomyśli o tym, by wręczyć urzędnikowi łapówkę, np. za szybsze załatwienie sprawy). Uczciwa administracja powinna być nastawiona na odważne działania, kiedy wymagają tego okoliczności. Jednocześnie musi być gotowa na poświęcenie, którego wymaga integralność, czyli uczciwość, rzetelność i prawość. Trwałe etyczne podstawy ułatwiają administracji stworzyć takie reguły postępowania, które będą zapewniały integralność i prestiż urzędników oraz ich pełen profesjonalizm.

¹⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego W. 17/94 (OTK z 1994 r., cz. I, s. 191).

Bibliografia

- Cox R.H., *Aristotle and Machiavelli on Liberality* [w:] *The Crisis of Liberal Democracy*, State University of New York, New York 1987.
- Kudrycka B., Dębicki M., *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2000.
- Piekarski R., *Czy istnieją cnoty specyficznie polityczne?* [w:] *Cnoty polityczne – dawniej i obecnie. Moralne źródła polityki*, red. R. Piekarski, Wyd. GTN, Gdańsk 1997.
- Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Libra, Białystok 2004.
- Sztompka P., *Prolegomena do teorii zaufania* [w:] *Idee a urzędnienia świata społecznego*, red. E. Nowicka, M. Chałubiński, Znak, Warszawa 1999.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Warszawa–Kraków 1998.

DARIUSZ BĄK

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego

O MOŻLIWOŚCI KREOWANIA ETOSU URZĘDNIKA

Można bezspornie stwierdzić, iż obecnie prowadzone są bardzo intensywne działania, których celem jest wypracowanie i utrwalenie wysokich standardów w pracy urzędnika administracji publicznej. Poza wymogiem profesjonalizmu wskazuje się również na powinności wynikające bezpośrednio ze specyfiki tego zawodu¹. Urzędnik, jako przedstawiciel instytucji państwa, zobligowany jest więc do przyjęcia określonej postawy etycznej. Pamiętając o służebnym charakterze pełnionej funkcji, powinien swoją postawą odzwierciedlać godność indywidualną i godność instytucji, którą reprezentuje. Urzędnik, pełniąc powierzone zadania nie tylko dystrybucji dóbr i korzyści, ale też egzekucji obciążeń, musi być osobą wysokiego zaufania publicznego, co powinno przekładać się na wysoki stopień zaufania obywateli do instytucji państwa.

Działania te są jednoznacznie próbą restauracji etosu pracy urzędnika. Etosu mocno nadwerężonego przemianami ustrojowymi czy niespójnością prawa (są to jedne z ogólniejszych powodów). Proces kształtowania etosu z konieczności musi być celowy, długofalowy i systematyczny. Musi stać za nim tradycja instytucji, wysoki poziom akceptacji społecznej i – co najważniejsze – wysoka samoocena urzędnika oraz istotne przeświadczenie, że podejmowane w miejscu pracy działania nie tylko pozwalają na zaspokojenie potrzeb bytowych, ale są ważną płaszczyzną samorealizacji. 11 października 2002 roku ustanowiony został *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*². Był on wynikiem naukowego podejścia do zagadnień etyki, konsultacji ze środowiskiem zawodowym, informacji zebranych w ankietach

¹ Urzędnik jest ustawowo zobowiązany do wykonywania obowiązków w sposób profesjonalny, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie (*Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r.*, DzU 2006 nr 170 poz. 1218).

² Patrz: *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, M.P. Nr 46, poz. 683.

i wywiadach. Uruchamiano specjalne programy badawczo-rozwojowe (finansowane z funduszy celowych). Był to np. zrealizowany w 2004 roku Projekt PL0101.15 *Podnoszenie świadomości członków korpusu służby cywilnej na temat dylematów etycznych* – przedsięwzięcie zrealizowane przez Urząd Służby Cywilnej w ramach funduszu Phare³.

W odróżnieniu od Służby Cywilnej, urzędnicy samorządów terytorialnych nie mają jednego, powszechnie obowiązującego kodeksu etyki. W fazie projektu był *Kodeks etyki pracowników samorządowych* i *Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego*, przygotowane w ramach Projektu Rozwoju Instytucjonalnego⁴. Inicjatywa na szczeblu centralnym dała jednak asumpt do wprowadzania analogicznych kodeksów w różnego typu urzędach, zwłaszcza na szczeblu administracji samorządowej.

Braki w rozwiązaniach systemowych próbują zrekomensować inicjatywy oddolne, czego przykładem może być akcja społeczna „Przejrzysta Polska”. Ma ona promować uczciwość i skuteczność w samorządach, a przez to zmierzać do poprawy jakości życia publicznego oraz do pobudzania aktywności obywatelskiej. W akcji zwraca się uwagę na takie elementy jak: przejrzystość, przewidywalność, rozliczalność, fachowość, brak tolerancji dla korupcji oraz partycypację społeczną. Akcja kierowana jest do samorządów terytorialnych, „które przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami chcą udoskonalać praktykę sprawowania władzy i administrowania, dążąc do wyeliminowania korupcji i innych form patologii”⁵.

Pomocne stają się rozwiązania wprowadzone w innych krajach. W Wielkiej Brytanii np. ustawa o samorządzie terytorialnym powołuje Radę ds. Standardów Etycznych i zobowiązuje jednostki samorządu lokalnego do stworzenia komisji etycznej oraz powołania urzędników ds. etyki. Zapotrzebowanie społeczne stwarza podstawy do samodzielnych prób opisanie etycznych wymogów pracy urzędnika. Działania takie są z powodzeniem podejmowane i wiele samorządów (np. w programie „Przejrzysta Polska” wzięło udział ponad 700) opracowuje i przyjmuje kodeksy etyczne.

Proces ten trwa. Są to w dużej mierze działania spontaniczne, które wynikają bądź to z reakcji na zauważone nieprawidłowości, często o charakterze aferalnym, bądź też z chęci dostosowania stylu działalności do standardów europejskich. Ważnym postulatem staje się konieczność ujednolicenia wprowadzanych rozwiązań. Potrzebą chwili są działania na rzecz określenia wspólnych standardów etycznych, wskazania i eliminowania przypadków korupcji i innych patologii w pracy urzędnika. Konieczne jest określenie misji, norm i wartości mogących być punktem

³ <http://www.etyka.usc.gov.pl/dokumentacja.html>

⁴ Patrz: *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, red. J. Filek, MSAP AE, Kraków 2004.

⁵ <http://www.przejrzystapolska.pl/>

odniesienia dla podejmowanych decyzji, zwłaszcza w sytuacjach dylematu czy konfliktu etycznego.

Etos pracy urzędnika może być ujęty jako wypadkowa procesu wprowadzania infrastruktury etycznej w organach administracji centralnej i terytorialnej. Infrastruktura etyczna powinna obejmować:

- stosowane akty prawne,
- szkolenia i doradztwo,
- systemy kontroli,
- politykę wewnętrzną i kulturę organizacyjną,
- istniejące i wprowadzane kodeksy etyczne.

Próba szczegółowej oceny tego procesu wymaga odrębnych badań. Można jednak sformułować szereg pytań badawczych, które będą w stanie przybliżyć istotę problemu:

1. Jaki jest aktualny stan funkcjonowania etosu urzędnika?
2. Czy działania o charakterze instytucjonalnym są w stanie tworzyć klimat wzajemnego szacunku, poczucia więzi i powinności?
3. Jakie elementy infrastruktury etycznej wprowadzane są w życie (a zwłaszcza: określenie misji instytucji, zainicjowanie i prowadzenie odpowiedniej polityki wewnętrznej nawiązującej do misji, wypracowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej respektującej wartości istotne dla pracy danej instytucji, wprowadzenie kodeksu etycznego)?
4. Jak funkcjonuje promocja infrastruktury etycznej, zwłaszcza w działaniach kadry zarządzającej?
5. Czy jest możliwe wypracowanie jednolitych standardów modelowania etosu urzędnika?

W dalszej części artykułu chciałbym wskazać na uwarunkowania towarzyszące kreowaniu etosu zawodowego. Zagadnieniem najwyższej wagi jest przyjmowana *implicite* tożsamość etosu i wymiaru etycznego. Jest to nieuprawniony wniosek. Etos i wartości etyczne wychodzą i na powrót nawiązują do tego samego fenomenu, jakim jest obyczajowość. Niemniej ich funkcjonowanie i wzajemne korelacje wymagają głębszej analizy.

Etyka w dobie kryzysu

Zarówno promocja etyki w pracy urzędnika administracji państwowej, jak i działania kształtujące etos zawodowy urzędnika wynikają z konkretnych potrzeb. Coraz większa złożoność życia społecznego mnoży liczbę konfliktów interesów, dylematów moralnych czy wreszcie trudności we właściwej interpretacji dobra wspólnego. Etyka współczesna w coraz mniejszym zaś stopniu jest w stanie odgrywać rolę obiektywnego i niezachwianego autorytetu rozstrzygającego, co jest dobre i słuszne, a co nie. Coraz częściej też etyka, we wszystkich swoich płaszczyznach przedmiotowych, jest sprowadzana do roli dynamicznej wykładni norm i wartości. Dynamicznej, gdyż opisuje nieustannie aktualizowaną umo-

wę społeczną. Miarodajna w tym zakresie jest opinia A. Sena: „Wspólnie uznawane normy mogą wpływać na takie elementy życia społecznego jak równość płci, troska o dzieci, wielkość rodziny i jej charakter, stosunek do środowiska naturalnego i wiele, wiele innych. Dominujące wartości i obyczaje decydują też o występowaniu i zasięgu korupcji czy też roli zaufania w stosunkach gospodarczych i społecznych. Realizacja wolności dokonuje się za pośrednictwem wartości, wartości jednak są kształtowane przez publiczną dyskusję i społeczne oddziaływania, które z kolei same określane są przez społecznie urzeczywistniane swobody”⁶.

Wyłania się tu następujący problem: jeżeli zagadnienia moralne zostaną sprowadzone do wskazania na porządek wartości, to uznanie takiego porządku i gotowość do stosowania go w praktyce mają charakter deklaracyjny, nie zaś kateryczny.

Można przyjąć, że urzędnik, odgrywając rolę podmiotu etycznego, powinien wykazywać się:

- zdolnością do działania, tzn. instrumentalną sprawnością powodowania czegoś (kompetencja techniczna),
- zdolnością do przewidywania skutków własnych działań (kompetencja kognitywna),
- zdolnością do oceny tych skutków w kategoriach moralnych (kompetencja aksjologiczna)⁷.

Kompetencje techniczna i kognitywna określają stopień dojrzałości osobowej. Formułowanie trafnych sądów opiera się na: wiedzy faktograficznej (dzięki której wiemy, że...), wiedzy proceduralnej (dzięki której wiemy, jak...), wiedzy dotyczącej kontekstów życia i zmian społecznych, oraz wiedzy dotyczącej relatywizmu wartości i celów życiowych⁸. Ostatni typ wiedzy jest szczególnie istotny, gdyż wprowadza nas w sferę zagadnień etycznych. Wymagana od urzędników kompetencja aksjologiczna napotyka tymczasem na serię przeszkód. Pierwsza to poruszone właśnie zagadnienie relatywizmu funkcjonującego w świecie wartości i ich społecznej recepcji. Reprezentatywne jest np. stanowisko I. Berlina, według którego „... kolizje wartości biorą się z samej istoty tego, czym jesteśmy my i czym one są (...). Pojęcie ostatecznego rozwiązania, doskonałej całości, w której zgodnie współlistnieją wszystkie dobra rzeczy, zdaje się nie tylko nieosiągalne, lecz również niespójne myślowo”⁹.

Po drugie, można mówić o postępującej niejednoznaczności ocen etycznych i co za tym idzie tendencji do relatywizacji postaw moralnych. Z. Bauman widzi w tym znak czasu. Jego zdaniem: „W kontekście *pluralizmu* zasad wybory moralne jawią się jako zasadniczo i nieusuwalnie

⁶ A. Sen, *Rozwój i wolność*, Zys i S-ka, Poznań 2002, s. 23.

⁷ Por: A. Kiepas, *Człowiek a technika: problem podmiotowości człowieka w świecie współczesnej techniki*, „Transformacje” 2001, nr 1–4 (27–30); nr 1–4 (31–34).

⁸ Patrz: Z. Pietrasiński, *Mądrość, czyli świetne wyposażenie umysłu*, Scholar, Warszawa 2001, s. 38–40.

⁹ I. Berlin, *O dążeniu do ideału*, „Res Publica” 1990, nr 2, s. 154.

ambivalentne. Nasze czasy są czasami *silnego poczucia ambiwalencji*. Są to czasy, które pozwalają nam cieszyć się niespotykaną wcześniej wolnością wyboru, ale też rzucają nas w stan rozdzierającej niepewności o nieznanym dotąd natężeniu¹⁰. Niejednoznaczność ocen moralnych wynika m.in. z tego, że wydłuża się droga między decyzją i działaniem a zauważalnym skutkiem tego działania. Refleksja moralna, a w przypadku negatywnej oceny, reinterpretacja motywów postępowania, próba naprawy czy zadośćuczynienia nie mają szansy na realizację.

Między etyką a etosem

Opisany stan niepewności etycznej ma tylko pośredni wpływ na funkcjonowanie etosu. Znamienne dla niego jest zaangażowanie emocjonalne pracowników czy, mówiąc ogólniej, członków grupy etosowej. Prowadzi to do swoistego dogmatyzmu, przy którym nie ma miejsca na wątpliwości. Etos zobowiązuje do wierności zasadom, które, stopniowo interioryzowane, stają się częścią osobowości człowieka.

Napotykaemy w tym miejscu pewną cechę, o której warto wspomnieć szerzej, a która dotyczy środowiska osób związanych etosem. Otóż mówiąc o etosie jakiejś grupy zawodowej, zakładamy daleko idącą izolację tego środowiska. Etos z konieczności jest związany z elitaryzmem¹¹. Im lepiej „ukształtowany” etos, tym bardziej zamknięte jest środowisko osób, do których się odnosi. Zaznaczam, że pojęcie „elitaryzm” odnosi się równocześnie do wysokiej sprawności profesjonalnej, jednoznacznych kryteriów oceny pracownika, długiej i zwykle trudnej ścieżki kariery zawodowej. W świadomości społecznej obecne są pojęcia etosu zawodowego lekarza czy prawnika. Wśród ludzi uprawiających te zawody możliwe jest wypracowanie pozycji autorytetu kompetencyjnego i etycznego. Profesje te pozwalają jednocześnie na dużą autonomię swoich członków bez straty dla poczucia solidarności zawodowej czy różnorodnych form samorządności.

W tym świetle pojęcie etosu zawodowego urzędnika administracji publicznej jest dość rozmyte. Wystarczy choćby wskazać na różnice między statusem urzędnika służby cywilnej i urzędnika administracji samorządowej. W tym drugim przypadku nie ma jednoznacznych uregulowań dotyczących rekrutacji i naboru; brak wymogu niekaralności i nieposzlakowanej opinii; brak procedur weryfikujących kwalifikacje (poza wykształceniem) oraz określających potrzeby szkoleniowe¹². Praca w administracji publicznej grupuje specjalistów z różnych dziedzin. Są to nierzadko prawnicy, ekonomiści, absolwenci studiów o charakterze

¹⁰ Z. Bauman, *Etyka ponowoczesna*, PWN, Warszawa 1996, s. 31.

¹¹ Ciekawe rozważania dotyczące tego zagadnienia można znaleźć u M. Ossowskiej. Patrz: M. Ossowska, *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 56–57.

¹² Patrz: J. Filek, op. cit., s. 160.

humanistyczno-społecznym i tylko w jakiejś części *stricte* administracyjnych. Zróznicowane drogi kariery zawodowej, brak jednolitości w definicji i specyfice zawodu pracownika administracji publicznej oraz brak historycznej ciągłości etosu sprawiają, że jest on tworzony w zasadzie od podstaw. Symptomatyczne są również działania samej kadry urzędniczej. Normą staje się transparentność działania urzędów, utrwalanie wysokich standardów profesjonalizmu i etyki. Niemniej wprowadzanie elementów infrastruktury etycznej ma charakter doraźny, a nie usystematyzowany. Sposób, w jaki się to odbywa jest autonomiczną inicjatywą danej jednostki organizacyjnej – konkretnego urzędu miasta, gminy czy powiatu. Nasuwa się w tym miejscu spostrzeżenie z zakresu teorii przedsiębiorstwa sformułowane przez M. Dobrzyńskiego: „istotnym następstwem dekompozycji tradycyjnego przedsiębiorstwa jest kryzys jego tożsamości, wywołany przez permanentne zmiany: struktur własności i władzy, relacji z otoczeniem, przynależności instytucjonalnej, a nawet nazwy i logo... Częste zmiany zacierają ciągłość firmy, niszczą jej tradycje, utrudniają tworzenie wspólnego systemu wartości, kultury organizacyjnej, która dla pracownika jest głównym czynnikiem jego socjalizacji. W tej sytuacji ludzie realizują swoje poczucie przynależności przez identyfikację z grupą współpracowników i ze środowiskiem zawodowym, które być może przejmie od przedsiębiorstwa rolę nośnika wartości i kultury profesjonalnej, jak to miało miejsce w cechach rzemieślniczych”¹³. W przypadku etosu urzędnika możemy mieć do czynienia z sytuacją *à rebours*, gdzie brak wspólnej płaszczyzny zawodowej, lub niemożność jej wypracowania, zmuszają do szukania alternatywy dla kształtowania etosu w działaniach konkretnego, jednostkowego urzędu.

Można bez przeszkód uznać, że zespół wartości i norm etycznych jest czynnikiem kształtującym oblicze etosu. Istotne jednak wydaje się stwierdzenie, że porządek etosu wykracza poza porządek wskazań czyśto etycznych. Z perspektywy etyki zawodowej jest ważne, aby szczegółowe normy kierujące działaniami kadry urzędniczej wynikały wprost ze sfery uniwersalnych wartości moralnych. Sprawnie funkcjonujący system tychże wartości jest traktowany jak kapitał społeczny, przez który można urzeczywistnić chociażby państwo prawa. Jest on jednak wynikiem dynamicznego dialogu społecznego, na który wpływa jakość prawa, a więc zakres swobód i wolności, oraz jakość procesów gospodarczych. Jest to więc system naczyń połączonych, wobec którego etyka może jedynie ujawniać mechanizmy wyboru lub też dominacji pewnych norm etycznych. Dla etosu zaś odniesienie do norm etycznych nie jest warunkiem wystarczającym ani nawet koniecznym¹⁴. Etos oczywiście nawiązuje do nich, a zwłaszcza do wartości, jaką jest godność. W równym

¹³ M. Dobrzyński, *Nowe tendencje w zarządzaniu a budowa kariery*, „Master of Business Administration” 2005, nr 1(72), s. 19.

¹⁴ Przykładem może być etos funkcjonujący w obrębie grupy przestępczej.

jednak stopniu sięga do źródeł pozaetycznych. Można tu wskazać kategorie estetyczne, instrumentalne, prakseologiczne, prawne czy wreszcie obyczajowe.

Instrumentalizacja etyki

Złożoność etosu jest dla etyki zawodowej swoistym wyzwaniem. Można, a nawet powinno się postulować, aby funkcjonujący etos był zawsze oparty na fundamencie etycznym. Nie zmieni to jednak faktu, że instrumenty służące kreowaniu właściwych postaw etycznych, na przykład kodeksy, są ważnym, ale nie dominującym elementem w budowaniu etosu zawodowego.

Rola kodeksów etycznych w tworzeniu i utrwalaniu etosu nie jest jednoznaczna. Oczywiście są one jednym z głównych instrumentów infrastruktury etycznej. Zwykle się pisało o ich znaczeniu zewnętrznym i wewnętrznym:

- znaczenie zewnętrzne to kreowanie pozytywnego wizerunku urzędu; kodeks staje się jednym z elementów public relations; z punktu widzenia etyki otwiera to możliwość kształtowania relacji ze społeczeństwem na podstawie wartości wzajemnego szacunku i zaufania¹⁵;
- znaczenie wewnętrzne – dla etosu bardziej bezpośrednio; kodeks ma jednoczyć pracowników urzędu wokół jego misji; ma wskazywać akceptowany system wartości, definiować relacje, jakie powinny funkcjonować w grupie, wyrażać i eliminować konflikty interesów, pomagać w sytuacjach dylematu moralnego.

Wstępne wyniki badań prowadzonych przez autora¹⁶ pokazują pewną różnicę między teorią a praktyką. Otóż wprowadzaniu kodeksu powinny towarzyszyć określone zdarzenia, przy których sam kodeks pełni rolę zwieńczenia całości. Po pierwsze, inicjatywa stworzenia kodeksu etycznego powinna wychodzić od samych pracowników urzędu i to w sytuacji, gdy urząd działa wzorowo, a pracownicy funkcjonują w obrębie ukształtowanego i trwałego etosu. W takim przypadku kodeks ma głównie zna-

¹⁵ Zgodnie ze wskazaniem np. *Kodeksu Etyki Służby Cywilnej* w §1 czytamy: „Władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle. 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:

¹⁾ działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów;

²⁾ pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej;

³⁾ pamięta, że swoim postępowaniem daje świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach oraz współtworzy wizerunek służby cywilnej” (*Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, M.P. Nr 46, poz. 683).

¹⁶ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2006/2007 jako projekt badawczy.

czenie zewnętrzne. Znaczenie wewnętrzne zostaje sprowadzone do roli manifestu. Dokument jest wyrazem dumy pracowników.

Inaczej, gdy urząd nie działa prawidłowo, a liczne przypadki naruszeń norm etycznych czy prawnych domagają się interwencji. Kodeks etyczny pełni wtedy rolę środka zaradczego. Inicjatywa jego wdrożenia powinna być odgórna. Obok ogólnego kodeksu etycznego powinien pojawić się bardziej szczegółowy kodeks postępowania etycznego z uwzględnionymi sankcjami. Kodeks ma wówczas znaczenie głównie wewnętrzne. Ma być drogowskazem i skutecznym narzędziem eliminowania nieprawidłowości. Jego wprowadzeniu powinna towarzyszyć dogłębna analiza zagrożeń dla etyki zawodowej, monitoring sytuacji konfliktowych czy przyjrzenie się skargom petentów. Kolejnym warunkiem są szkolenia etyczne, przekładające język wartości na konkretne zdarzenia. Niezmiernie ważna jest ewolucyjność kodeksu, dostosowywanie go do aktualnych warunków. I wreszcie audyt, będący w stanie ocenić skutki prowadzonych działań.

W większości badanych urzędów wprowadzaniu kodeksu etycznego nie towarzyszyły wymienione wyżej okoliczności. W niektórych stosowane procedury (np. dyskusje dotyczące wartości) przyjmowały postać karykaturalną. Również nader często, na pytanie o znaczenie kodeksu dla pracy urzędu, uzyskiwano odpowiedź: „Nic nie zmienia”¹⁷.

Podstawy etosu

Można wreszcie zaryzykować stwierdzenie, że etos jest formowany z побudek nie tyle etycznych, co psychologicznych. M. Kosewski podaje na przykład bardzo ciekawe określenie etosu jako „charakterystyczny dla jednostki lub społeczności (grupy, zawodu etc.) sposób lub styl zaspokajania potrzeby godności. Na etos społeczny, grupowy, zawodowy, pracowniczy, instytucjonalny itp. składa się zawarty w danej podkulturze charakterystyczny zespół norm, symbolicznych kar i nagród z nimi związanych, a także rytuałów, ceremonii, znaków i symboli, mających dla członków grupy lub społeczności znaczenie godnościowe. Zapewniają one grupie etosowej «widzialność», ułatwiają poprzez symbole, ceremonie i rytuały identyfikację z nią, stanowią katalizator przyspieszający przyswajanie przez jej członków podkultury organizacyjnej”¹⁸.

Każdy pracownik, a urzędnik nie jest tu wyjątkiem, wnosi w miejsce pracy własne cele i priorytety. Wynikają one z doświadczeń indywidualnych, wykształcenia, wrażliwości, potrzeb emocjonalnych, ale też z warunków

¹⁷ Na 130 urzędów biorących udział w ankiecie odpowiedź taką uzyskiwano w co czwartym przypadku. W czasie publikacji tego artykułu badania jeszcze trwały. Wyniki zostaną przedstawione w raporcie *Analiza procesu wprowadzania kodeksów etycznych w urzędach samorządu terytorialnego*.

¹⁸ M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7, s. 79–80.

bytowych, kontekstu politycznego i gospodarczego. Zastosowanie znalazłyby tu trzy typy postaw, określane mianem strategii:

- przetrwania,
- prosperowania,
- spełnienia¹⁹.

Każda z tych strategii wnosi swój specyficzny wkład w jakość funkcjonującego etosu. Największe możliwości kreowania elementów właściwych etosowi (w rozumieniu Kosewskiego) stwarza strategia spełnienia. Jednak również w tym przypadku etos może, ale nie musi prowadzić do uznania priorytetu wartości i norm etycznych.

Strategia przetrwania występuje w sytuacjach skrajnej niepewności o przyszłość; generuje działania o charakterze zachowawczym, zorientowanym na przeżycie „z dnia na dzień”. Dobrym przykładem opisującym tę strategię jest refleksja zawarta w artykule poświęconym zjawisku mobbingu w miejscu pracy: „Mobbing może się w Polsce wydawać problemem w dużym stopniu ekskluzywnym, bo dotyczy tych, co pracę w ogóle mają, a niejeden bezrobotny chętnie by się z mobbingowanym zamienił i za stałą pensję znosił prześladowania szefa lub kolegów”²⁰. Strategia przetrwania może dotyczyć pracowników wszystkich szczebli. W wymiarze etycznym prowadzi do zafałszowania generalnych celów podejmowanego wysiłku pracy. Zaczyna ona mieć charakter instrumentalno-egoiistyczny. Idea dobra wspólnego nie jest respektowana. Miejsce pracy nie jest lub przestało być miejscem samorealizacji. Jeżeli okoliczności pracy sprzyjają utrwalaniu strategii przetrwania, nie ma warunków dla zaistnienia właściwego etosu. Okolicznościami sprzyjającymi strategii przetrwania są: **w wymiarze zewnętrznym** – niestabilna sytuacja polityczna, zła sytuacja gospodarcza, wysokie bezrobocie, niejednoznaczne i często zmieniane prawo etc.; **w wymiarze wewnętrznym** – złe zarządzanie, niewłaściwa kultura organizacyjna, brak jednoznacznej strategii oceny pracownika, duża rotacja kadr, uznaniowość, zjawiska mobbingu i molestowania.

Rozpoznawalne **skutki** strategii przetrwania to: niska efektywność, brak inwencji, niezdolność do pracy zespołowej, skłonność do korupcji. Nie można oczywiście generalnie zakładać, że każdy człowiek w niesprzyjających okolicznościach zacznie postępować nieetycznie. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż zacznie funkcjonować mechanizm wypierania winy. W sytuacji dylematu moralnego pracownik zrzuca odpowiedzialność za własne niewłaściwe postępowanie na okoliczności, które go do tego „zmusiły”²¹.

¹⁹ Za: Z. Pietrasiński, op. cit., s. 30.

²⁰ A. Baranowska, I.T. Miecik, *Uwaga mobbing*, „Polityka”, nr 3 (2435), 17.01.2004.

²¹ Za przykład może posłużyć wypowiedź pracownicy banku, która oszustwo tłumaczy określonymi działaniami kierownictwa: „Drastyczne różnice płac i walka o doroczną premię zaczęły wywoływać w naszym zespole zawiść. Jednocześnie nasi koledzy i koleżanki, którzy pracowali z klientem masowym, dzięki swej pomysłowości zaczęli

W **strategii prosperowania** wszelkie działania są ukierunkowane na urzeczywistnianie etosu sukcesu. Priorytetowe stają się wartości instrumentalne. Strategię prosperowania charakteryzuje konformizm i pragmatyzm. Miejsce pracy jest miejscem generowania określonych profitów, przy czym satysfakcja z wykonywanych czynności ma charakter wtórny i mniej istotny. Utylitarny światopogląd każe akceptować taką postawę, w której suma korzyści jest zawsze większa niż suma strat. W przypadku dylematu moralnego bądź po prostu konfliktu interesów, kryteria wyboru pozostają nieokreślone, często dostosowane do okoliczności, opinii innych, potencjalnego zysku, ale również wartości etycznych. Strategia prosperowania nie wyklucza motywacji etycznie dobrych, o ile te wpisują się w schemat zaspokajania potrzeb materialnych czy emocjonalnych. Strategia ta jest dobrą pożywką dla tworzenia etosu zawodowego. Powodem jest konieczność istnienia odpowiedniego otoczenia umożliwiającego prosperity.

Wracając do definicji etosu Kosewskiego, widzimy, że wynika on z potrzeby akceptacji, bycia częścią zespołu. Poczucie godności własnej jest budowane na podstawie relacji ze współpracownikami. Etos sukcesu wymaga się istnienia stabilnego, hierarchicznego porządku i przewidywalności. Sprzyja inwencji twórczej, zaangażowaniu. Kształtuje pracowitość, zapobiegliwość, co nie zmienia faktu, że wynika z konformizmu, potrzeby wygody i korzyści. W przypadku odniesienia do wartości nieekonomicznych, ich akceptacja przez pracowników ma charakter dobrowolny. Wyklucza jednak, co ciekawe, stosowanie w urzędzie czysto instrumentalnych metod zarządzania. Wymóg podmiotowego traktowania pracowników nie jest w tym przypadku czczym wezwaniem do postawy moralnie pięknej, gdyż czysto pragmatycznie przekłada się na jakość pracy, jakość komunikacji interpersonalnej i jakość podejmowanych decyzji. Stopień zadowolenia z wykonywanej pracy ma niewielki wpływ na jej jakość jedynie w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach. Im są one wyższe, tym większa potrzeba satysfakcji. Tym wyższe wymagania względem siebie i własnych wyników. Tym większa chęć uczestnictwa w odpowiednio wysokich standardach zachowania i odniesienia do jakiegoś systemu wartości. Urząd ma szereg możliwości, by taki etos propagować (polityka wewnętrzna, kultura organizacji, kodeksy etyczne,

zarabiać więcej od nas. Co roku był wśród nich ogłaszany konkurs – wygrywała go osoba, która sprzedała najwięcej produktów. Norma była wyśrubowana i równie niemożliwa do wyrobienia co nasze plany, ale nie tak skomplikowana. Liczyła się tylko sprzedaż danego pracownika. Koledzy robili tak: gdy ktoś zbliżał się do konkursowego poziomu sprzedaży, cała sala przypisywała swoje sukcesy właśnie temu liderowi. Osiągał on gigantyczny wynik i dostawał równie gigantyczną premię, którą później cały zespół w tajemnicy przed kierownictwem dzielił pod stołem”. (I.T. Miecik, *Korporacje: Szczury już nie chcą biegać*, <http://polityka.onet.pl/162,1217836,6,,druk.html> z 2005-03-10).

regulaminy wewnętrzne), ale też szereg powodów, by taki etos określić i utrwalić (wizerunek urzędu, sprawność funkcjonowania). Interesujące **skutki** to: integracja zespołu pracowników, mniejsza płynność kadry, mniejszy stres, większa efektywność pracy, wykształcenie sprawniejszych mechanizmów decyzyjnych.

Strategia spełnienia wydaje się najbardziej wartościowa z perspektywy etosu. Praca zawodowa to miejsce samorealizacji, która może nastąpić w drodze uznania wysokiej wartości pracy bądź dzieła; zaangażowania w realizację jakiegoś celu generalnego lub też w drodze uznania wysokiej wartości własnej osoby. Każdy człowiek odczuwa pragnienie godności własnej osoby. W wymiarze etycznym godność pozostaje wartością nienaruszalną. Posiadamy ją na mocy faktu bycia osobą ludzką. W wymiarze psychologiczno-społecznym percepcja godności nie jest jednoznaczna, a jej urzeczywistnianie może odbywać się w różny sposób. W najprostszej formie, potrzeby godnościowe zaspokajamy przez partycypację w uznanych społecznie (bądź w grupie lokalnej) sferach wartości. W zależności od przyjętego kryterium wartościowania będzie to skala prestiżu, statusu majątkowego, miejsca w hierarchii, zajmowanego stanowiska, utrzymywanych znajomości czy stylu życia. Poczucie godności własnej (godziwości) wytwarza się przez wchodzenie w interakcje z otoczeniem. Jest to godność o charakterze relacyjnym. Bywa uzależniona od atrybutów zewnętrznych: systemu kar i nagród, procedur, ceremonii i rytuałów podnoszących znaczenie wydarzenia (toga sędziowska, przecinanie wstęg na ceremoniach otwarcia). Elitarny charakter grupy etosowej sprzyja utrwalaniu tego typu postaw godnościowych. Równie ważne jest poczucie misji; uczestnictwo w projektach czy zadaniach, których ranga i znaczenie zwiększają powagę pracowników. Można to określić jako „świecenie światłem odbitym”. Ma to też swoje ujemne strony. Podkreślanie pozycji własnej może odbywać się kosztem deprecjonowania pozycji współpracowników czy podwładnych. Uzależnia uznanie godności własnej od opinii osób o wyższym statusie, mających w danej grupie pozycję autorytetu, np. przełożonych. Niewłaściwy może również okazać się wybór czynników „godnościotwórczych”, ograniczenie ich jedynie do wymiaru materialnego. Górują one wtedy nad wzorcami moralnymi i usprawiedliwiają ewentualne naruszenie norm etycznych lub prawnych.

Pogłębione przeżywanie własnej wartości jest z kolei domeną tzw. autonomii godnościowej. W tym przypadku mamy do czynienia z przemyślaną hierarchią wartości, która w świadomości pracownika przyjmuje postać apodyktycznego arbitra. Człowiek „z zasadami” to ktoś postępujący z absolutną pewnością. Centralnym punktem tej postawy jest uznanie wartości nadrzędnych, autotelicznych. Są to zwykle powszechnie akceptowane wartości etyczne.

Podsumowanie

Głównym czynnikiem określającym potencjał urzędu są jego zasoby wewnętrzne – zespół pracowników, ich kompetencje, wspólny system wartości, styl pracy. Każdy z tych elementów cechuje wewnętrzny dynamizm, którego odpowiednie ukierunkowanie jest w stanie odcisnąć swój ślad na pracy urzędu. Urząd jest z kolei określony przez strukturę i cel obszarem przestrzeni społecznej, z całą różnorodnością indywidualnych motywacji, zaangażowania, wzajemnych relacji, postaw i działań. Ozwierciedla całościowość postaw i relacji międzyludzkich, zarówno o charakterze instytucjonalnym, jak i osobowym. Wewnętrzny rozwój tej przestrzeni polega na doskonaleniu pracowników pod względem kompetencyjno-moralnym.

Kreowanie etosu zawodowego z konieczności musi być systematyczne, metodyczne i długofalowe²². Powinno opierać się na jasnych kryteriach, dających pewność, że tworzone standardy sprzyjają godnej pracy i wspierają państwo prawa.

Etos jest zarazem probierzem dla wartości etycznych. To nieustanna korespondencja systemu norm i wartości z rzeczywistymi postawami i działaniami członków danej grupy. I właśnie przełożenie praktyczne pozwoli odróżnić sprawnie funkcjonujący etos od zwykłego, choć czasem mającego postać instytucjonalną, moralizatorstwa.

Bibliografia

- Baranowska A., Miecik I.T., *Uwaga mobbing*, „Polityka”, nr 3 (2435), 01.17.2004.
- Bauman Z., *Etyka ponowoczesna*, PWN, Warszawa 1996.
- Berlin I., *O dążeniu do ideału*, „Res Publica” 1990, nr 2.
- Dobrzyński M., *Nowe tendencje w zarządzaniu a budowa kariery*, „Master of Business Administration” 2005, nr 1(72).

²² Kontrowersyjne wydają się stwierdzenia, że etos jest w oczywisty sposób wypadkową stosowania odpowiednich socjotechnik. „Oddziaływanie na świadomość pracowników dobrze przemyślanymi socjotechnikami przywraca wartościom właściwe miejsce w praktyce menedżerskiej i gospodarczej. Trzeba zacząć od wprowadzenia ich w zarządzanie pracą, sam proces pracy, na który najłatwiej wywierać zorganizowany wpływ. Świadomy swego zadania, odpowiednio przeszkolony menedżer jest w stanie w ciągu trzech lat wytworzyć w podległej mu jednostce etos pracowniczy z prawdziwego zdarzenia” (M. Kosewski, op. cit., s. 72). W przypadku etosu urzędnika administracji publicznej w grę wchodzi zbyt duża liczba czynników zewnętrznych, które mogą wspierać, ale też niweczyć jakiegokolwiek wysiłki na rzecz jego wytworzenia.

- Filek J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, MSAP AE, Kraków 2004.
- Kiepas A., *Człowiek a technika: problem podmiotowości człowieka w świecie współczesnej techniki*, „Transformacje” 2001, nr 1–4 (27–30); 2002, nr 1–4 (31–34).
- Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, M.P. Nr 46, poz. 683.
- Kosewski M., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7.
- Miecik I.T., *Korporacje: Szczury już nie chcą biegać*, <http://polityka.onet.pl/162,1217836,6,,druk.html> z 10.03.2005.
- Ossowska M., *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Pietrasiniński Z., *Mądrość, czyli świetne wyposażenie umysłu*, Scholar, Warszawa 2001.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, Zys i S-ka, Poznań 2002.
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r.*; DzU 2006 nr 170 poz. 1218.
- <http://www.etyka.usc.gov.pl/dokumentacja.html>
- <http://www.przejrzystapolska.pl/>

ADAM STRZELECKI

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek

ASPEKTY NORMATYWNE WZORCA OSOBOWEGO URZĘDNIKA PUBLICZNEGO

Wstęp

Rozpoczęcie pracy w zawodzie urzędnika oznacza wejście do określonej społeczności, w której został ukształtowany zespół faktycznych i normatywnych zasad zachowań i postępowań. Oporni urzędnicy są przymuszani do przestrzegania określonych praktyk. Sposób postępowania pracowników w administracji instytucji publicznych regulowany jest wprost, przez różnego rodzaju pragmatyki urzędnicze czy zawodowe, jak np. ustawa o służbie cywilnej, pragmatyki urzędników państwowych, kodeksy urzędnicze, kodeksy radnych, zakładowe regulaminy pracy, albo pośrednio wyznaczające sposób postępowania, jak np. ustawa o zamówieniach publicznych, ustawa o finansach publicznych, prawo budowlane.

W przedstawionym materiale wskazano na rolę, jaką odgrywa etyka zawodowa w administracji publicznej, gdzie obok konkretnych obowiązków urzędniczych mamy do czynienia z aspiracjami. Te aspiracje są przejawem praktyki i zależą od czynnika moralnego ukształtowanego w danej osobie. Są one zróżnicowane w zależności od wykonywanej funkcji i sytuacji. Analizując więc zagadnienia etyki urzędników w administracji publicznej, trzeba odwołać się do uznanych zasad w tym względzie. Zasady te zostały przedstawione zgodnie z uznanymi w literaturze cechami i regułami, którymi powinni kierować się pracujący w administracji publicznej.

Na tle przedstawionych zasad etyki w administracji publicznej wskazano, jakie regulacje i normy prawne regulują wzorce osobowe urzędnika administracji publicznej. Zwrócono uwagę, że nie jest możliwa kodyfikacja wszystkich norm etycznych pracowników administracji publicznej.

Wskazano, jakie regulacje są właściwe dla oceny określonego indywidualnego postępowania pracownika administracji publicznej.

W ostatniej części artykułu przedstawiono analizę kodeksu etyki w mieście Włocławku oraz omówiono wyniki ankiet oceniających jego roczny okres funkcjonowania. Materiał badawczy oparto na bazie ogólnodostępnych danych na stronie internetowej miasta Włocławek.

W rezultacie, w elementach oceny przedstawione zostały wnioski na temat aspektów prawnych w obowiązujących regulacjach wzorca osobowego urzędnika administracji publicznej, co w zamyśle autora było celem artykułu.

Etyka zawodowa, zasady etycznego postępowania w administracji publicznej

W procesie transformacji ekonomiczno-społecznej, a w jej ramach w reformowaniu administracji publicznej, występuje konieczność odwoływania się do instrumentalnej etyki stosowanej i prowadzenia empirycznego dyskursu moralnego¹. W ostatnich latach ukształtowała się etyka zarządzania i zarządzanie etyką, w obszarach których możliwe jest kształtowanie i podnoszenie efektywności organizacyjnej przez celowe wdrażanie infrastruktury etycznej oraz wykorzystanie zasady samoregulacji oraz kodeksów etycznych². Współcześnie rozwiniętą formą administrowania jest koncepcja „zarządzania etycznego”, która uwzględnia zarówno standardy administracji publicznej zawarte w uregulowaniach ustawowych i kodeksach etycznych, jak i pożądane cechy w sposobie postępowania urzędników (menedżerów publicznych), takie jak: wrażliwość, kreatywność, skuteczność³. Zarządzający w administracji publicznej jest często nie tylko urzędnikiem, ale także politykiem, który w pracy administracyjnej powinien oddzielać politykę od kierowania i zarządzania⁴.

Zagadnienie sprawności państwa dotyczy nie tylko dobrego prawa, ale także sprawności układu decyzyjnego i wykonawczego, gdzie istotne są kwalifikacje osób pracujących w administracji oraz ich moralność. Negatywnym zjawiskiem w administracji jest zastępowanie myślenia kreatywnego dyscypliną oraz dążenie do przerostu zatrudnienia⁵, którego

¹ N. Vasiljeviene, *Współczesna transformacja paradygmatów etycznych* [w:] *Etyczne podstawy kultury biznesu*, red. J. Kubka, Wydawnictwo PG, Gdańsk 2001, s. 21.

² *Ibidem*, s. 21.

³ A. Strzelecki, *Etyka kierownika w administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, red. B. Sprengel, A. Strzelecki, Wydawnictwo WSHE, Włocławek 2005, s. 99.

⁴ *Ibidem*, s. 100.

⁵ J.K. Galbraith, *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, Bellona, Warszawa 1999, s. 89.

limitowania w administracji publicznej nie wymusza, tak jak w biznesie, ekonomia.

W każdym państwie demokratycznym fundamentem porządku prawnego jest prawo moralne. Na straży norm etycznych stoi wyłącznie sumienie ludzkie, które weryfikuje ludzkie działanie⁶. Między powinnością moralną a prawami człowieka istnieje pewna logiczna korelacja. Tam, gdzie występuje prawo człowieka, które należy respektować, na ogół istnieje też moralna powinność respektowania tego prawa. Relacja odwrotna jest przypuszczalnie mniej powszechna⁷.

Rozpatrując prawa i powinności, trzeba odróżnić ogólne, dotyczące wszystkich ludzi, od przypadków szczególnych, charakterystycznych dla konkretnych ról społecznych⁸. Chodzi tu o powinności i prawa właściwe dla roli m.in.: urzędnika, posła, senatora, radnego, menedżera, kierownika, dyrektora, partnera, pracodawcy. Te specyficzne obowiązki i uprawnienia pojawiają się wraz z podjęciem pracy. Są one pewnymi zobowiązaniami i żądaniem nałożonymi na te prawa i powinności, które wszyscy mamy i, co najistotniejsze, nie zastępują ich ani też ich nie anulują. Stanowiąc do nich dodatek, nakładają dodatkową odpowiedzialność, czerpiąc legitymację ze zgodności z fundamentalnymi zasadami. Na przykład, ciążący na kierowniku obowiązek zapewniania bezpiecznych warunków pracy jest w dużym stopniu rozszerzeniem ogólnej powinności zachowania oraz ochrony zdrowia i życia. W rezultacie specyficzne reguły moralne dotyczące wykonywania jakiegoś zawodu czy funkcji są o tyle wiążące, o ile występują w zgodzie z fundamentalnymi prawami.

Obowiązujące koncepcje etyczne i praktyki moralne, tradycyjnie oparte na przymiotach godności, honoru, poufności itp., nabierają zróżnicowanego znaczenia i intensywności w różnych kontekstach i obszarach społecznych. Istnieje podstawowa różnica między obowiązkiem zawodowym a odmiennej od niego aspiracji. Powinność bowiem wynika z obowiązujących norm prawnych, zaś aspiracja jest przejawem rozwijania stylu praktyki i raczej zachęca profesjonalistów do zachowań etycznych. Czynniki moralny w określonej osobie kształtowany jest przez sumę ról i funkcji pełnionych przez tę osobę. Uważa się, że kontekst ról i sytuacji jest ważny dla rozstrzygnięcia wszelkich kwestii etycznych, w działaniach na rzecz osoby trzeciej, w szczególności w analizie stopnia szkodliwości takiego działania. Stąd też problemy moralne towarzyszą nam w różnych rolach i relacjach w życiu osobistym i zawodowym⁹.

Poleganie na moralności regulowanej normami prawnymi skupia się na wytyczaniu granic, w jakich powinna utrzymać się osoba odgrywająca

⁶ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN, Warszawa 1971, s. 50.

⁷ G.D. Chryssides, J.H. Kaler, *Wprowadzenie do etyki biznesu*, PWN, Warszawa 1999, s. 108.

⁸ *Ibidem*.

⁹ R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 50.

jakaś rolę lub wykonująca jakiś zawód, nie angażując się w zachowanie nieetyczne. Skłania to jednak do faworyzowania społecznego konformizmu na niekorzyść rozwijania pozytywnego charakteru. Kształtowanie pozytywnego wzorca zachowań etycznych powinno polegać na rozwijaniu zdolności do rozwiązywania nietypowych dylematów etycznych, trudnych w rozstrzygnięciach w działalności profesjonalnej¹⁰. Warto by w tym miejscu przywołać „realizm praktyczny”, w którym można dostrzec różnicę między wartościami, ich znaczeniem i hierarchią tych wartości. Zagadnienie ważności odnosić się będzie nie tylko do dyrektyw praktycznych, lecz także zdeterminowane będzie wyborem moralnym. Dojrzałość realisty praktycznego polega raczej na bystrości przywódcy niż na nieśmiałości osób mało przedsiębiorczych¹¹.

Etyka obywatelska zawiera normy etyczne określające powinności moralne w społeczeństwie obywatelskim, natomiast etyka życia publicznego formułuje normy pożądanых zachowań obywateli pełniących funkcje publiczne, ogarniając wszystkie sfery życia publicznego. W administracji publicznej etyka pojawia się w kontekście etycznej profesjonalizacji urzędników i pokrywa się po części zakresów etyki urzędniczej z etyką obywatelską i etyką życia publicznego¹².

Poza tym, że można uznać konieczność funkcjonowania zasad etycznych w szeroko pojętej administracji publicznej, powstaje pytanie o celowość jej instytucjonalizacji w zawodzie urzędnika publicznego. Uważa się, że można sformułować pewne cechy charakterystyczne tych zawodów, które wymagałyby instytucjonalizacji prawnej w formie kodeksu etycznego¹³. Należą do nich:

- zawody, których pełnienie pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną życia, zdrowia i bezpieczeństwa,
- zawody, którym powierzona zostaje godność, wprowadzanie nowych pokoleń do poszczególnych dziedzin kultury,
- zawody obejmujące działania, z którymi wiąże się poruczona własność.

Wymienione zawody mają istotny wpływ na ludzkie życie, jego sferę fizyczną, duchową, psychiczną i materialną, co skłania do prób pewnej unifikacji postępowania zachowań osób je wykonujących. Do tych profesji należy niewątpliwie zaliczyć zawód urzędnika państwowego i samorządowego.

Administracja jest zjawiskiem społecznym, a jej przedmiotem jest współżycie społeczne. Zajmując się z obowiązku sprawami wspólnoty i członkami tej wspólnoty, administracja ukierunkowuje się na interes

¹⁰ Ibidem, s. 49.

¹¹ Por. W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu. Nowa edycja*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004, s. 200.

¹² R. Tokarczyk, op. cit., s. 259–261.

¹³ W. Kot, *Status kodeksów etycznych zawodów ekonomicznych* [w:] *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, red. B. Pogonowska, PWE, Warszawa 2000, s. 211.

publiczny, który nie jest ustalony raz na zawsze, lecz zmienia się w czasie¹⁴. Wyznacza go konstytucja i zgodne z nią prawodawstwo.

Administracja publiczna dysponuje możliwością użycia przymusu dla przeprowadzenia swoich zarządzeń, co odróżnia ją od administracji w organizacjach prywatnych, które nie dysponują takimi środkami. Objawy woli organów administracyjnych występują nie tylko jako akty administracyjne, ale również w postaci np. umów kupna-sprzedaży, najmu, umów o charakterze inwestycyjnym, kapitałowym, leasingowym, kredytowym¹⁵.

W różnego rodzaju instytucjach publicznych, takich jak: urzędy administracji państwowej, samorządu terytorialnego, jednostki i zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, występuje problem etyki w postępowaniu pracowników. Wiąże się to z utrzymaniem odpowiedniego poziomu jakości pracy i świadczonych usług. O ile w biznesie stosuje się tzw. całościowe zarządzanie jakością (TQM – Total Quality Management), o tyle w administracji instytucji publicznych, które nie są nastawione na maksymalizację zysku, problem etyki w działaniach zatrudnionych tam ludzi jest bardziej złożony. Złożoność problemu polega przede wszystkim na tym, iż np. urzędy administracji publicznej państwowej i samorządowej z jednej strony odgrywają służebną rolę w stosunku do społeczeństwa (o działaniu non profit), z drugiej zaś nadzorują działania dotyczące sfery gospodarczej, nierzadko biznesowej. Ponadto wszystkie te instytucje publiczne są instytucjami zaufania publicznego, na które szczególnie wrażliwa jest opinia publiczna.

Etyka w administracji publicznej, zabezpieczając interes publiczny, pełni różnorodne funkcje:

- jest podstawą dobrych rządów,
- legitymizuje działania,
- przeciwdziała i zapobiega patologiom, w tym zjawiskom korupcyjnym,
- kształtuje pozytywne wartości w życiu publicznym,
- ułatwia podejmowanie trudnych decyzji administracyjnych przez urzędników¹⁶.

Zasady moralne stanowią żywozną część struktury każdego społeczeństwa i nie są po prostu jednymi z wielu rodzajów reguł społecznych, są natomiast wśród nich szczególnie uprzywilejowane. Tworzą one bazę do oceny poprawności pozostałych. Nawet normy prawne są podporządkowane moralnym. Prawo może być odbierane jako tak niemoralne, że jedynie właściwe moralnie jest jego nieprzestrzeganie¹⁷. W Polsce

¹⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1996, s. 8–9.

¹⁵ Ibidem, s. 10.

¹⁶ B. Kudrycka, *Dylematy etyczne pracowników administracji*, PWN, Warszawa 1995, s. 142 i nast.

¹⁷ Z. Sadowski, *Eseje o gospodarce*, Bellona, Warszawa 2000, s. 27.

w okresie transformacji gospodarki po roku 1990 w kręgach polityków i biznesmenów zdarzało się głoszenie poglądu, że pierwszy milion złotych trzeba zdobyć na pograniczu prawa lub wręcz je naruszając. Do dzisiaj powstałe wówczas różne afery gospodarcze¹⁸ nie znalazły satysfakcjonujących rozstrzygnięć sądowych. W Polsce i wielu innych krajach obserwujemy konsekwencje stylu życia nastawionego wyłącznie na własną korzyść, bez brania odpowiedzialności za całość państwa. Niemal we wszystkich krajach Europy ministrowie i wysocy urzędnicy muszą podawać się do dymisji na skutek udowodnionej korupcji¹⁹. Najbardziej narażona na korupcję jest sfera działań urzędniczych, obejmująca zamówienia publiczne, gdzie podstawowymi przyczynami „ustawiania” i unieważniania przetargów są nieformalne układy i korupcja²⁰.

Zasady etyczne wiążą pracownika administracji publicznej niezależnie od tego, czy są ujęte w normach prawa stanowionego. Chociaż nie sformułowano ich w normach prawnych wiążą jednak pracownika administracji publicznej w sumieniu, co oznacza, że ich naruszenie niesie za sobą odpowiedzialność moralną. Natomiast naruszenie norm moralnych ujętych w normach prawnych rodzi odpowiedzialność prawną²¹.

Mówiąc o etyce w pracy administracji publicznej, trzeba odwołać się do uznanych zasad administracji publicznej w Unii Europejskiej²². Są to takie zasady jak: zasada administracji przez prawo i w granicach prawa (*rule of law*), zasada proporcjonalności, pewności prawnej, zasada ochrony słuszných interesów publicznego i jednostkowego, zasada niedyskryminacji, zasada wysłuchania w procesie podejmowania decyzji administracyjnych, zasada udzielania pomocy i wskazówek, zasada pozakontraktowej odpowiedzialności administracji publicznej oraz zasada słusznego dostępu do sądów administracyjnych²³.

Zasady etyczne odnoszące się zarówno do osób wybieralnych, jak i zajmujących się sprawami publicznymi, w formie kodeksowej występują w wielu krajach. Na ogół zawierają one wskazania postaw zabronionych prawem, ograniczenia i działania uznawane za nieetyczne ze społeczne-

¹⁸ R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Wybrane problemy bezpieczeństwa systemu bankowego w okresie transformacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7–8; R. Sasiak, *Bankowe przedsiębiorstwa maklerskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 2, s. 3.

¹⁹ M.G. Donhoff, *Ucywilizujmy kapitalizm. Granice wolności*, Bellona, Warszawa 2000, s. 25.

²⁰ A. Strzelecki, *Etyka w procesie zarządzania w samorządzie terytorialnym* [w:] *Z warsztatu badawczego Katedry Nauk Społecznych. Społeczne uczestnictwo w rozwoju lokalnym*, red. A. Potoczek i J. Stępień, Wydawnictwo AR w Poznaniu i WSHE we Włocławku, Poznań–Włocławek 2004, s. 52–53.

²¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, (Wrocław) 2004, s. 279–280.

²² Por. J. Białocerkiewicz, *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, Wydawnictwo WSHE, Włocławek 2003, s. 129–133.

²³ *Ibidem*, s. 129.

go punktu widzenia. W Centrum Etyki Rządowej Instytutu Josephsona w 1990 roku opracowano, na podstawie analizy kodeksów etycznych z różnych działów administracji publicznej, ogólne zasady i wytyczne w służbie publicznej. W myśl tych zasad, urzędnicy administracji publicznej państwowej i samorządowej powinni postępować w następujący sposób²⁴:

- traktować urząd publiczny jako służbę w interesie publicznym (urząd zaufania publicznego),
- niezależnie i obiektywnie rozstrzygać sprawy,
- ponosić odpowiedzialność przed społeczeństwem,
- uwzględniać demokratyczne przywództwo,
- pogłębiać zaufanie do urzędu publicznego.

Zagadnieniami ściśle związanymi z jawnością instytucji publicznych są działania określone mianem lobbingu²⁵. Lobbying jest działalnością wysoce kontrowersyjną, bowiem zakłóca relacje między władzą publiczną a działalnością gospodarczą i przez wielu jest postrzegany jako zjawisko sprzyjające korupcji oraz preferujące partykularne interesy²⁶. Praktyka ostatnich lat przyniosła sporo przykładów działań lobbistycznych podejmowanych przez organa samorządu terytorialnego, podmioty komunalne i obywatelskie wspólnoty interesów²⁷; występują już istotne symptomy trwałych elementów lobbingu w działaniach administracji publicznej.

Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego

W języku potocznym urzędnik to osoba piastująca jakieś stanowisko w urzędzie w szeroko pojmowanej administracji państwowej, samorządowej, prywatnej. Język prawodawstwa w każdym współczesnym państwie definiuje pojęcie „urzędnika”²⁸. W myśl art. 4 *Ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*²⁹, urzędnikiem w tej służbie może być osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo umyślne, posiada kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania do służby cywilnej, ma nieskazitelny charakter i stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej oraz może być zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy. Ustawa ta wprowadza w korpusie służby cywilnej podział na

²⁴ B. Kudrycka, *Etyka pracy urzędnika amerykańskiego (na przykładzie kodeksu etycznego ICMA)*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 7–8, s. 72–73.

²⁵ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 124.

²⁶ Ibidem, s. 125.

²⁷ Ibidem, s. 125–126.

²⁸ R. Tokarczyk, op. cit., s. 250.

²⁹ DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.

urzędników i pracowników, trzeba jednak rozumieć, że w każdym przypadku chodzi o stanowiska urzędnicze³⁰.

Obok ustawy o służbie cywilnej, funkcjonująca *Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*³¹ wprowadza podział urzędników na mianowanych i umownych. Tymczasem *Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*³² nie uwzględnia podziału pracowników samorządowych na urzędników samorządowych i pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Tak więc zwrot „urzędnik samorządowy” funkcjonuje nie jako termin prawny, lecz jako termin prawniczy³³. Miejsce zatrudnienia, jako kryterium wyróżnienia pracownika samorządowego, w sposób jednorodny prowadzi, bez istotnego powodu, do nieuzasadnionych następstw prawnych. Otóż wszyscy pracownicy samorządowi, także na stanowiskach obsługi i pomocniczych, traktowani na równi z urzędnikami samorządowymi wykonującymi zadania publiczne, nie mogą wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. To normatywne usytuowanie pracowników usługowych i pomocniczych oznacza, że ustawodawca w sposób nieuzasadniony ogranicza sferę prywatności osób niezwiązanych z podejmowaniem decyzji³⁴.

Model współczesnego urzędnika administracji publicznej kształtowany jest pod wpływem różnorodnych czynników związanych z rozwojem funkcji państwa, cechami społeczeństwa oraz zakresem i specyfiką działań administracji. Te uwarunkowania tworzą zarys modelu pracownika administracji publicznej, katalog najistotniejszych współczesnych wymogów w zakresie administrowania i zarządzania³⁵.

Utrwalanie i wzmacnianie zasad etycznych pracowników administracji publicznej, najczęściej realizowane jest przez³⁶:

- tworzenie, rozbudowywanie i popularyzację tzw. kodeksów etycznych;
- ujmowanie norm etyki pracownika administracji publicznej w normy prawa stanowionego.

Skodyfikowanie wszystkich norm etycznych pracowników administracji publicznej nie jest możliwe. Dla oceny indywidualnego postępowania pracownika administracji publicznej, które nie zostało ujęte w normie prawnej, stosowane są odpowiednio normy obowiązującego

³⁰ J. Piątkowski, *Jednolitość czy dyferencjacja zatrudniania w administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, op. cit., s. 47.

³¹ Tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953 ze zm.

³² Tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593 ze zm.

³³ J. Piątkowski, op. cit., s. 47.

³⁴ Ibidem.

³⁵ A. Potoczek, *Model współczesnego urzędnika w administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, op. cit., s. 42–43.

³⁶ Ibidem, s. 281.

prawa. Demokratyczne państwo prawa funkcjonuje dobrze, gdy etyczne zachowanie pracowników administracji publicznej spotyka się z etycznymi zachowaniami się obywateli. W sytuacji, gdy nieetyczne zachowania pracowników administracji publicznej spotykają się z nieetycznymi zachowaniami obywateli, państwo prawa może znaleźć się w sytuacji kryzysowej³⁷. Standardy zachowań profesjonalnych ujęte w formie kodeksu mogą zawierać nie tylko symboliczne deklaracje. Wyrażają i legitymizują, także pod względem moralnym, profesję urzędniczą. Podkreślają społeczne znaczenie statusu urzędników, utwierdzając członków tej profesji w przekonaniu o ich rzekomych lub faktycznych przewagach moralnych³⁸.

W drugiej połowie XX wieku powstało wiele uregulowań w sferze etyki, dotyczących postępowania pracownika na płaszczyźnie zawodowej. W Polsce spora liczba takich kodeksów została stworzona w latach 90. Nazwa „kodeks” w języku polskim sugeruje bliskość tych uregulowań z prawodawstwem. Kodeksy etyczne są jednak pewnego rodzaju deklaracją etyczną, manifestacją postawy moralnej, związanej z pełnieniem jakiejś funkcji czy odgrywaniem roli w społeczeństwie³⁹. W praktyce urzędniczej kodeksy etyczne pojawiły się późno w profesjonalizacji, ponieważ nie były wynikiem naturalnego rozwoju, lecz dążenia do wypełniania funkcji, która stała się ważna dla jednolitej i zwartej profesjonalnej wspólnoty⁴⁰.

Wśród funkcji, jakie spełniają kodeksy etyczne można wyróżnić: regulacyjne, opiniotwórcze i edukacyjne. Ich celem jest jasne sformułowanie wartości nadrzędnych dla danego zawodu, danej organizacji publicznej, czyli unaocznienie i zwerbalizowanie tego, co najważniejsze w postępowaniu pracowników. Kodeksy zatem dążą do wyeliminowania zachowań patologicznych, szkodzących zarówno organizacji, jak i społeczeństwu⁴¹. Uważa się, że niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu rozwiązań gwarantujących etyczne działanie administracji publicznej. System taki jest określany pojęciem infrastruktury etycznej⁴².

Standardy prawne postępowania w służbie administracji państwowej i samorządowej możemy znaleźć w *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego* z 1985 roku (ratyfikowanej przez Polskę w 1993 roku)⁴³, *Ustawie z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych* i w ustanowionym przez Prezesa Rady Ministrów 11 października 2001 roku *Kodeksie Etyki Służby Cywilnej*.

³⁷ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, op. cit., s. 280.

³⁸ R. Tokarczyk, op. cit., s. 261.

³⁹ E. Hope, *Rola kodeksów etycznych w procesie instytucjonalizacji etyki* [w:] *Etyczne podstawy kultury biznesu*, red. J. Kubka, PG, Gdańsk 2001, s. 97.

⁴⁰ R. Tokarczyk, op. cit., s. 261.

⁴¹ E. Hope, op. cit., s. 105.

⁴² Ibidem, s. 253.

⁴³ DzU z 1994 r. nr 124, poz. 607.

Nie bez znaczenia dla określenia normatywnego wzorca osobowego urzędnika publicznego są dwa europejskie akty prawne – *Europejski Kodeks Postępowania dotyczący politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych*, przyjęty 17 czerwca 1999 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) oraz *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku.

Normatywne, ogólne wzorce postępowania w administracji publicznej są rozproszone w różnej rangi regulacjach. Powstaje pytanie, czy istniejące wzorce powinny być przeniesione do tworzonych kodeksów etyki w instytucjach państwowych i jednostkach samorządu terytorialnego. Prawo tego nie zabrania, co stwierdził także NSA, wskazując, że uchwalenie np. kodeksu etyki radnych należy do standardów demokratycznej Europy⁴⁴.

Studium Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miasta Włocławek

Samorząd terytorialny miasta Włocławek podjął interesujące działania w obszarze regulacji zasad etycznych – ich wprowadzenia i przestrzegania przez pracowników urzędu miasta. Dążąc do promowania uczciwości, a także do doskonalenia praktyki sprawowania władzy i administrowania przez przestrzeganie zasad dobrego rządzenia, Urząd Miasta Włocławek przystąpił do akcji „Przejrzysta Polska”.

Akcja „Przejrzysta Polska” prowadzona była przez „Gazetę Wyborczą” przy wsparciu Fundacji Agora, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego. Obowiązkiem uczestników akcji jest realizowanie i przestrzeganie zadań przypisanych do sześciu Zasad Dobrego Rządzenia, a mianowicie:

- zasady przejrzystości, której celem jest ułatwienie dostępu do usług świadczonych przez gminę, a także informowanie mieszkańców zarówno o planowanych działaniach, wydarzeniach, jak i podjętych decyzjach samorządu;
- zasady braku tolerancji dla korupcji, przez opracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu, nakładającego obowiązek unikania sytuacji, które mogłyby być zinterpretowane jako korupcyjne i nieetyczne;
- zasady partycypacji społecznej, przez współpracę z mieszkańcami i organizacjami społecznymi w celu rozwiązywania problemów lokalnych oraz podejmowania działań przyczyniających się do rozwoju społeczno-ekonomicznego;

⁴⁴ Sygn. II OSK 287/06.

- zasady przewidywalności, przez tworzenie i korygowanie planów rozwoju obejmujących wszystkie obszary działania w perspektywie wieloletniej;
- zasady fachowości, przez zagwarantowanie równego dostępu do stanowisk pracy i weryfikację kandydatów na pracowników w oparciu o kryterium fachowości, a także stałe podnoszenie kompetencji pracowników;
- zasady rozliczalności, przez umożliwienie mieszkańcom uzyskania informacji o tym, jak zaprojektowano budżet na kolejny rok oraz jak rozliczono budżet z poprzedniego roku.

Akcja trwała od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 roku; gminy, które wypełniły wszystkie zadeklarowane zadania otrzymały certyfikat uczestnictwa w tym programie.

Prezydent Miasta Włocławek w *Zarządzeniu nr 14/2005 z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie realizacji zadań będących wynikiem uczestnictwa urzędu miasta w akcji społecznej „Przejrzysta Polska”* określił zadania będące wynikiem uczestnictwa urzędu miasta w tej akcji⁴⁵. Zarządził „wypracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta” i określił termin realizacji oraz sporządzenia sprawozdania – do 30 czerwca 2005 roku.

W wyniku podjętych działań kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Włocławek został wprowadzony w życie zarządzeniem prezydenta z dniem 1 września 2005 roku⁴⁶.

We wstępie do powyższego kodeksu napisano: „Mając na względzie dobro społeczności lokalnej oraz pogłębienia zaufania mieszkańców miasta dla władzy samorządowej, wprowadza się kodeks etyczny pracowników samorządowych Urzędu Miasta Włocławek oparty na fundamentalnych wartościach praworządności, uczciwości, sprawiedliwości, szacunku, prawdzie, obiektywizmu, godności i lojalności. Kodeks stanowi zbiór wartości i zasad, którymi powinni kierować się pracownicy Urzędu Miasta Włocławek podczas wykonywania zadań służbowych w miejscu pracy, jak i poza nim”. Nie wskazano podstaw prawnych tej regulacji, nie nawiązano chociażby do *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* czy pragmatyk urzędniczych. Ponadto, wymieniając fundamentalne wartości, nie określono ich zbyt precyzyjnie. Użyte dalej w dokumencie sformułowanie, że tymi wartościami powinni kierować się pracownicy „tylko” podczas wykonywania zadań służbowych, niezbyt dobrze koresponduje z wcześniej wskazaną wartością „godności” pracownika samorządowego.

⁴⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Włocławek jest umieszczone na stronie: www.wloclawek.pl

⁴⁶ *Zarządzenie nr 114/2005 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 31 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta Włocławek* (<http://www.wloclawek.pl/?id=428>).

Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miasta Włocławek składa się z czterech rozdziałów:

1. *Zasady ogólne*, w którym zawarte są trzy ustępy informujące: ko- go dotyczy kodeks, jak pracownik powinien traktować pracę, oraz kiedy pracownik samorządowy narusza normy kodeksu. Trudno tę treść uznać za merytorycznie wyczerpującą zasady ogólne.

2. *Zasady postępowania*, w którym wymienione zostały takie zasa- dy jak: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywność i równe traktowanie, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, jawność postępowania, dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządo- wych, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, uprzejmość i życz- liwość w kontaktach z mieszkańcami, radnymi, zwierzchnikami, pod- władnymi i współpracownikami (zabrakło wzmianki, że także z innymi petentami, a zwłaszcza z potencjalnymi inwestorami). Wymienione za- sady nie zostały omówione i wyjaśnione.

3. *Wykonywanie zadań*, w którym określone zostały zasady postępo- wania przy wykonywaniu zadań (27 różnie przedstawionych reguł postę- powania). W §12 tego rozdziału określony został rodzaj odpowiedzialno- ści za nieprzestrzeganie kodeksu etyki – odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna z odwołaniem się w tym względzie do Regulaminu Pracy Urzędu Miasta.

4. *Postanowienia końcowe* – zwraca tu uwagę ustęp 4, w którym po- wierzono dokonywanie oceny przestrzegania zasad kodeksu Komisji So- cjalnej Urzędu Miasta Włocławek. Wydaje się, że oceny takiej powinien dokonywać zespół osób, w którego składzie znalazłyby się osoby nieza- trudnione w urzędzie, chociażby radni. Brakuje też określenia kryteriów i sposobu dokonywania takich ocen.

Oceniając jednak pozytywnie przystąpienie do akcji „Przejrzysta Pol- ska” i wprowadzenie w jej wyniku *Kodeksu Etyki Pracowników Urzę- du Miasta Włocławek*, należy zwrócić uwagę na brak zamieszczenia w nim podstaw prawnych dla wymienionych tam zasad postępowania pracowników (urzędników). Pomimo że nie został uchwalony jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego kodeks etyczny, któ- ry byłby najlepszą podstawą prawną, to jednak można było opierać się na pragmatykach urzędniczych, a przede wszystkim na *Europejskim Ko- deksie Dobrej Administracji*.

Zwrócić trzeba także uwagę na pozytywny fakt, iż Prezydent Mia- sta Włocławek w drodze zarządzenia wprowadził procedury stałego mo- nitoringu i corocznego społecznego przeglądu kodeksu⁴⁷. W wyniku tej procedury na portalu Urzędu Miasta Włocławek zostały zamieszczone

⁴⁷ Zarządzenie Prezydenta Miasta Włocławek Nr 24/2006 z dnia 31 lipca 2006 r. w spra- wie wprowadzenia procedury stałego monitoringu i corocznego społecznego przeglądu kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta Włocławek (<http://www.wloclawek.pl/?id=428>).

ankiety, które każdy mógł wypełnić. Podobną możliwość stworzono także dla pracowników tego urzędu. W świetle obowiązującego zarządzenia Prezydenta Miasta Włocławek, raz do roku, każdorazowo we wrześniu, komisja socjalna pod przewodnictwem sekretarza urzędu winna ocenić funkcjonowanie kodeksu.

Wyniki wypełnionych ankiet za okres rocznego funkcjonowania kodeksu zawierają załączniki: 1. *Opinie społeczeństwa Miasta Włocławek* i 2. *Opinie pracowników Urzędu Miasta Włocławek*.

W zamieszczonych na stronie internetowej zbiorczych wynikach ankiet Urzędu Miasta Włocławek przedstawione zostały wypowiedzi obywateli dotyczące korzystania z kart usług, które zostały opracowane dla poszczególnych komórek w urzędzie oraz przestrzegania przez pracowników urzędu zasad kodeksu etycznego. W rezultacie wszystkie odpowiedzi ankietowe, ujęte w zbiorczych wynikach pokazują, w jakim stopniu stosowany jest kodeks etyki.

Przed wszystkim bardzo niepokojący jest oceniony przez mieszkańców stopień dostępności kart usług – tylko w 33% w stopniu dobrym, a zadowolającym w 48%. Tylko 68% ankietowanych określiło sposób postępowania urzędników jako uprzejmy i życzliwy; 71% oceniło pozytywnie uczciwość pracowników urzędu. Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest zaledwie 50-procentowe pokrycie realizacji postanowień kodeksu etycznego z rzeczywistością.

Z wyników ankiet można wywnioskować, że akcja „Przejrzysta Polska” była potrzebna, a rezultaty powinny skłaniać władze samorządowe do skuteczniejszych działań, zarówno w dopracowywaniu zasad kodeksu, jak i w jego przestrzeganiu.

Analizując wyniki ankiet wypełnionych przez pracowników urzędu (zabrakło tylko 3 odpowiedzi spośród wszystkich ankietowanych), warto zwrócić uwagę na fakt, że pracownicy urzędu byli przekonani o doskonałości funkcjonowania kart usług, podczas gdy mieszkańcy miasta ocenili to znacznie gorzej. Ciekawym zjawiskiem jest pewna zbieżność w ocenie braku uprzejmości i życzliwości zarówno przez mieszkańców, jak i urzędników. W związku z tym można by zapytać, dlaczego wiedząc o tym fakcie, pracownicy urzędu nie reagują oraz nie próbują tego zmienić. Bardzo niepokojącym objawem jest fakt, że ponad 25% pracowników urzędu zauważyło co najmniej jednokrotne łamanie zasad wpisanych w kodeks, a 10% zauważyło to wielokrotnie.

Wypada zgodzić się z oceną Urzędu Miasta Włocławek, że akcja „Przejrzysta Polska” okazała się dobrym narzędziem do profesjonalizacji urzędu. Akcja ta powinna pomóc w przeprowadzaniu zmian i przyczynić się do poprawy nie tylko jakości funkcjonowania, ale także wizerunku urzędu. Godna poparcia jest chęć kontynuacji akcji i jej ulepszenia.

Elementy oceny

Obecnie w Polsce pojawiło się zjawisko osłabienia, a nawet braku zaufania do instytucji państwa, a także do idei samorządności terytorialnej. Wpływ na tę sytuację ma brak poszanowania zasad etycznych, które nie są dobrem powszechnie dostrzeganym i poszukiwanym. Zasady etyczne powinny zabezpieczać polityków i urzędników państwowych oraz samorządowych przed pułapkami pokus prowadzących do naruszania pozytywnych wartości w życiu publicznym.

Zachowanie etyczne urzędnika publicznego jest uwarunkowane dobrym prawem i umiejętnością jego stosowania, jasnymi procedurami, a także właściwą organizacją pracy w urzędach administracji publicznej. Politycy, urzędnicy państwowi, radni, urzędnicy samorządowi powinni znać normatywne wzorce zasad postępowania, obowiązujące nie tylko w kraju, ale wynikające z prawa Unii Europejskiej oraz funkcjonujące w krajach o ugruntowanym systemie społeczno-politycznym. W oparciu o normatywne uznane wzorce etyczne należy podjąć działania i konsekwentnie budować infrastrukturę etyczną. Powinny to być działania nie tylko o charakterze regulacyjnym, ale także instytucjonalnym i organizacyjnym.

Dla poprawy poziomu etycznego można – po pierwsze – stosować metody kontroli czy też metody nakazów i zakazów. Dotyczyłoby to jednak tylko tych urzędników bądź osób pełniących funkcje w administracji publicznej, których zamiarem było postępowanie uczciwie, lecz różne okoliczności, takie jak brak wiedzy prawniczej, niejasność procedur, luki w prawie, brak wyobraźni co do negatywnych konsekwencji własnego zachowania i działania, spowodowały błędne postępowanie. Po drugie, w stosunku do osób, które nie przestrzegają istniejących norm prawnych w obszarze standardów etycznych i z ich zachowania wynika, że tego robić nie chcą, powinno podjąć się działania eliminujące te osoby ze służby publicznej. Po trzecie, zadaniem etyki powinno być zabezpieczenie urzędników przed popadaniem w pułapkę pokus w drodze tworzenia jasnych norm prawnych oraz przez właściwą edukację etyczną.

Aktualnie widoczne jest dążenie do poprawy tzw. etyki normatywnej, która poszukuje właściwego w danych warunkach systemu norm, opartego na katalogu zasad, według których urzędnicy powinni postępować. Występuje w tym dążeniu analogia do licznych etyk zawodowych, które są rezultatem kryzysu moralności indywidualnej. Mimo że przeciwnicy tworzenia etyk zawodowych twierdzą, że zwalniają one jednostkę od odpowiedzialności za zachowania i czyny, to ich zwolennicy zauważają, że już sam fakt ich istnienia zwiększa szacunek dla danego zawodu oraz stanowi swoistego rodzaju narzędzie w sytuacjach nowych i niejasnych prawnie.

W Polsce nie obowiązują jednolite kodeksy zachowań w życiu publicznym, zarówno w administracji rządowej, jak i samorządzie terytorial-

nym. Prawo nie tworzy w tym względzie spójnego systemu przepisów, które są rozproszone w kilku regulacjach. Konieczne jest więc wyraźne określenie reguł etycznych w służbie w administracji publicznej, choć należy zdawać sobie sprawę, że nie doprowadzi to jeszcze do wyeliminowania wszystkich problemów związanych z należytych postępowaniem urzędników w życiu publicznym i gospodarce publicznej.

Szczególną potrzebą jest opracowanie kodeksu etycznego pracowników samorządowych, który byłby wzorem dla opracowywanych kodeksów w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Na taką potrzebę wskazuje przykład *Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miasta Włocławek*, którego opracowanie i funkcjonowanie w ramach akcji „Przejrzysta Polska” zasługują na aprobatę, lecz który zawiera wiele usterek formalnych i merytorycznych.

Bibliografia

- Białocerkiewicz J., *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, Wydawnictwo WSHE, Włocławek 2003.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Chryssides G.D., Kaler J.H., *Wprowadzenie do etyki biznesu*, PWN, Warszawa 1999.
- Donhoff M.G., *Ucywilizujmy kapitalizm, granice wolności*, Bellona, Warszawa 2000.
- DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Galbraith J.K., *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, Bellona, Warszawa 1999.
- Gasparski W., *Wykłady z etyki biznesu. Nowa edycja*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.
- Hope E., *Rola kodeksów etycznych w procesie instytucjonalizacji etyki* [w:] *Etyczne podstawy kultury biznesu*, red. J. Kubka, Wydawnictwo PG, Gdańsk 2001.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN, Warszawa 1971.
- Kot W., *Status kodeksów etycznych zawodów ekonomicznych* [w:] *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, red. B. Pogonowska, PWE, Warszawa 2000.
- Kudrycka B., *Dylematy etyczne pracowników administracji*, PWN, Warszawa 1995.
- Kudrycka B., *Etyka pracy urzędnika amerykańskiego (na przykładzie kodeksu etycznego ICMA)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1996.

- Potoczek A., *Model współczesnego urzędnika w administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, red. B. Sprengel, A. Strzelecki, Wydawnictwo WSHE, Włocławek 2005.
- Sadowski Z., *Eseje o gospodarce*, Bellona, Warszawa 2000.
- Sasiak R., *Bankowe przedsiębiorstwa maklerskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 2.
- Strzelecki A., *Etyka w procesie zarządzania w samorządzie terytorialnym* [w:] *Z warsztatu badawczego Katedry Nauk Społecznych. Społeczne uczestnictwo w rozwoju lokalnym*, red. A. Potoczek i J. Stępień, Wydawnictwo AR w Poznaniu i WSHE we Włocławku, Poznań–Włocławek 2004.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Urzędnik w administracji publicznej*, red. B. Sprengel, A. Strzelecki, Wydawnictwo WSHE, Włocławek 2005.
- Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*, DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953 ze zm.
- Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593 ze zm.
- Vasiljeviene N., *Współczesna transformacja paradygmatów etycznych* [w:] *Etyczne podstawy kultury biznesu*, red. J. Kubka, Wydawnictwo PG, Gdańsk 2001.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zakrzewski R., Jasiński W., *Wybrane problemy bezpieczeństwa systemu bankowego w okresie transformacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7–8.
- www.wloclawek.pl

Załącznik 1.

WYNIKI ANKIETY DLA SPOŁECZEŃSTWA MIASTA WŁOCŁAWEK

1. Skąd Pani/Pan dowiedział/a się o sposobie załatwienia spraw?	
Od urzędnika	59%
Z Kart usług	3%
Z internetu	32%
Inne źródła	6%
2. Czy Karty usług były pomocne przy załatwianiu sprawy?	
Tak	64%
Nie	30%
Częściowo	6%
3. Jak ocenia Pani/Pan dostępność Kart usług?	
Dobrze	33%
Zadowolająco	48%
Niewystarczająco	16%
Źle	3%
4. Czy Karty usług są przygotowane w sposób zrozumiały, jasny i czytelny?	
Tak	79%
Nie	21%
5. Co zdaniem Pani/Pana należałoby zmienić w Kartach usług?	
Brak uwag	94%
Uwagi	6%
6. Jak określiłaby/określiłby Pani/Pan zachowanie pracowników Urzędu w stosunku do Klientów?	
Uprzejme i życzliwe	68%
Do zaakceptowania	14%
Nieuprzejme	18%

7. Jak ocenia Pani/Pan uczciwość pracowników Urzędu?	
Pozytywnie	71%
Do zaakceptowania	26%
Negatywnie	3%
8. Czy kiedykolwiek miała/miał Pani/Pan do czynienia z sytuacją, kiedy pracownik Urzędu zachował się niestosownie w myśl Kodeksu etycznego?	
Nigdy	88%
Jeden raz	6%
Wielokrotnie	6%
9. Czy uważa Pani/Pan, że deklaracje składane przez pracowników Urzędu w Kodeksie etycznym mają pokrycie w rzeczywistości?	
Tak	50%
Nie	18%
Częściowo	32%

Źródło: http://www.wloclawek.pl/pliki/przejrzysta/ankieta_mieszkanicy_wynik.doc, według stanu na 30 września 2006 roku.

Załącznik 2.

WYNIKI ANKIETY DLA PRACOWNIKÓW URZĘDU MIASTA WŁOCŁAWEK

1. Czy według Państwa system Kart usług przyczynił się do usprawnienia obsługi interesantów?	
TAK	147
NIE	9
Brak odpowiedzi	42
2. Jakie błędy popełniają interesanci w składanych dokumentach? (możliwość wielokrotnego wyboru)	
Źle wypełnione formularze wniosków	78
Brak odpowiednich załączników	72
Niezrozumienie procedur	50
Inne	4
Brak odpowiedzi	43
3. Czy według Państwa Karty usług są przygotowane w sposób zrozumiały i czytelny?	
TAK	157
NIE	3
Brak odpowiedzi	38
4. Czy według Państwa obecny szablon i zawartość merytoryczna Kart usług jest...	
Właściwa i nie należy jej korygować	74
Dostateczna	76
Niedostateczna	4
Zła – wymaga całkowitych zmian	1
Brak odpowiedzi	43
5. Co należałoby poprawić w Kartach usług oraz inne uwagi	
Brak uwag	188
Uwagi	10

6. Jakie czynniki według Państwa oceny mogą spowodować jeszcze większy wzrost zaufania i przychylności do Urzędu i urzędników? (możliwość wielokrotnego wyboru)	
Większa uprzejmość, życzliwość	67
Szybkość załatwiania poszczególnych spraw w Urzędzie	86
Czynniki niezależne od Urzędu i urzędników – uproszczenie i ułatwienie obowiązujących przepisów prawnych	132
Inne – podaj jakie	3
Brak odpowiedzi	3
7. Czy obserwowali Państwo sytuacje, w których pracownicy Urzędu Miasta Włocławek łamali zasady wpisane w Kodeksie etycznym?	
TAK, wielokrotnie	20
TAK, ale sporadycznie	49
NIE	126
Brak odpowiedzi	3
8. Co według Państwa powinno znaleźć się w Kodeksie etycznym, a zostało pominięte lub poruszone w sposób niewystarczający?	
Brak uwag	174
Uwagi	24
9. Czy treść Kodeksu etycznego zawiera elementy, które należałoby usunąć?	
NIE	188
TAK – uzasadnij	7
Brak odpowiedzi	3

Źródło: http://www.wloclawek.pl/pliki/przejrzysta/ankieta_pracownicy_wynik.doc, według stanu na 30 września 2006 roku.

ANDRZEJ MIRSKI

Uniwersytet Jagielloński

ETOS TWÓRCZY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Etos to, najogólniej biorąc, system wartości moralnych oraz wzorce postępowania określonej grupy społecznej albo pewnej grupy ludzi, wyznającej istotne dla nich wartości, stanowiący o ich odrębności. Może też być po prostu etyką części osób z danej grupy zawodowej, która pragnie odgrywać swoją rolę społeczną w sposób bardziej odpowiedzialny. Niniejszy artykuł poświęcony jest etyce twórczej w administracji publicznej, która twórczość oraz innowacyjność uznaje za szczególnie istotne wartości. Etos twórczy w administracji będzie zatem syntezą etosu administracyjnego oraz etosu twórczego. Można to rozumieć zarówno jako etos twórczy w zastosowaniu do administracji publicznej, jak i odmianę etosu administracyjnego ze szczególnym ukierunkowaniem na twórczość i innowacyjność. Na początku omówię ogólny etos administracyjny, następnie etos twórczy, a wreszcie istotę etosu twórczego w administracji publicznej.

Etos administracyjny

Administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizacyjnych i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i określonej prawem formach”¹. Stanowi ją administracja państwowa i samorządowa oraz inne podmioty powoływane do wykonywania zadań publicznych. Etos danej grupy społecznej wyznacza jej funkcja, tradycje oraz współczesne wymagania. Ze względu na wypełnianą funkcję podstawą etosu administracyjnego są służebność oraz prawo-

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 91.

rządność. Dawniej była to służebność wobec władcy i przestrzeganie jego praw. Obecnie uważa się, że administracja powinna mieć charakter służebny przede wszystkim wobec obywateli oraz praw stanowionych przez ich przedstawicieli w procesie legislacyjnym. Tradycje dobrej administracji wyznaczają takie cechy etosu jak sumienność, odpowiedzialność, porządek, punktualność, kultura osobista. Współczesne wyzwania stojące przed administracją wymagają od niej większej innowacyjności i inicjatywy – nie w sensie stanowienia praw – bo to należy do suwerennych praw narodu czy też wyznaczania strategicznych kierunków działania – bo to należy do władz wykonawczych, ale w sensie większej kreatywności w praktycznej realizacji tych praw i zadań, aby maksymalnie pomóc obywatelom w niezwykle złożonym środowisku społecznym.

Etos twórczy

Etos twórczy jest skoncentrowany na wartości twórcze, a także panujący wobec nich społeczny i organizacyjny klimat. Wartości twórcze to przede wszystkim sama twórczość jako generowanie czegoś użytecznego, indywidualnego i nowego. Z samej istoty twórczości wynika, że jest ona z kolei podporządkowana innym ważnym wartościom. Oprócz wspomnianej cechy indywidualności (ekspresji samego siebie) czy innowacji (wartość odkrycia czy wynalazku), są tu przede wszystkim te aspekty, które twórczości nadają znaczenie i którym ona służy. Tu dla każdej dziedziny twórczości i dla każdego twórcy są inne podstawowe wartości, inne priorytety. Może być to piękno (zwłaszcza w dziedzinie artystycznej), prawda (zwłaszcza w nauce), postęp (w technologii) czy użyteczność (w działalności społecznej). W dziedzinie administracji publicznej szczególnie istotna będzie wartość użyteczności. Z etosem twórczym natomiast wiąże się ogólnie postawa twórcza.

Postawa twórcza to aktywny stosunek do świata i życia, który wyraża się potrzebą poznania i świadomego przetwarzania rzeczywistości oraz własnego „ja”². Działania człowieka możemy podzielić na adaptacyjne i transgresyjne; twórczość jest aktywnością transgresyjną, co mocno podkreślone jest w systemowej teorii twórczości J. Kozielskiego, zwanej także psychotransgracjonizmem³. M.I. Stein definiuje twórczość jako proces prowadzący do nowego wytworu, który jest akceptowany jako użyteczny lub do przyjęcia dla pewnej grupy, w pewnym okresie⁴. Według E. Nęcki⁵ jest to proces psychiczny, w wyniku którego podmiot dochodzi do nowego i cennego wyniku.

² S. Popek, *Zdolności i uzdolnienia twórcze – podstawy teoretyczne* [w:] *Aktywność twórcza dzieci i młodzieży*, red. S. Popek, WSiP, Warszawa 1988.

³ J. Kozielski, *Psychotransgracjonizm*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001.

⁴ M.I. Stein, *Creativity and culture*, „Journal of Psychology” 1953, nr 36, s. 311–322.

⁵ E. Nęcka, *Psychologia twórczości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001.

Autor niniejszego artykułu definiuje twórczość jako inicjowaną zmianę w myśl pewnych założeń i wartości, będącą transakcją między posiadanymi zasobami a potrzebami i wymaganiami otoczenia, w której te zasoby zostają tak przekształcone, że pojawia się nowa jakość, mogąca te potrzeby i wymagania zaspokoić. Uważa także twórczość za przywódczą formę komunikacji, realizującą się przede wszystkim w formie symbolicznej⁶. Jest wiele innych definicji twórczości, ale zawsze spotykamy w nich dwa zasadnicze kryteria – wartościowości oraz nowości. Wydaje się, iż konieczne jest dodanie jeszcze jednego kryterium – indywidualnej oryginalności. Twórcze jest to, co jest wartościowe, nowe i oryginalne. Produkowanie rzeczy wartościowych i użytecznych to nic innego jak po prostu praca. Dlatego u podstaw etosu twórczego leży etos pracy. Oprócz niego możemy mówić o etosie nowości (innovacyjności, postępu) oraz o etosie indywidualności.

Etos pracy, etos innowacyjności i etos indywidualności

Etos pracy jest zjawiskiem stosunkowo dobrze rozpoznany i opisanym. W istocie leży on u podstaw szeroko rozumianej współczesnej kultury nie tylko europejskiej czy zachodniej, ale po prostu kultury współczesnej cywilizacji. Wszelka twórczość jest pracą, nawet, gdy łączy się z przyjemnością, z dawaniem upustu fantazji, z indywidualnymi poszukiwaniami. Drugim niezwykle ważnym kryterium twórczości jest kryterium nowości, oryginalności. Twórczość to zatem specjalny rodzaj pracy, która daje rezultaty nowe i oryginalne. Tak więc etos innowacyjności łączy w sobie potrzebę i afirmację tego, co nowe, oryginalne, innowacyjne. Łączy się on jednocześnie z wartościami tolerancji i otwartości. Należy dodać, że w kulturze postindustrialnej, która jest obecną fazą rozwoju cywilizacji, ten etos innowacyjności jest szczególnie ważny. Wchodzimy bowiem w epokę postindustrialną, którą charakteryzuje trzecia rewolucja przemysłowa – rewolucja wiedzy i twórczości. O ile przed pierwszą rewolucją najistotniejsza była ziemia, po pierwszej produkt, a po drugiej kapitał i rynek zbytu, o tyle w wyniku trzeciej rewolucji przemysłowej najważniejszym dobrem stają się wytwory ludzkiego umysłu. Wartość różnych aktywności pracy umysłowej nie jest jednak taka sama. Kiedyś najwyżej ceniono pamięć, gdyż była albo jednym możliwym, albo tanim sposobów przechowywania informacji. Stąd wczesne programy edukacyjne największą uwagę przywiązywały do pamięciowego opanowania materiału. Obecnie jednak techniczne nośniki pamięci są coraz tańsze i ten rodzaj aktywności umysłowej spełnia co najwyżej rolę pomocniczą. Później, na skutek rewolucji przemysłowej, najważniejsze stały się aktywności procesualne umysłu – do-

⁶ A. Mirski, *Twórczość jako wyzwanie i szansa dla współczesnego zarządzania*, „Zeszyty naukowe. Zarządzanie w kulturze”, UJ, Kraków 2006.

konywanie obliczeń, analiza i przetwarzanie danych. Jeszcze w czasach mojego pokolenia istniał zawód rachmistrza, a w XIX wieku wszędzie zatrudniano ich całe zastępy. Rewolucja informatyczna spowodowała, iż wartość obliczeniowej pracy umysłu spadła gwałtownie – komputery są szybsze i bardziej niezawodne. Jednak twórczości nie jest w stanie zastąpić żaden system komputerowy, żadne maszyny czy nowoczesne roboty. Wiek XXI będzie przede wszystkim epoką pierwszorzędnego, ekonomicznego i cywilizacyjnego znaczenia twórczości. Istnieje jeszcze jedna istotna składowa etosu twórczego. Jest nią etos indywidualności, osobistej ekspresji, odcisnięcia własnego śladu w otaczającej rzeczywistości. Oczywiście ma on największe znaczenie w twórczości artystycznej, publicystycznej, czasem też naukowej. Ale w złożonym, postindustrialnym, demokratycznym społeczeństwie ma on także znaczenie w służbach publicznych, wyznaczając zindywidualizowane, humanistyczne podejście do ludzi, zorientowane na jednostkę w znaczącej, indywidualnej relacji.

Etyczne źródła etosu

Każdy etos ma u swoich źródeł pewną etykę. Cywilizacja Zachodu wyłania się z szerokiej tradycji etycznej, najpełniej przedstawionej w *Etyce Nikomachejskiej* Arystotelesa, na którą w naszym kręgu kulturowym nałożyła się etyka chrześcijańska⁷. Ta etyka jest dominująca w dalszym ciągu w naszym kręgu kulturowym, choć była interpretowana w różny sposób.

M. Weber pisał wiele na temat etosu protestanckiego, w którym wartość pracy i innowacyjności była szczególnie cenna; opisywał też jego poważne cywilizacyjne skutki⁸. Widział różnice w etosie dominującym w krajach protestanckim i katolickim. Istotne jest, że nie wynikały one z przyczyn teologicznych, ale raczej pewnej tradycji pracy, która w pewnych społeczeństwach (niemieckim, holenderskim) była zauważalna przed reformacją. Szczególna wartość przypisywana była pracowitości, rzetelności, pomysłowości. Związana też była z ważną rolą mieszczaństwa. Należy tu zauważyć, że szczególny etos twórczej pracy powstał przecież w katolickich, późnośredniowiecznych i renesansowych Włoszech, Burgundii, Flandrii czy Francji, przenikał on także umysłowy klimat naszego Odrodzenia. Największe różnice między katolickim a protestanckim sposobem podejścia do pracy istniały w stosunkowo krótkim okresie kontrreformacji i pierwszym okresie

⁷ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, PWN, Warszawa 1958.

⁸ M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1905; wyd. pol. *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*, Wyd. Test, Lublin 1994; M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; wyd. pol. *Gospodarka i społeczeństwo*, WN PWN, Warszawa 2002.

rewolucji przemysłowej, a spowodowane były w większym stopniu czynnikami społecznymi i gospodarczymi niż teologicznymi (w tym czasie kraje protestanckie były bardziej mieszczańskie i uprzemysłowione). Zresztą niektóre założenia etosu protestanckiego, wynikające bardziej z interpretacji teologicznej niż z tradycji pracy mieszczaństwa, już wtedy zdawały się nietrafione. Chodzi tu zwłaszcza o koncepcję predestynacji, w ramach której jedni predestynowani są szczęścia doczesnego i wiecznego, a drudzy do doczesnego i wiecznego potępienia – ziemskie bogactwo było pożądane, aby udowodnić, że należy się do tych zbawionych. Koszty psychologiczne i społeczne takiej postawy były jednak bardzo wysokie, gdyż wiąże się ona z fatalizmem, czyli z zewnętrznym umiejscowieniem kontroli. Obecnie taka postawa wiąże się bardziej ze stagnacją niż z rozwojem ekonomicznym i społecznym.

Z czasem zarówno w kulturze protestanckiej, jak i katolickiej zaszły ogromne zmiany. Protestantyzm współczesny jest bardziej humanistyczny, indywidualistyczny i otwarty, również bardziej otwarty na świat stał się katolicyzm, zwłaszcza po Soborze Watykańskim II. Obecnie różnice w etosie pracy między krajami katolickimi i protestanckimi zdają się zanikać. Ostatecznie w kręgu chrześcijańskim zaczyna dominować pełne szacunku podejście do pracy i innowacyjności.

Uniwersalizm i globalizacja

Jednocześnie w krajach cywilizacji Wschodu również rozwija się silna etyka pracy, często nawet przewyższająca swoim zaangażowaniem etykę Zachodu. W Chinach związana jest z tradycją konfucjanizmu, w innych krajach Wschodu z taoizmem, buddyzmem, braminizmem. Ważną rolę odgrywało również przenikanie się kultur, a więc szczególnie wpływ wiktoriańskiej etyki pracy w Indiach czy też otwarcie się Japonii na silne wpływy europejskiej i amerykańskiej kultury pracy. Obecnie – w dobie globalizacji – następuje w dużym stopniu ujednoczenie etosu twórczej pracy; obowiązuje on w wiodących ośrodkach zarówno Wschodu, jak i Zachodu. Współcześnie szczególnie silny wzrost gospodarczy, oparty na etosie twórczej pracy, można zauważyć w Indiach i Chinach, także we wschodzących gospodarkach Ameryki Południowej czy Afryki Zachodniej. Wyzwanie rzucone ze strony tych gospodarek z pewnością wymusi większe otwarcie na innowacyjność w krajach zachodnich, w Ameryce Północnej i w Europie. Niewątpliwie obecnie w cywilizacji postindustrialnej, informacyjnej, innowacyjność staje się kluczowym wyzwaniem i można mówić o szybko rozwijającym się etosie twórczej pracy. Nic dziwnego, że ostatnio trwają poszukiwania nad sformułowaniem etyki uniwersalnej, która wychodzić będzie ponad różnice kulturowe, religijne i obyczajowe. Badania nad etyką uniwersalną prowadzone są od

dłuższego czasu pod kierunkiem prof. Janusza Kuczyńskiego⁹. Wydaje się, że jedną z poważnych propozycji w poszukiwaniu etyki uniwersalnej jest koncepcja Kohlberga.

Model rozwoju moralności Kohlberga¹⁰

W tym modelu rozwoju sześć moralnych stadiów jest zgrupowanych na 3 poziomach: przedkonwencjonalnym, konwencjonalnym i postkonwencjonalnym. Przedkonwencjonalny jest poziomem większości dzieci poniżej 9 lat, części młodzieży i wielu dorastających i dorosłych w grupie przestępców. Poziom konwencjonalny występuje u większości młodzieży i dorosłych. Poziom postkonwencjonalny dotyczy mniejszości dorosłych, osiągany jest po 20.–25. roku życia. Osoby na przedkonwencjonalnym poziomie nie dochodzą do rzeczywistego rozumienia i podtrzymywania uznanych społecznie norm i oczekiwań. Dla jednostek na poziomie konwencjonalnym moralność składa się ze społecznie podzielanego systemu moralnych zasad, ról i norm. Osoby na postkonwencjonalnym poziomie rozumieją i ogólnie akceptują zasady społeczne, ale akceptacja ta jest oparta na formułowaniu i przestrzeganiu ogólnych zasad moralnych (pryncypiów). Zasady te mogą wejść w konflikt z konwencjami społecznymi i wtedy osoby na poziomie postkonwencjonalnym wybierają ogólne zasady moralne.

Na poziomie przedkonwencjonalnym mamy dwa stadia. Stadium pierwsze – moralności heteronomicznej – charakteryzuje działania zorientowane na unikanie kary i podporządkowanie władzy autorytetów. Dominuje tu egocentryczny punkt widzenia, w którym nie bierze się pod uwagę potrzeb innych osób i nie zdaje sobie sprawy z tego, że różnią się one od potrzeb własnych. W stadium drugim – konkretnego indywidualizmu – dominuje podejście instrumentalne, reguł przestrzega się tylko wtedy, gdy odpowiada to czyjejs potrzebom; działa się głównie dla zaspokojenia własnych interesów, rozumiejąc wszakże, że inni również mają swoje potrzeby. Ponieważ czasem potrzeby własne i innych wchodzą ze sobą w konflikt, więc z jednej strony za słuszne przyjmuje się także możliwość kompromisu (równy podział, wymiana, umowa).

Na poziomie konwencjonalnym mamy stadium trzecie – interpersonalnego konformizmu – które charakteryzuje dbałość o utrzymanie dobrych stosunków z innymi i umiejętność stawiania się w położeniu innej osoby, ale nie ma jeszcze uogólnionej perspektywy społecznego systemu. Na tym poziomie znajduje się również stadium czwarte – systemu społecznego, w którym dużą wagę przypisuje się porządkowi prawnemu, a poszczególne związki i relacje są rozpatrywane ze względu na miejsce

⁹ J. Kuczyński, *Uniwersalizm jako metafizologia*, t. 1, Biblioteka Dialogu, Warszawa 1989; t. 2, Biblioteka Dialogu, Warszawa 1990.

¹⁰ L. Kohlberg, *Essays in moral development*, Harper and Row, New York 1984.

w społecznym systemie, określającym role, które się przyjmuje i reguły, których się przestrzega.

Na poziomie postkonwencjonalnym też występują dwa stadia. Stadium piąte to stadium społecznej umowy i praw jednostki. Charakteryzuje je perspektywa racjonalnej osoby, zdającej sobie sprawę z wartości i praw istniejących niezależnie od związków społecznych, rozgraniczającej moralny i legalny punktu widzenia, a także świadomej tego, że mogą być one ze sobą w konflikcie. Cechuje je również silne poczucie obowiązku wobec prawa i zawartych umów, połączone z przeświadczeniem, że te prawa i obowiązki powinny opierać się na racjonalnym rachunku jak największego pożytku i dobra dla jak największej liczby osób. Wiele wartości jest zrelatywizowanych do grupy, do której się należy i przestrzega się umowy. Są pewne bezwzględne wartości, takie jak życie i wolność, ważniejsze od wszystkich innych i powinny być one przestrzegane niezależnie od zdania większości. Stadium szóste – powszechnych zasad etycznych – charakteryzuje perspektywa moralnego punktu widzenia, który powinien być podstawą wszelkiego porządku społecznego i norm społecznych, potrzeba przestrzegania powszechnych zasad etycznych, przekonanie o ich ważności i poczucie osobistego zobowiązania wobec nich. Poszczególne prawa lub normy społeczne są uznawane z tego powodu, że powstają na podstawie tych zasad. Gdy prawo nie jest zgodne z tymi zasadami, jednostka wybiera zasady sprawiedliwości: równość i prawa człowieka oraz szacunek dla godności istot ludzkich jako indywidualnych osób. Należy jednak pamiętać, że większość dorosłych w społeczeństwach zachodnich znajduje się na poziomie konwencjonalnym.

Uniwersalność i kreatywność współczesnych modeli moralności

Zaletą koncepcji etycznej Kohlberga jest jej uniwersalizm. Za pomocą tego modelu były przeprowadzone badania nad rozwojem moralnym w wielu kulturach¹¹. Jest to też model, który podkreśla wartość rozwoju i kreatywności także w sferze moralnej. Przestrzeganie zasad moralnych tylko dlatego, że są narzucone i opłaca się je przestrzegać jest oceniane bardzo nisko, przestrzeganie ze względu na konformizm nieco wyżej, lecz nadal nisko, bezwzględny rygoryzm nieoparty na własnych autonomicznych przemyśleniach też nie jest notowany wysoko. Dochodzenie do sądów moralnych na podstawie własnych przemyśleń, zrozumienie, że reguły prawne i obyczajowe muszą być modyfikowane do istniejących warunków i umów, a jednocześnie rozwój intuicji moralnej – to ceni się najwyżej. Jest to model etyki szczególnie przydatny w epoce globalizacji, ze względu na jego uniwersalizm, racjonalizm i elastyczność, niebędące jednak przejawami relatywizmu, a odwołujące się do naturalnych

¹¹ J. Snarey, *Cross-cultural universality of social-moral development. A critical review of Kohlbergian research*, „Psychological Bulletin” 1985, No. 97(2).

intuicji moralnych człowieka. Stanowisko zbliżone do Kohlberga możemy spotkać w pracach Piageta, poświęconych teorii rozwoju moralnego¹² oraz w pracach Habermasa¹³. Podobne idee można znaleźć w teorii etycznej Rowlsa¹⁴, teorii rozwoju społecznego Selmana¹⁵ czy teorii rozwoju self Labouvie-Vief¹⁶.

Współcześnie zaczyna dominować pogląd, że na kształtowanie się etyki wpływa „stadny” charakter społeczeństwa człowieka, a więc łączenie się w grupy, aby przez ich wspólne działanie osiągnąć więcej niż uzyskuje się w pojedynkę. Etyka ludzka jest zatem genetycznie etyką współdziałania. Tak ją przedstawia na przykład D. Gauthier¹⁷ w *Morals by Agreement*. Zasady współdziałania umożliwiają przeżycie człowieka jako gatunku oraz jego stały rozwój. Naturalność tych zasad można przyrównać do praw fizyki lub logiki, zresztą w dużym stopniu one się na nich opierają. Powstała nawet dziedzina nauki, która zajmuje się teorią wszelkiego typu współdziałania – synergetyka¹⁸. Etyka byłaby niczym innym jak tylko specjalnym przypadkiem synergetyki odniesionej do świata ludzi. Do podobnych wniosków doprowadzają koncepcje oparte na teorii gier o sumie niezerowej, na przykład R. Wrighta. Rozwój kultury i moralność zmierza w kierunku systemu, w którym „gry o sumie niezerowej” – czyli zespołowe działania – zaczynają przeważać nad grami o sumie zerowej. Te „naturalne koncepcje etyki” w żadnym punkcie nie są sprzeczne z etyką chrześcijańską, natomiast ich zaletą jest to, że mają charakter uniwersalny i rozwojowy. W epoce globalizacji i postępu technologicznego ma to szczególnie istotne znaczenie.

Etos twórczej pracy urzędnika

Praca urzędnika nie jest zwykłą pracą. Wiąże się nie tylko z pracowitością i kreatywnością, niezbędnymi do realizacji zadań, ale też ze służbą publiczną. O ile w przypadku prywatnego przedsiębiorcy indywidualna pracowitość i kreatywność są tymi cechami, które przede wszystkim służą jemu i jego firmie, pośrednio dopiero przekładając się na dobro społeczne, o tyle w pracy urzędniczej pracowitość i kreatywność mają służyć przede wszystkim społeczeństwu, a tylko przez zasłużoną zapłatę za ten wysiłek, oraz satysfakcję z niego, służyć samej jednostce. Etyka

¹² J. Piaget, *Studia z psychologii dziecka*, PWN, Warszawa 1966.

¹³ J. Habermas, *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt am Main 1968.

¹⁴ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.

¹⁵ A. Mirski, *Stadialny model rozwoju perspektywy społecznej w ujęciu Roberta L. Selmana* [w:] *Duchowy rozwój człowieka: fazy życia, osobowość, wiara, religijność*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000.

¹⁶ A. Mirski, *Koncepcja rozwoju self w ujęciu Giseli Labouvie-Vief* [w:] *Duchowy rozwój człowieka: fazy życia, osobowość, wiara, religijność*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000.

¹⁷ D. Gauthier, *Morals by Agreement*, Clarendon Press, Oxford 1987.

¹⁸ H. Haken, *Synergetics: An Introduction*, Springer Verlag, Heidelberg–Berlin–New York 1978.

urzędnicza musi zatem zawierać jeszcze więcej pierwiastka społecznego, a nawet altruistycznego niż etos prywatnego przedsiębiorcy. Współczesna administracja publiczna realizuje coraz bardziej złożone i odpowiedzialne zadania. Obejmuje swoją aktywnością coraz nowsze obszary życia społecznego, odgrywa też coraz większą rolę jako stymulator i regulator procesów społeczno-gospodarczych. W ten sposób administracja publiczna może i powinna włączać się w szerokie aspekty kreatywności oraz innowacyjności realizowanych we współczesnym społeczeństwie. Istnieją bowiem trzy formy twórczości: twórczość indywidualna – realizowana przez jednostkę, twórczość grupowa – realizowana przez grupę ludzi, oraz twórczość społeczna (rozszerzona). Ta ostatnia obejmuje nie tylko autorów projektów, dzieł czy wynalazków, ale także wszystkich, którzy biorą udział w ich wdrażaniu, którzy ten proces ułatwiają, udzielają stosownych zezwoleń, pośredniczą w zdobywaniu funduszy, regulują i stymulują. Jeśli Europa, a wraz z nią Polska, ma stać się (zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej) najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, to wszystkie urzędy państwowe i samorządowe muszą brać udział w tym procesie. Od jakości pracy obecnych urzędników państwowych i samorządowych w dużym stopniu zależy, czy państwo polskie, województwa, powiaty i gminy będą mogły korzystać z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Od ich aktywności zależy także to, czy światowe korporacje zechcą tam inwestować, przynosząc nie tylko kapitał i miejsca pracy, ale również nowoczesne technologie. W dużym stopniu ma to związek z umiejętnie stosowanym „marketingiem miejsca”¹⁹.

Dla budowania bogactwa narodowego należy stosować koncepcje i narzędzia strategicznego zarządzania rynkowego. Polityków i urzędników można porównać z menedżerami przedsiębiorstw. Ph. Kotler²⁰ wymienia sześć najważniejszych czynników, które muszą być brane pod uwagę przy strategicznym zarządzaniu: globalizację, protekcyjność, transnarodową korporację wielonarodową, rozwój technologii, konflikty polityczne i wzrost świadomości ekologicznej. Aby współczesna administracja mogła z powodzeniem rozwiązywać te problemy, musi posiadać etos twórczy.

Kształtowanie się etosu urzędnika w Polsce

Kształtowanie się etosu danej grupy zawodowej jest pewnym procesem historycznym. W Polsce etos urzędniczy nie ma zbyt długiej historii, w dodatku w dużym stopniu powstał z obcych wzorców. W I RP administracji w nowożytnym sensie praktycznie prawie nie było, były raczej

¹⁹ A. Mirski, *Marketing miasta w kontekście europejskim*, „Prawo, zarządzanie, marketing” 2003, nr 3.

²⁰ Ph. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, WPSB, Kraków 1997.

symboliczne dworskie i samorządowe urzędy szlacheckie, różne synekury, ślady administracji sądowniczej, ziemskiej czy wojskowej. Sprawny administracyjnie był jedynie Kościół. Natomiast zupełnie pozbawioną współczesnej administracji Polskę otaczały kraje o nadmiernie rozbudowanej, skrajnie zhierarchizowanej i zbiurokratyzowanej administracji. W wyniku rozbiorów kraje te narzuciły nam własną administrację i związane z nimi wzorce urzędnicze. Żadne z nich nie były idealne. Najgorsze wzorce urzędnicze pochodzą z okresu carskiej Rosji – wiążą się z korupcją, ślepym formalizmem, służalczością i konserwatyzmem. Administracja austriacka była nadmiernie rozbudowana, powolna, sformalizowana. Stosunkowo najlepsza była administracja pruska, łącząca bardzo wysoką dyscyplinę pracy z praworządnością i efektywnością. Była ona jednak bardzo odległa od zasad demokracji (reprezentowała państwo autokratyczne). W istocie opierała się ona na drylu, formalizmie i ślepym posłuszeństwie, i choć była na owe czasy skuteczna, jej wzór był już bardzo anachroniczny.

Dobre wzory administracyjne przyszły do nas z Francji w okresie Księstwa Warszawskiego, kiedy Polska przyjęła nowoczesny kodeks cywilny, karny oraz handlowy i stworzyła własną sprawną administrację, która nadal działała w zmienionych warunkach politycznych Królestwa Polskiego. Dopiero po jego upadku sprawna i narodowa administracja polska została zastąpiona na długo skorumpowaną i wrogą administracją zaborczą; podobnie też stało się Rzeczypospolitej Krakowskiej i w Księstwie Wielkopolskim po likwidacji polskiej administracji samorządowej. Po przyznaniu znacznej autonomii Galicji ponownie zaczęła z wolna kształtować się na jej terenie polska administracja, wzorowana na austriackiej, czyli dosyć rozbudowana i powolna, ale przynajmniej własna.

Odrodzone państwo polskie w 1918 roku wykształciło stosunkowo dobrą kadre urzędników. Etos jej w znacznym stopniu był zbliżony do postaw i zachowań typowych dla urzędnika galicyjskiego, ale starano się także przejąć pewne dobre wzory z administracji niemieckiej oraz innych krajów europejskich. Po II wojnie światowej, budując polską kadre urzędniczą, bazowano w znacznym zakresie na doświadczeniach przedwojennych, ale później, w miarę odchodzenia starszego pokolenia urzędniczego, usiłowano stworzyć pozorny etos urzędnika socjalistycznego, który w istocie przypominał złe cechy administracji carskiej²¹.

Współczesny etos twórczy urzędnika

Po zmianie ustroju w 1989 roku przejęto urzędników wykształconych i pracujących w PRL-u, ze wszystkimi wadami tego stanu rzeczy. Proces odnowy kadry urzędniczej nie jest prosty, gdyż etos nie zmienia się nagle. Utworzono jednak służbę cywilną, powstała też nowoczesna

²¹ M. Schumann, *Testament Papieża*, serwis Dobry eBook 2006.

administracja samorządowa. Nie osiągnięto jeszcze, z przyczyn politycznych rzeczywistej stabilności służby urzędniczej, potrzebnej do spełniania niełatwych funkcji i stałego doskonalenia kompetencji. O ile wymiana ministrów czy wojewodów to zjawiska w krajach demokratycznych prawidłowe, o tyle gwałtowne zmiany w ich urzędach takie nie są, gdyż kadra urzędnicza od dyrektora generalnego w dół powinna być stabilna i funkcjonująca niezależnie od zmian politycznych. Struktura urzędów i liczba urzędników musi być dostosowana do potrzeb, a nie do rozrastającej się biurokracji.

Etos twórczy w zawodzie urzędnika ma dwa najważniejsze aspekty. Pierwszym z nich jest zasada twórczej pracy administracyjnej, która sama w sobie jest wartościowa i, gdy trzeba, innowacyjna. Obecnie urzędnik pracuje zupełnie w innych warunkach niż jeszcze kilkanaście lat temu; musi uczyć się posługiwać coraz nowocześniejszym sprzętem, wykazywać się własną pomysłowością i kreatywnością. Stoi także przed zupełnie innymi zadaniami, które wymagają od niego pomysłowości i kreatywności. Ale jest też drugi, bodaj jeszcze ważniejszy aspekt. Współczesny urzędnik powinien swoją pracą ułatwiać kreatywną działalność innych. To praca urzędników rządowych i samorządowych w dużym stopniu może ułatwić rozwój nowoczesnej przedsiębiorczości, korzystanie z funduszy Unii Europejskiej, postęp w unowocześnianiu i konkurencyjności gospodarki, rozwój nauki, oświaty i kultury. Etos twórczy to etos pracy, która sama jest twórcza i ułatwia twórczość innym osobom. W tym sensie urzędnik powinien uczestniczyć w opisanej powyżej twórczości społecznej. Kreatywności wymaga także konieczność zwiększenia efektywności pracy urzędnika. Administracja państwowa i samorządowa podlegają coraz silniejszym naciskom na osiąganie jak najlepszych wyników przy coraz mniejszych zasobach. Postulat taniego i efektywnego państwa oraz tanich i efektywnych samorządów stał się już powszechny. Aby zwiększyć efektywność, pracownicy administracji publicznej muszą uczyć się zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym z szybkością przynajmniej dorównującą tempu tych zmian. Konieczne jest stałe nadążanie za szybko zmieniającą się świadomością społeczeństwa, umiejętność przewidywania tych zmian, a często również udział w ich kreowaniu. Współczesna administracja bierze bowiem czynny udział w zarządzaniu rozwojem lokalnym, regionalnym i państwowym.

Profil osobowy współczesnego urzędnika

Jaki zatem powinien być osobowy profil współczesnego urzędnika, jeżeli spełniać ma postulaty etosu twórczego? Wymienić tu można kilka podstawowych zasad. Pierwsza to zasada podstawowej etyki, składowej każdego etosu, który zawsze powinien bazować na zasadach moralności. Na nią składa się przede wszystkim zasada praworządności i uczciwości. Praworządność to stosowanie się samemu oraz wymaganie od innych –

także od klientów – stosowania się do zasad prawa, uchwalonego przez przedstawicieli obywateli w demokratycznym państwie. Urzędnik jest osobą pierwszego kontaktu w relacjach obywatela z państwem i jego regulacjami prawnymi. Tam, gdzie możliwa jest interpretacja prawa zgodnie z interesami obywatela i zasadami sprawiedliwości, utylitaryzmu i dobra społecznego, tak powinien je interpretować. Jako obywatel może też postulować zmianę lub modyfikację prawa anachronicznego. Dlatego lepiej jest, jeżeli reprezentuje stadium postkonwencyjne niż konwencyjne w rozwoju moralnym. Zasada uczciwości obejmuje przejrzystość, prawdomówność i sprawiedliwe działanie w każdej sytuacji, nawet jeżeli nie jest to ściśle określone prawem. Prawo bowiem nie jest w stanie ogarnąć wszystkich możliwych sytuacji. Trzecia bardzo ważna zasada to zasada życzliwości. Nie wystarczy uczciwie realizować prawo, trzeba to jeszcze robić w stosunku do obywateli w sposób życzliwy, uprzejmy i przyjazny.

Czasem konieczne jest odmówienie czyjejś prośbie – bo tak jasno stanowi prawo lub zasady uczciwości – ale można, a nawet trzeba zrobić to w sposób życzliwy i uprzejmy, udzielając nawet wsparcia psychicznego petentowi w trudnych sytuacjach. Te zasady praworządności, uczciwości i życzliwości stanowią etyczną bazę etosu urzędnika. Żeby jednak ten etos był naprawdę twórczy (a tego współcześnie również wymaga etyka urzędnika), musi jeszcze spełnić zasady profesjonalizmu i kreatywności.

Zasada profesjonalizmu oznacza, że urzędnik powinien stale doskonalić umiejętności zawodowe, rozszerzać wiedzę, działać w sposób sumienny i merytoryczny²². Obecna działalność administracyjna wymaga znacznie więcej wiedzy fachowej oraz umiejętności niż kiedykolwiek w przeszłości. Zasada kreatywności oznacza, że swoją wiedzę, umiejętności, znajomość prawa, obyczajów i ludzi urzędnik powinien wykorzystywać do rozwiązań twórczych. Obejmuje to zarówno bardziej twórcze i pomysłowe wykonywanie pracy, przejawianie własnej inwencji oraz inicjatywy, jak i wspieranie twórczych, innowacyjnych pomysłów klientów. Tak więc urzędnik powinien być twórczy, wspierać twórczość swoich podwładnych, przełożonych, kolegów i klientów oraz uczestniczyć w społecznym, rozszerzonym procesie twórczości.

Etos twórczy urzędu

Etos twórczy nie dotyczy jednak tylko pojedynczych postaw urzędników, wpływają bowiem na niego: postawa całej grupy ludzi, klimat pracy, relacje i zjawisko, które obecnie nazywamy kapitałem twórczym. Kapitał twórczy organizacji stanowi wszystko, co może spowodować, iż będzie

²² A. Gądor, *Rola urzędnika w budowaniu prestiżu urzędu administracji publicznej w społeczeństwie*, praca magisterska w Instytucie Spraw Publicznych, UJ, Kraków 2006.

ona mogła tworzyć – twórczy pracownicy, kultura twórcza, proinnowacyjna struktura oraz twórcze kierownictwo. Oczywiście, w każdej organizacji są zespoły i jednostki bardziej twórcze. Można nazwać je „wyspami twórczymi”. Jest to pojęcie analogiczne do koncepcji A. Warda „wysp wiedzy”. Zgodnie z tą koncepcją zadaniem organizacji jest stworzenie powiązań między „wyspami” i koordynacja wiedzy pracowników w sposób zapewniający korzyści zarówno w wymiarze jednostkowym (pracownicy), jak i całościowym (organizacja)²³. Tak jak dla twórczości jednostki zasadnicze znaczenie ma postawa twórcza, tak dla twórczości organizacji podstawą jest twórcza atmosfera. Ona właśnie decyduje o tym, czy pracownicy będą chętnie tworzyć nowe idee, pomysły, dyskutować, otwierać się na nowe możliwości oraz innowacje.

A.B van Gundy²⁴ dokonał klasyfikacji czynników sprzyjających i niesprzyjających twórczości w organizacjach. Czynnikami sprzyjającymi twórczemu myśleniu w firmie są: zmiany środowiskowe, konkurencja, brak precedensów określonej sytuacji, efektywność organizacyjna i wymagania przywódców. Czynnikami hamujące twórcze myślenie to: nadmierny nacisk na ogólne działania kontrolne, podejście i planowanie tylko krótkoterminowe, zbyt daleko posunięta analiza koncepcji, cięcia kadrowe i związane z tym poczucie zagrożenia oraz przekonanie, że twórczości nie da się nauczyć ani trenować. Ostatnio nastąpił jednak ogromny postęp w świadomości w tych kwestiach. Również stosowane techniki twórcze oraz doświadczenia treningów twórczości dają pewne wskazówki co do charakteru atmosfery sprzyjającej twórczości. Na przykład podstawową zasadą techniki burzy mózgów jest wyłączenie przedwczesnego krytyka. Najpierw pracownicy zgłaszają tyle pomysłów, ile im tylko przyjdzie do głowy i w tej fazie nie można ich krytykować. Wyłączyć należy nawet (a właściwie przede wszystkim) swojego wewnętrznego krytyka. Dopiero znacznie później, w fazie opracowywania zgłoszonych pomysłów, wybierane są te najlepsze. Podobna zasada powinna towarzyszyć codziennej praktyce twórczej organizacji. Pracownicy powinni zgłaszać jak najwięcej pomysłów i nigdy – na etapie zgłaszania pomysłu – nie powinni być krytykowani czy zniechęceni. Dopiero potem, po odpowiedniej analizie, wdrażano by najlepsze pomysły. Aby wprowadzić tego rodzaju pragmatykę pracy, dobrze jak najczęściej stosować technikę burzy mózgów. Ale najważniejsza jest otwartość organizacji na nowe idee i inicjatywy.

Z badań nad twórczością wiadomo też, że najsilniejszym wrogiem twórczości jest nadmierny, długotrwały stres. Można to wyjaśnić fizjologicznie – wydzielany w stanie wysokiego napięcia stresowego kortyzol

²³ A. Sokółowska, *Wiedza jako podstawa efektywnego zarządzania kapitałem intelektualnym* [w:] *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, red. K. Perechuda, WN PWN, Warszawa 2005.

²⁴ A.B. van Gundy, *Techniques of Structural Problem Solving*, Van Norstrand Reinhold, New York 1988.

działa niszcząco na pracę mózgu. Praca nie jest zabawą i pewnego stresu nie da się uniknąć, ale można go kontrolować, zamieniać na stres pozytywny, zmieniając problemy na wyzwania. Korzystne jest wprowadzenie pewnego elementu humoru i sympatycznej atmosfery. Radość pracy jest jednym z najlepszych stymulatorów kreatywności. W zakresie twórczości działa też zasada transferu – ludzie twórczy w jednej dziedzinie, łatwiej stają się twórczy w innych. Dlatego też warto zachęcać pracowników do kreatywnych pasji, do osobistego rozwoju i tworzyć atmosferę sprzyjającą twórczości. Twórcza organizacja generuje nowe jakości, nowe produkty, jest nastawiona innowacyjnie; ma specyficznie twórczy klimat oraz dysponuje twórczym zarządzaniem we wszystkich wymienionych aspektach. Twórczość staje się wtedy ciągłym procesem przenikającym jej wszystkie struktury, a organizacja dokonuje skumulowanego i zintegrowanego procesu transformacji informacji, energii i materii. Informacja przekształcana jest w wiedzę i sztukę, te zaś są kanwą do powstawania nowych informacji, nowej sztuki i wiedzy. W twórczej organizacji najważniejszy jest człowiek – dlatego warto cały czas powtarzać, że zarządzanie twórcze jest jednocześnie zarządzaniem humanistycznym. Człowiek powinien być traktowany całościowo, nie tylko jako pracownik, ale również jako osoba. Nie wyłącznie wiedza i umiejętności, ale także emocje, motywacje, wyobrażenia, a nawet zabawa są tu istotne. Człowiek jest podstawą procesu twórczego. Organizacja twórcza dba zatem cały czas o pełny rozwój swoich pracowników, zostawiając im jednocześnie tyle swobody i wewnętrznej wolności, ile potrzebne jest, aby mógł zaistnieć prawdziwie twórczy proces.

Bardzo ważna jest odpowiednia kultura organizacyjna, która powinna łączyć się z atmosferą twórczą. Istotna jest odpowiednia struktura organizacyjna, która nie powinna być zbyt stroma i sztywna, a raczej bardziej płaska i elastyczna. Niezwykle ważne są jakość i charakter komunikacji w firmie. Grupa twórcza komunikuje się w sposób przejrzysty, wzajemnie inspirujący i wzajemnie siebie szanujący. Twórczą organizację tworzą twórcze grupy, złożone z twórczych podmiotów, pracujące w sprzyjającej innowacyjności atmosferze.

Reasumując, praca urzędnika nie może już w dzisiejszych czasach mieć charakteru wyłącznie odtwórczego, formalnego – musi mieć charakter twórczy. Temu zaś służy etos twórczy urzędnika.

Bibliografia

- Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Biblioteka Klasyków Filozofii, Warszawa 1956.
- Corning P.A., *The Synergism Hypothesis, A theory of Progressive Evolution*, McGraw-Hill Book Company 1983.
- Gauthier D., *Morals by Agreement*, Clarendon Press, Oxford 1987.
- Gądor A., *Rola urzędnika w budowaniu prestiżu urzędu administracji publicznej w społeczeństwie*, praca magisterska w Instytucie Spraw Publicznych, UJ, Kraków 2006.
- Habermas J., *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt am Main, 1968.
- Haken H., *Synergetics: An Introduction*, Springer Verlag, Heidelberg-Berlin-New York 1978.
- Kodeks etyki służby cywilnej*, Załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.
- Kohlberg L., *Essays in moral development*, Harper and Row, New York 1984.
- Kotler Ph., Jatusripitak S., Maesincee S., *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, WPSB, Kraków 1997.
- Kozielecki J., *Psychotransgrejonizm*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001.
- Kuczyński J., *Uniwersalizm jako metafizologia*, t. 1, Biblioteka Dialogu, Warszawa 1989; t. 2, Biblioteka Dialogu, Warszawa 1990.
- Mirski A., *Koncepcja rozwoju self w ujęciu Giseli Labowicz-Vief* [w:] *Duchowy rozwój człowieka: fazy życia, osobowość, wiara, religijność*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000.
- Mirski A., *Marketing miasta w kontekście europejskim*, „Prawo, zarządzanie, marketing” 2003, nr 3.
- Mirski A., *Stadialny model rozwoju perspektywy społecznej w ujęciu Roberta L. Selmana* [w:] *Duchowy rozwój człowieka: fazy życia, osobowość, wiara, religijność*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000.
- Mirski A., *Twórczość jako wyzwanie i szansa dla współczesnego zarządzania*, „Zeszyty naukowe. Zarządzanie w kulturze”, UJ, Kraków 2006.
- Nęcka E., *Psychologia twórczości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001.
- Piaget J., *The moral judgment of the child*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1932.
- Piaget J., *Studia z psychologii dziecka*, PWN, Warszawa 1966.

- Popek S., *Zdolności i uzdolnienia twórcze – podstawy teoretyczne* [w:] *Aktywność twórcza dzieci i młodzieży*, red. S. Popek, WSiP, Warszawa 1988.
- Proctor T., *Zarządzanie twórcze*, Geberthner & Ska, Warszawa 1998.
- Rowls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.
- Schumann M., *Testament Papieża*, serwis Dobry eBook 2006.
- Sokołowska A., *Wiedza jako podstawa efektywnego zarządzania kapitałem intelektualnym* [w:] *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, red. K. Perechuda, WN PWN, Warszawa 2005.
- Snarey J., *Cross-cultural universality of social-moral development. A critical review of Kohlbergian research*, „Psychological Bulletin” 1985, No. 97(2).
- Stein M.I., *Creativity and culture*, „Journal of Psychology” 1953, nr 36, s. 311–322.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, PWN, Warszawa 1958.
- Van Gundy A.B., *Techniques of Structural Problem Solving*, Van Nostrand Reinhold, New York 1988.
- Weber M., *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1905; wyd. pol. *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*, Wydawnictwo Test, Lublin 1994
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; wyd. pol. *Gospodarka i społeczeństwo*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Wright R., *Nonzero. Logika ludzkiego przeznaczenia*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2006.

PAWEŁ URGACZ

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

JAN PAWEŁ II O PRACY LUDZKIEJ – WSKAZÓWKI DLA URZĘDNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WSTĘP

Jan Paweł II uznawany jest za bardzo wnikliwego obserwatora życia społecznego. Wielokrotnie wyrażał swoje krytyczne spojrzenie na kwestie społeczne, mając na celu podkreślenie fundamentalnych zasad moralnych i etycznych, na jakich powinno opierać się życie. Zasadnicze znaczenie ma tu refleksja nad stanowiącą „klucz do całej kwestii społecznej”¹ pracą człowieka. Za pracę należy uznać każdą działalność człowieka, do jakiej jest „zdolny i dysponowany poprzez samą swoją naturę, poprzez samo człowieczeństwo”², dlatego refleksja ta stanowi ważne źródło wskazówek dla ludzi należących do wszystkich grup pracowniczych, a co za tym idzie także urzędników administracji publicznej.

Specjalny charakter pracy urzędnika

Powszechne jest przekonanie, że urzędnik administracji publicznej swoją pracą, sposobem, w jaki kontaktuje się z interesantami kształtuje opinię i wizerunek urzędu, który reprezentuje. Przekonanie to jednak często nie znajduje swojego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Pojedyncze przypadki nagannych postaw urzędników rzutują na powszechny obraz urzędnika w oczach społeczeństwa³. Jan Paweł II

¹ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, TUM, Wrocław 1995, nr 3.

² Ibidem, *Wstęp*.

³ Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 46.

na spotkaniu z przedstawicielami wspólnot religijnych, świata polityki, kultury i sztuki w stolicy Azerbejdżanu, Baku, 22 maja 2002 roku, powiedział, iż ten, „kto przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie sprawami publicznymi, nie może się łudzić: naród nie zapomina! Tak jak potrafi z wdzięcznością pamiętać tych, którzy uczciwie poświęcali swoje siły, służąc powszechnemu dobru, tak przekazuje dzieciom i wnukom gorzką nieufność w stosunku do tych, którzy wykorzystali władzę, by w sposób nieuczciwy się wzbogacić”⁴. Ze względu na szczególną misję, specjalny status i zobowiązania, jakimi obarczony jest urzędnik, niezbędne jest, by w swojej działalności kierował się zasadami etycznymi i normami moralnymi. Związane jest to z faktem, iż skutki jego działań mają duże reperkusje społeczne. Ważne jest więc budowanie etycznych postaw i zachowań urzędników administracji publicznej.

Charakterystyczne dla człowieka XXI wieku, jak pisze papież, powinny być postawy „odpowiedzialności osobistej” oraz „odpowiedzialności wobec innych”. Pierwsza rozwija poczucie obowiązku i postawę uczciwości w pracy, co sprawia, że zjawiska korupcji, przestępczości zorganizowanej, bierności „nigdy nie mogą prowadzić do prawdziwej i zdrowej demokracji”. Druga wyraża „troskę o najuboższych, udział w strukturach wzajemnej pomocy w miejscu pracy i na płaszczyźnie socjalnej, szacunek dla przyrody i środowiska”⁵. Co więcej, imperatywy te trzeba realizować, aby „można było zbudować świat, który umożliwi wyższą jakość wspólnego życia”.

Papież zwrócił uwagę na wielką rolę, jaką mają do odegrania ludzie sprawujący funkcje publiczne, mówiąc, iż „ich zadaniem jest troska o sprawiedliwe stosowanie prawa oraz o legalność wszelkich działań administracji publicznej. Państwo służy obywatelom jako zarządca majątku narodowego, który winno wykorzystywać dla wspólnego pożytku. Dobre zarządzanie wymaga dokładnej kontroli oraz całkowitej poprawności *wszystkich* transakcji ekonomicznych i finansowych. Pod żadnym pozorem nie można dopuścić, aby sumy przeznaczone na cele publiczne służyły innym interesom o charakterze prywatnym lub wręcz przestępczym”. I dalej: „Nieuczciwe wykorzystywanie pieniędzy publicznych szkodzi przede wszystkim ubogim, którzy jako pierwsi odczuwają brak usług socjalnych niezbędnych dla rozwoju osoby. Gdy zaś korupcja zakrada się do wymiaru sprawiedliwości, również tutaj ubodzy najboleśniej odczuwają konsekwencje tej sytuacji: opóźnienia, nieudolność, wady strukturalne, brak należytej obrony. Często nie mają innego wyjścia, jak biernie znosić nadużycia”⁶.

⁴ Jan Paweł II, *Wiara w Boga pomaga odkrywać prawdę, dobro i piękno*, 22 maja 2002 r., Baku, spotkanie z przedstawicielami wspólnot religijnych oraz świata polityki, kultury i sztuki, www.opoka.pl

⁵ Jan Paweł II, *Wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za wszystkich*, Przemówienie Ojca Świętego podczas noworocznego spotkania z korpusem dyplomatycznym, 10 stycznia 2000, www.opoka.pl

⁶ Jan Paweł II, *Sprawiedliwość każdego człowieka źródłem pokoju dla wszystkich*, Orędzie Jana Pawła II na XXXI Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1998 r., www.opoka.pl

W tym świetle mocniej uwidacznia się służebny charakter pracy urzędnika administracji publicznej, wprzegający ją w realizację dobra wspólnego, przenikającego wszystkie płaszczyzny organizacji życia społecznego. Do zgromadzonych w São Paulo robotników papież mówi: „Praca jest służbą (...), w której człowiek sam rośnie w miarę, jak poświęca się dla innych”⁷.

Osoba podmiotem pracy

Analizując problemy współczesnego świata, Ojciec Święty dostrzega, że podejście do ekonomii, prowadzące do traktowania pracy ludzkiej jako „towaru”, człowieka zaś jako narzędzia produkcji, stanowi zagrożenie właściwego porządku wartości. Tymczasem to człowiek powinien być traktowany jako jej sprawczy podmiot. Akcentując podmiotowy charakter ludzkiej pracy, papież krytykuje redukcję ludzkiego życia do wymiaru jedynie ekonomicznego oraz pozostawienie jednostek wyłącznie na łaskę i niełaskę praw ekonomicznych. Zjawisko to określa mianem „ekonomizmu”, zaś w celowej analogii do wypaczeń naukowych nazwał je „scjentyzmem”. W encyklice *Laborem exercens* pisze: „(...) praca została oddzielona od kapitału i przeciwstawiona kapitałowi, a kapitał pracy, jakby dwie anonimowe siły, dwa czynniki produkcji zestawione ze sobą w tej samej perspektywie ekonomicznej. W takim zestawieniu sprawy zawierał się podstawowy błąd, który można nazwać błędem ekonomizmu, jeśli się weźmie pod uwagę pracę w kategoriach celowości wyłącznie ekonomicznej. Można również nazwać ten podstawowy błąd myślenia błędem materializmu, o ile ekonomizm wprost albo pośrednio zawiera przekonanie o pierwszeństwie nadrzędności tego, co materialne, natomiast to, co duchowe i osobowe (działanie człowieka, wartości moralne itp.) ustawia wprost lub pośrednio na pozycji podporządkowanej w stosunku do rzeczywistości materialnej”⁸.

Praca zawsze stoi u początku powstania niezbędnych do procesu produkcji czynników materialnych. Kapitał w postaci narzędzi pracy jest materialnym urzeczywistnieniem idei wynalazcy, powstałej na drodze pracy umysłowej, a następnie zmaterializowanej przez pracę wykonawcy⁹. Jako zespół środków produkcji „jest dziełem pracy pokoleń (...) tworzy się on stale dzięki pracy wykonywanej przy pomocy tego zespołu środków produkcji jakby przy wielkim warsztacie pracy, przy którym pracuje dzień po dniu obecne pokolenie ludzi pracy”¹⁰. Człowiek zawsze więc pozostaje podmiotem sprawczym i żaden czynnik instrumentalny nie może zająć jego miejsca.

⁷ Jan Paweł II, *Przemówienie do robotników w São Paulo*, „Życie i Myśl” 31 (1981), nr 1 (319), s. 10.

⁸ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 13.

⁹ Ibidem, nr 5.

¹⁰ Ibidem, nr 14.

Papież, domagając się priorytetu pracy w stosunku do kapitału, własności, chce zwrócić uwagę na problem zniewalających społecznych i technicznych systemów organizacji pracy. Jego rozwiązanie musi odbywać się w duchu chrześcijańskiej nauki o godności człowieka.

Praca doskonaleniem człowieka

Do bezpośrednich wniosków wypływających z twierdzeń chrześcijańskiej filozofii człowieka o jego społecznej i rozumnej naturze oraz o jego osobowej godności należy zaliczyć tezy o tym, iż człowieczeństwo jest nam dane, ale jest nam ono również zadane¹¹. Musi więc być rozpatrywane w swoim aspekcie osobowym i społecznym. To sprawia, iż praca powinna być pojmowana szeroko i głęboko, jako powołanie człowieka, a nie jedynie jako środek do pozyskania niezbędnych do życia dóbr. Praca w sensie podmiotowym oznacza, że wykonywane przez człowieka czynności mają służyć „ureczywistnieniu się jego człowieczeństwa” i „spełnianiu osobowego powołania”¹². „Z pracy swojej ma człowiek pożywać chleb codzienny i poprzez pracę ma się przyczyniać do ciągłego rozwoju nauki i techniki, a zwłaszcza do nieustannego podnoszenia poziomu kulturalnego i moralnego społeczeństwa, w którym żyje jako członek braterskiej wspólnoty”¹³ pisał papież. Praca, jako podstawowy wymiar bytowania człowieka na ziemi, uważana jest za konieczną i ma na celu nie tylko tworzenie wartości, lecz także sama postrzegana jest jako wartość. Jak zauważa J. Majka, chrześcijańskiej tezy o powołaniu do pracy nie należy interpretować „w sensie jakiejś mistyki pracy, to znaczy w takim rozumieniu, jakobyśmy pracy mieli zawdzięczać nasze człowieczeństwo”¹⁴. To człowiek, dzięki swojej rozumności, staje się jej twórcą, jej podmiotem. Do pielgrzymów Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego papież zwrócił się tymi słowami: „O tyle można powiedzieć, że człowiek poprzez pracę czyni sobie ziemię poddaną, o ile człowiek sam przez swoje postępowanie okazuje się panem, a nie niewolnikiem ziemi, a także panem, a nie niewolnikiem pracy. Praca ma dopomagać człowiekowi do tego, aby stawał się lepszym, duchowo dojrzałym, bardziej odpowiedzialnym, aby mógł spełniać swoje ludzkie powołanie na ziemi”¹⁵.

¹¹ J. Majka, *Rozważania o etyce pracy*, TUM, Wrocław 1997, s. 35.

¹² Ibidem, s. 155.

¹³ Ibidem, s. 143.

¹⁴ Ibidem, s. 36.

¹⁵ Jan Paweł II, *Do pielgrzymów Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego* [w:] Jan Paweł II, *Pielgrzymki do Ojczyzny: 1979, 1983, 1987, 1991, 1995, 1997: przemówienia, homilie*, oprac. red. Janusz Poniewierski, Znak, Kraków 1997, s. 42.

Jakość pracy

Chrześcijańska nauka podaje, iż człowiek został stworzony na obraz i podobieństwo Boga. Ludzka osoba, będąca *imago Dei*, jest niezależną, racjonalną substancją, unikalną indywidualnością, podmiotem moralnego działania i współtwórcą. Podobieństwo to pozwala także na doszukiwanie się analogii pomiędzy działaniem Boga a pracą człowieka¹⁶. Jan Paweł II pisze, że Chrystus, patrząc na różne rodzaje pracy człowieka, widzi „w każdej jakiś szczególny rys podobieństwa człowieka do Boga-Stwórcy i Ojca”¹⁷. Wśród cech charakteryzujących boże działanie należy wymienić kreatywność i miłość. Jak pisze J. Majka, te dwie cechy bożej pracy „decydują nie tylko o naszym stosunku do Boga i świata, ale określają także, jak powinna być dobra praca człowieka”¹⁸.

Dobra praca powinna więc być pracą kreatywną. Możliwe jest to, gdy będzie ona wolna i przede wszystkim będzie pracą rozumu. Kreatywność pracy polega na tym, że człowiek, włączając się w kreatywny system świata, wykorzystuje go do swoich celów i zadań. Przejawia się to w poszukiwaniu coraz to nowych form bytu i sposobów ich realizacji, a powiązane jest z całościowym systemem widzenia rzeczy i ciągłej tendencji do porządkowania rzeczywistości na coraz doskonalszym poziomie¹⁹. Kreatywność pracy zakłada także coraz to doskonalsze, pełniejsze poznawanie świata, większą racjonalizację działań, programów i procesów wytwórczych. Co więcej, powinna ona charakteryzować każdego człowieka, którego powinnością jest pracować twórczo i mądrze. Papież zauważa, iż technika „w pewnych wypadkach, ze sprzymierzeńca może przekształcić się jakby w przeciwnika człowieka, jak w wypadku, gdy mechanizacja pracy „wypiera” człowieka, odbierając mu wszelkie zadowolenie osobiste oraz podniety do działania twórczego i do odpowiedzialności”²⁰.

O dobrej pracy możemy mówić wtedy, gdy naznaczona jest ona miłością. Jeśli ktoś pracuje z miłością, to znaczy przede wszystkim, że lubi swoją pracę. Miłość do pracy oznacza szacunek i zrozumienie dla warstwu pracy. To również radość z dobra rodzącego się dzięki myśli i wysiłkowi fizycznemu²¹. To także świadomość, iż pracuje się dla innych. Dobrą pracę charakteryzuje tudzież miłość to tych, z którymi współdziałamy oraz fakt, iż jest ona odpowiedzią na stwórczą miłość Boga. Chrześcijańskie pojmowanie pracy jako współdziałania z Bogiem sprawia, iż modlitwa stanowi element, który może być i jest doskonałym przygotowaniem do w pełni świadomej i dobrej pracy. Benedyktyńskie *ora et labora* oznacza nie tyle stwierdzenie, iż należy, pracując, modlić

¹⁶ J. Majka, op. cit., s. 84.

¹⁷ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 26.

¹⁸ J. Majka, op. cit., s. 85.

¹⁹ Ibidem, s. 86.

²⁰ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 5.

²¹ J. Majka, op. cit., s. 90.

się o to, ażeby lepiej pracować, ale przede wszystkim zachęte, by nauczyć modlić się pracą. To modlitewne podejście sprawia, że nasza praca staje się lepsza, doskonalsza, osiąga pełniejsze owoce oraz nabiera nowego blasku przez swój udział w „twórczym charakterze cierpienia (...), przez które Chrystus dokonał Odkupienia świata”²².

Uprawnienia ludzi pracy

Do ważniejszego przesłania pontyfikatu Jana Pawła II należy zaliczyć respektowanie **prawa człowieka do pracy**. Przez pracę człowiek realizuje swoją osobowość, wzbogaca ją. Przez pracę człowiek „poniekąd bardziej staje się człowiekiem”²³, pisał papież. W tym znaczeniu jest ona niezbędnym środkiem do realizacji fundamentalnego powołania człowieka. W encyklice *Laborem exercens* Jan Paweł II mówi o szczególnej roli pracodawcy pośredniego w tworzeniu miejsc pracy oraz przeciwdziałaniu bezrobociu, które jest zaprzeczeniem możliwości realizacji prawa do pracy²⁴. Należy zwrócić również uwagę na sformułowane w encyklice *Sollicitudo rei socialis* prawo do inicjatywy gospodarczej. Możliwość realizacji tego prawa pozwala przezwyciężyć zjawiska bierności, niechęci do pracy, braku odpowiedzialności za dobro wspólne, powstawania frustracji, braku zaangażowania w życie społeczne oraz skłonności od emigracji²⁵.

Praca oraz jej skuteczność w zakresie wytwarzania nowych wartości gospodarczych rodzi również prawo do uzyskania korzyści materialnych. To sprawia, iż mówiąc o „prawie do pracy” jednocześnie mamy na myśli „prawo do jej owoców”²⁶. W tym kontekście papież odnosi się do zagadnienia *sprawiedliwej zapłaty* za wykonywaną pracę. „Bez względu na to, czy praca ta dokonuje się w ustroju prywatnej własności środków produkcji, czy też w ustroju, w którym własność ta podległa „usołecznieniu”, *sprawiedliwa zapłata* jest najważniejszym sposobem „ureczywistnienia sprawiedliwości w stosunkach pracownik-pracodawca”²⁷. Przez sprawiedliwą płacę papież rozumie tzw. *płacę rodzinną* „to znaczy jedno wynagrodzenie dane głowie rodziny za pracę, wystarczające na zaspokojenie potrzeb rodziny bez konieczności podejmowania pracy zarobkowej poza domem przez współmałżonka” bądź *inne świadczenia społeczne* „jak zasiłek rodzinny albo dodatek macierzyński dla kobiety, która oddaje się wyłącznie rodzinie”²⁸. W odniesieniu do wartości pracy ludzkiej Jan Paweł II stwierdza, iż podstawą jej określenia nie jest „przede wszystkim rodzaj wykonywanej czynności, ale fakt, że ten,

²² Jan Paweł, *Solwifici doloris*, nr 24, za: J. Majka, op. cit., s. 121.

²³ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 9.

²⁴ Ibidem, nr 17–18.

²⁵ Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, TUM, Wrocław 1994, nr 15, 42.

²⁶ J. Majka, op. cit., s. 172.

²⁷ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 19.

²⁸ Ibidem.

kto ją wykonuje, jest osobą”. Nie oznacza to jednak, „że praca ludzka z punktu widzenia przedmiotowego nie może i nie powinna być w ogóle wartościowana i kwalifikowana”²⁹.

W swoich rozważaniach papież zwraca również uwagę na prawo człowieka do świadczeń społecznych mających „na celu zabezpieczenie życia i zdrowia pracowników, a także ich rodziny”. Ponadto wydatki „związane z koniecznością leczenia, zwłaszcza w razie wypadku przy pracy, domagają się tego, aby pracownik miał ułatwiony kontakt z ośrodkami pomocy lekarskiej”. Papież podkreśla również „prawo do emerytury, zabezpieczenia na starość i w razie wypadków związanych z rodzajem wykonywanej pracy”³⁰.

Przynależne ludziom pracy prawo do wypoczynku stanowi wyraz troski o zdrowie i siły człowieka. Jan Paweł II pojmuje go przede wszystkim jako „regularny wypoczynek tygodniowy, obejmujący przynajmniej niedzielę” oraz jako „dłuższy wypoczynek, czyli tak zwany urlop raz w roku, ewentualnie kilka razy w roku przez krótsze okresy”³¹. Podczas rozważania *Anioł Pański* 23 lipca 2000 roku w Castel Gandolfo, zwrócił się do zgromadzonych tymi słowami: „We współczesnym społeczeństwie, pochłoniętym często przez gorączkową aktywność i bardzo konkurencyjnym, w którym dominuje logika produkcji i zysku, nierzadko ze szkoda dla człowieka, jest tym bardziej konieczne, aby każdy mógł korzystać z odpowiednich okresów wypoczynku, pozwalających odzyskać siły i zarazem odnaleźć właściwą równowagę duchową. Trzeba mądrze korzystać z wakacji i ferii, aby służyły dobru jednostki i rodziny przez to, że umożliwiają kontakt z przyrodą, zapewniają spokój, dają czas na kulturowanie zgodnego życia rodzinnego, na wartościową lekturę i na zdrowe rozrywki, nade wszystko zaś pozwalają poświęcić się w większej mierze modlitwie, kontemplacji i słuchaniu głosu Bożego”³².

Swoją troskę o ludzi pracy Jan Paweł II wyraża, zwracając uwagę na prawo do pracy w odpowiednich warunkach. Dotyczy to zarówno warunków higienicznych, estetycznych, psychicznych i społecznych w miejscu pracy, jak i norm czasu pracy³³. Odpowiednie warunki pracy w służbie publicznej pełnią znaczącą rolę w systemie infrastruktury etycznej, budując środowisko sprzyjające i zachęcające do zachowań etycznych.

²⁹ Ibidem, nr 6.

³⁰ Ibidem, nr 19.

³¹ Ibidem, s. 193

³² Jan Paweł II, *Odnaleźć równowagę duchową*, rozważanie przed modlitwą *Anioł Pański*, 23 lipca 2000 r., Castel Gandolfo, www.opoka.pl

³³ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, op. cit., nr 19.

Zakończenie

Już od pierwszych chwil swego pontyfikatu papież Jan Paweł II podejmował zagadnienie ludzkiej pracy, nadając mu personalistyczną wykładnię. Osoba ludzka posiada wrodzoną wartość i godność oraz pewne prawa i obowiązki dotyczące rozpoznania i ochrony własnej godności i godności innych osób. W odniesieniu do pracy przekłada się to przede wszystkim na podkreślenie jej podmiotowego charakteru oraz sformułowanie zasady pierwszeństwa pracy przed kapitałem. Jest ona powinnością człowieka, z którą wiążą się obowiązki, takie jak dążenie do jej wysokiej jakości, ale również uprawnienia: prawo do pracy, płacy, świadczeń społecznych, wypoczynku czy prawo do pracy w godziwych warunkach.

Choć praca jest „rzeczą starą” to, jak pisze Jan Paweł II, „ogólna sytuacja człowieka w świecie współczesnym, rozpoznawana i analizowana w różnych aspektach geograficznych, kulturalnych i cywilizacyjnych, domaga się tego, aby odsłaniać *nowe znaczenia pracy ludzkiej* — a także, aby formułować *nowe zadania*, jakie w tej dziedzinie stoją przez każdym człowiekiem, przed rodziną, przed poszczególnymi narodami i całą ludzkością, wreszcie również przed samym Kościołem”³⁴. Zadania te stoją także przed urzędnikami administracji publicznej, a nauczanie Jana Pawła II może stanowić jedno z bardzo wartościowych źródeł wskazówek sposobów ich realizacji tak, aby skutki przyczyniały się do urzeczywistnienia idei dobra wspólnego.

Bibliografia

Jan Paweł II, *Pielgrzymki do Ojczyzny: 1979, 1983, 1987, 1991, 1995, 1997: przemówienia, homilie*, oprac. red. Janusz Poniewierski, Znak, Kraków 1997.

Jan Paweł II, *Laborem exercens*, TUM, Wrocław 1995.

Jan Paweł II, *Odnaleźć równowagę duchową*, rozważanie przed modlitwą *Aniōł Pański*, 23 lipca 2000 r., Castel Gandolfo, www.opoka.pl

Jan Paweł II, *Przemówienie do robotników w São Paulo*, „Życie i Myśl” 31 (1981), nr 1 (319).

Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, TUM, Wrocław 1994.

Jan Paweł II, *Sprawiedliwość każdego człowieka źródłem pokoju dla wszystkich*, orędzie Jana Pawła II na XXXI Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1998 r., www.opoka.pl

³⁴ Ibidem, nr 2.

Jan Paweł II, *Wiara w Boga pomaga odkrywać prawdę, dobro i piękno*, 22 maja 2002 r., Baku, spotkanie z przedstawicielami wspólnot religijnych oraz świata polityki, kultury i sztuki, www.opoka.pl

Jan Paweł II, *Wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za wszystkich*, przemówienie Ojca Świętego podczas noworocznego spotkania z korpusem dyplomatycznym, 10 stycznia 2000, www.opoka.pl

Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Majka J., *Rozważania o etyce pracy*, TUM, Wrocław 1997.

KS. ADAM GEMBARSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ETOS DECYZJI I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NIĄ W KREOWANIU NOWEGO MODELU RELACJI INTERPERSONALNEJ

Życie człowieka składa się z nieskończonego zbioru ciągłych decyzji. Stojąc przed wyborem, człowiek ma możliwość wielu działań. To, na co się zdecyduje i na końcu wybierze, jest finalnym efektem całego procesu poznania i działania, a tym samym odcięcia się od innych możliwości. Decyzja jest aktem złożonym, na który składa się podmiot – człowiek – i wybór jednostkowy. Stąd ma ona zawsze charakter personalny. Wśród wszelkich istniejących bytów tylko człowiek posiada zdolność podejmowania decyzji i brania za nią odpowiedzialności. Nawet gdy człowiek rezygnuje z podjęcia decyzji i pozostawi rzecz samą sobie, własnemu biegowi – już podejmuje decyzję – „rezygnuję”.

Dzięki zdolności do podejmowania decyzji człowiek zmienia otoczenie, a także zmienia samego siebie, tworząc nowy model zachowania i nowy model relacji społecznej.

Można stwierdzić, że im bardziej świadomie człowiek podejmuje decyzje, tym bardziej podkreśla swoje człowieczeństwo, autorytet społeczny i personifikuje materię, nadając jej wyższy wymiar cywilizacji.

Decyzja jest aktem złożonym i wielowymiarowym. Człowiek uświadamia sobie wagę decyzji zwłaszcza w momentach skrajnych i wyjątkowych, takich, od których zależy ludzkie „być” lub „nie być”. Zarówno dla podejmującego decyzję, jak i dla tych, których los zależy od czyjejś decyzji są to momenty egzystencjalne, takie jak np. wojna, kataklizm, przesilenie polityczne, które wymagają maksymalnego potencjału intelektualnego i autonomicznego aktu woli. W takich sytuacjach ciężar decyzji i odpowiedzialności za nią jest bardzo wyraźny.

Także w sytuacji stabilności i pokoju ciężar i waga decyzji są równie ważne (zawarcie związku małżeńskiego, dymisja, zmiana pracy, rozwiązanie spółki). Człowiek ma świadomość, że podjęta decyzja będzie ciążyła na całym jego życiu, co więcej, mając świadomość, że zawsze może szukać pomocy u innych, zdaje sobie sprawę, że ostatecznie tylko od niego zależy podjęcie decyzji i wzięcie za nią odpowiedzialności.

Zdolność podejmowania decyzji to nie tylko kwestia osobowości, wychowania, ale także dojrzałość intelektualna i emocjonalna, tzw. „psychologii zdrowej”¹.

W normalnym układzie rzeczy człowiek posiada świadomość i zdaje sobie sprawę, że jest autorem własnych decyzji i że nikt nie może go w tym zastąpić.

Od decyzji nie można się uwolnić, nie można też zrezygnować z tego prawa.

W przypadku populacji totalitarnych, takich jak system życia koszarowego, zakonnego, gdzie obowiązuje system hierarchiczny, a nie demokratyczny – przysięga i posłuszeństwo wobec rozkazów i decyzji przełożonych – ten, który temu podlega, musiał najpierw podjąć dobrowolną decyzję o takim posłuszeństwie. Stąd właściwe jest uświadomienie sobie odpowiedzialności za własną decyzję, a nie szukanie odpowiedzi i tłumaczenie własnej ludzkiej niedoskonałości, niemocy, determinacji, relatywizmu, czy fałszywie pojętego braku tolerancji.

Każda próba uwolnienia się od podjęcia decyzji i odpowiedzialności za nią, jest przyczyną destrukcji porządku moralnego i systemu prawnego, a w konsekwencji upadkiem samego człowieka, a co za tym idzie na końcu – upadkiem społeczeństwa.

Decyzja w największym swoim obliczu ujawnia to, że człowiek jest Osobą i niezależnym podmiotem.

Nie każdy musi być naukowcem, lekarzem, politykiem, przedsiębiorcą, wirtuozem, nie każdy też potrafi tworzyć więzy przyjaźni, czy relacji międzyludzkie, ale każdy musi podejmować decyzje.

Zjawisko decyzji nie eksponuje się tylko w przypadkach egzystencjalnych, gdzie jest najbardziej wyeksponowane, ale zawsze w przypadku, kiedy człowiek jest wszechstronnie zorientowany, przytomny, pojawia się przed nim wiele możliwości działania i jedno z nich musi wybrać, na coś musi się zdecydować, łącznie z zaniechaniem działania.

Analiza decyzji jest sprawą skomplikowaną, bowiem na decyzję składa się szereg czynników, z których jedne są bezpośrednio dane i oczywiste, a inne trzeba stwierdzić poprzez głębszą i subtelną analizę teorio-poznawczą.

Niewątpliwie każda decyzja dokonuje się ze względu na zjawisko dobra, do którego należy dążyć wszelkimi dostępnymi środkami.

¹ Por. K. Dąbrowski, *Dezintegracja pozytywna*, PIW, Warszawa 1979.

Jednak nie każde dobro jest przyczyną sprawczą decyzji, lecz tylko to, które jest wcześniej poznane przez człowieka.

Żadne konkretne dobro nie może determinować człowieka do: „chcienia”.

Jeżeli czegoś chcę, to dlatego, że jest to aktem niezależnej woli, która stanowi niematerialną władzę w człowieku i otwiera go na wiele możliwości. Każde dobro jest niepowtarzalną jednostką wyboru i od nowa dobrem. Decyzja jest czuła na przebieg życia, które nie jest utartym schematem czy ustalonym z góry zapisem nutowym, bo w układzie rzeczy czy złożoności człowieka coś się zmienia, stąd decyzja musi towarzyszyć świadomemu ludzkiemu życiu.

Etyka zawsze stawia pytanie: „Komu lub czemu podlegają decyzje?”. Woli, rozumowi, uczuciom, emocjom, czy ocenie społecznej, lub uwarunkowaniom politycznym i światopoglądowym?”

Wszelkie psychologiczne próby podważenia ludzkiej wolności i autonomii decyzji, przez przytaczanie szeregu determinantów, w postaci podświadomości, fizjonomii organizmu, psychologii tłumu, relatywizmu, są wobec bezpośredniego faktu doświadczenia wewnętrznej wolności człowieka tylko apriorycznymi hipotezami. To człowiek sam wybiera motywy wyboru i ma tego świadomość. W oglądzie zewnętrznym sprawia to wrażenie zdeterminowania przyczynowo-skutkowego, w którym zostaje pominięta kwestia wolności.

Wolność człowieka jest jego sferą wewnętrzną, a nie zewnętrzną i nie da się jej dostrzec, czy stwierdzić przy pomocy instrumentum badawczego w postaci zmysłowej, intelektualnej czy testu psychologicznego. Wolności wewnętrznej człowieka nie determinują także obyczaje, tradycja czy środowisko, w którym człowiek żyje, a także uwarunkowania genetyczne, które determinują temperament czy skłonności. Te wszystkie determinanty człowiek może pokonać. Wszelkim determinantom może powiedzieć: „nie”, może przekroczyć ludzki próg nadziei.

Środowisko można zmienić, obyczaje naprawić, nad charakterem pracować, formować go, nałogi wyleczyć, a złe skłonności można skierować w kierunku dobra. Jest jeden warunek ku temu: człowiek musi wyrazić swoje chcenie, aktem swojej woli. Przedmiotem wyboru – decyzji jest zatem dobro rozpoznane i chciane. Każdy człowiek doświadcza pewnej hierarchii dobra i są dobra, do których odczuwa większą skłonność lub chęć, a są takie, które mają dla niego wartość obojętną, na których mu nie zależy, czy nawet wręcz go od siebie odpychają.

Dla ludzkich subiektywnych chęci czy niechęci istnieje obiektywna podstawa.

Skoro człowiek jest bytem spotentjalizowanym, to dobrem dla niego będą zawsze te wartości, które jego możliwości udoskonalają i czynią je aktem. Wskutek takiej determinacji pojawia się tak silny potencjał, który przyjmuje postać talentu lub geniuszu. Dobro, które pociąga ku sobie, jest przyczyną udoskonalania człowieka i ku takiemu dobru skłania się wola.

W normalnym stanie rzeczy człowiek wybiera to dobro, które mu odpowiada i w to dobro angażuje całą swoją wolę i cały aparat poznawczy. Rodzi się tu pytanie: „W którym momencie decyzja staje się wyborem o charakterze moralnie dobrym?”, „Czy do takiej decyzji i odpowiedzialności za nią człowiek jest w jakiś sposób dysponowany?”

Jeśli istnieje hierarchia dobra i nie wszystko ma taki sam potencjał dobra, to wówczas ta różnica jest dla człowieka bardzo wyraźna, zatem człowiek musi być predysponowany do widzenia dobra w sobie, czyli swojego dobra osobowego, którego naruszenie będzie odbierane jako coś złego. To predysponowanie przybiera postać sumienia.

Sumienie nie jest magią czy samodzielną władzą poznawczą w człowieku, ale współwiedzą, która wyraża stan umysłu oceniającego pod kątem różnicowania dobra i zła moralnego każdą podjętą decyzję przez człowieka i wyłoniony na jej podstawie czyn.

Dobro i zło moralne nie mogą odnosić się tylko do działania, ponieważ działanie odnosi się tylko do sfery zewnętrznej człowieka, która jest bardzo istotna w jego życiu, ale która też do końca i w pełni nie zależy od niego samego. Cóż z tego, że postanowiłem komuś pomóc, skoro np. wcześniej zachorowałem.

Zawsze istnieje możliwość zatrzymania działania lub jego zmodyfikowania, czego nie zawsze da się przewidzieć i czemu nie zawsze można zaradzić. Z kolei z samego kreowania myśli jeszcze też nic nie wynika, tym bardziej że są myśli, które pojawiają się wbrew woli człowieka, inne natomiast mogą być tylko hipotetyczną próbką: czy postąpić tak, czy inaczej? Jeśli nie działanie, jeśli nie same myślenie, to pozostaje decyzja. Decyzja jest kluczowym punktem ludzkiego życia moralnego, w którym mieści się cała istota moralnego dobra i zła. Leży ona całkowicie w ludzkiej potencji i za nią człowiek jest w pełni odpowiedzialny. Decyzja zatem nie jest jeszcze w pełni działaniem, ale też nie jest już tylko myślą. Jest ona ostatnim aktem, który poprzedza działanie, a jednocześnie skupia wszystko, co jest jeszcze przed nią, czyli wszystkie myśli i chęci. Wśród zbioru myśli i chęci wybiera się tylko jedną chęć i odpowiadającą jej myśl. Za taką decyzją idzie już czyn. Ten moment decydowania jest dla człowieka z jednej strony nieprzyjemny, z drugiej zaś najtrudniejszy. Jest nieprzyjemny, bo człowiek postrzega siebie przez pryzmat własnej hegemonii, jako suweren, który nikomu już nie podlega: „ja chcę, ja decyduję, nikt w to nie może już ingerować, to leży w moich kompetencjach, ja tu jestem przełożonym”. Ale z drugiej strony jest to moment najbardziej trudny, ma się bowiem świadomość, że podjęcie decyzji nie gwarantuje sukcesu samego działania w celu osiągnięcia słusznego dobra.

Pojawia się zawsze szereg wątpliwości, czy wszystko do końca zostało przemyślane, czy może dałoby się coś przygotować bardziej dokładnie, bardziej szczegółowo, lepiej.

Człowiek nie jest w stanie przewidzieć do końca okoliczności, które mogą się pojawić. Z decyzją też nie zawsze można zwlekać, są bowiem

dobra, które nie są trwałe, trzeba podjąć decyzję, bez względu na pojawiające się i nieprzewidywalne okoliczności. Kiedy zatem decyzja będzie moralnie dobra, a kiedy zła?

Dobra będzie wówczas, kiedy będzie zgodna ze słusznym dobrem, takim, które jest przez człowieka rozpoznane jako słuszne. O tym, czy dane dobro jest słuszne, informuje sumienie. Zatem istota dobra moralnego to zgodność decyzji z sumieniem. Jeśli sumienie oświadcza, że coś jest dobre i człowiek się na to decyduje, to wówczas pojawia się moralne dobro i przeciwnie, gdy człowiek decyduje się na coś, co jest niezgodne z sumieniem, to ma się do czynienia z moralnym złem. Innej alternatywy nie ma. Decyzja dotyczy tylko dobra już poznanego, a nie dobra potencjalnie istniejącego. To z kolei powoduje, że nawet sumienie błędnie moralnie obliguje człowieka. Może zdarzyć się pomyłka w poznaniu lub też sumienie wypaczone z przyczyn od człowieka niezależnych, za które nie ponosi on odpowiedzialności. Jednak człowiek musi kierować się odpowiedzialnością sumienia, bo innego osądu moralnego nie posiada. Nawet wówczas, gdy decyzja wydaje się obiektywnie błędna, nie ma moralnego zła, jeśli jest zgodna z sumieniem.

Człowiek jest odpowiedzialny moralnie za decyzję również wtedy, kiedy jego działanie zostało niezależnie od niego unieruchomione. Rysuje się tu wyraźny dualizm i rozbieżność między prawem legislacyjnym a prawem moralnym. Prawo państwowe karze człowieka za jego czyny, nie za decyzje, nie za to że np. postanowił ukraść, lecz za to że ukradł. Zło moralne leży w samej decyzji, niezależnie od tego, czy zły czyn dojdzie do skutku, czy nie, czy ktoś o tym wie, czy też nie wie nikt oprócz podejmującego decyzję. Z kolei jeśli ta decyzja jest zgodna z sumieniem, to zła moralnego nie ma. Pojawi się ono wówczas, kiedy człowiek swoim rozumem rozpozna i aktem woli uzna, że jest to zło. Kara wymierzona przez sąd ma bardziej na względzie dobro publiczne niż dobro moralne tego, który zostaje uznany winnym i jest osądzony, nawet wówczas, kiedy nie uznaje swojej winy.

Kwestia odpowiedzialności za decyzję to obrona ludzkiego sumienia jako tej instancji, przed którą człowiek jest osobiście odpowiedzialny. Powszechnie też wiadomo, że żadna kara nie dorównuje tej karze wewnętrznej, którą człowiek ponosi przed własnym sumieniem. Stąd porządek legislacyjny jest wtórny wobec porządku moralnego.

Etyka jako nauka stara się ustalić normy odpowiedzialności człowieka w przypadku oddziaływania na przedmiot i podmiot decyzji, którym jest drugi człowiek. Ma swoje spełnienie wówczas, kiedy jest nauką głoszącą ludzką godność i wartość w aspekcie jego działania i w aspekcie jego wymiaru społecznego, które tworzy swoją decyzją. Musi zatem ukazać człowieka na coraz głębszych płaszczyznach moralnych i racjonalnych z tą naczelną wartością, którą jest godność Osoby.

Dramat życia moralnego człowieka dokonuje się głównie w jego wnętrzu, gdzie skupiają się wola i umysł, aby podjąć decyzję. W tym dostrzega

się zgodność lub niezgodność ze słusznym dobrem. Etyka musi wykazać wszelkimi dostępnymi środkami, że w zastanym świecie nie istnieje nic, co byłoby tak godne człowieka lub nawet mu równie godne jak on sam.

Pascal pisze: „człowiek jest tylko trzcina najwęższą w przyrodzie, ale trzcina myślącą. Przestrzenią wszechświat ogarnia mnie i pochłania jak punkt: myślą ja go ogarniam”².

W respektowaniu godności człowieka i wzbudzeniu dla niego szacunku swój cel życia widział już Sokrates.

Za rzecz najcenniejszą w życiu uznawał: „pomóc drugiemu człowiekowi odnaleźć siebie, a przy tym rozpoznać siebie”; w tym widział: „narodziny siebie w sobie”³.

Odkrycie „siebie w sobie” Sokrates uznał za rzecz najbardziej istotną, za postawę moralną człowieka⁴.

Wykluczał to, aby człowiek, który rozpoznał siebie, mógłby postąpić w sposób uwłaczający swojej godności czy moralności.

Człowiek, który dostrzega zgodność dobra własnego i drugiego człowieka ze słusznym i obiektywnym dobrem jemu należnym, skupia w sobie i maksymalizuje siły woli i rozumu, aby to dobro podjąć poprzez swoją decyzję.

Stąd rodzi się w człowieku chęć działania i twórczości, w sobie odczuwa satysfakcję za wybrane dobro i odczuwa cierpienie w przypadku wyboru zła.

Podejmowanie decyzji jest niezbywalnym prawem ludzkiego bytowania, ale także nakazem moralnym i tylko właściwym człowiekowi.

Może komuś imponować świat naturalnych wartości, który byłby pozbawiony problemu decyzji i odpowiedzialności za nią, to jednak tylko człowiek jest otwartą drogą do autentycznego i trwałego dobra.

Tą drogą człowiek przemierza cały wymiar swojego życia, podejmując takie decyzje, które byłby słuszne zarówno dla niego samego, jak i dla jego relacji społecznych, które tworzy przez fakt bycia człowiekiem.

Pragnienie dobra i tworzenie hierarchii wartości jest istotnym wymiarem jego człowieczeństwa, a także ładu społecznego oraz urzeczywistnieniem jego własnego rozwoju.

Człowiek nie potrafi żyć w zamkniętym środowisku. Swoje człowieczeństwo potrafi spełniać tylko w otwartym świecie. Życie bez takich wartości jak: prawda, dobro, wolność, piękno, sprawiedliwość społeczna, ustawiczne pytanie o sens wszystkiego, co mieści się w istocie bytu ludzkiego oraz poza nim w wymiarze zewnętrznym, jest niemożliwe. Byłoby życiem nie-ludzkim. Punktem wyjścia do ustalenia kryterium wartości społecznej człowieka jest fakt, który zaistniał w historii rodzaju ludzkiego, a mianowicie pojęcie Bytu Absolutnego i Dobra Absolutnego.

² B. Pascal, *Myśli*, PAX, Warszawa 2002, s. 119–120.

³ Por. Plato, *Charmides* (166D), Recto, Warszawa 1991.

⁴ Ibidem.

Powszechnie wiadomo, że Osoba jest wartością najwyższą w świecie przyrody. Człowiek buduje swój system ludzkich wartości w oparciu o potrzebę dobra własnego i dobra ogólnego. Rodzi się tu pytanie: „Według jakich kryteriów należy ustalać systemy wskazujące hierarchię wartości, skoro osoba ludzka w żadnym systemie nie mieści się, jest ponadsystemowa?”.

System ludzkich wartości i ustalonej hierarchii jest instrumentum „wyprodukowanym” przez samego człowieka. Narzędzie nie może być doskonalsze od samego projektanta, czyli od człowieka. Analogicznie ma się sprawa z podstawowymi pojęciami etycznymi, które warunkują ludzki sposób bytowania, takimi jak: miłość, prawda, dobro, piękno, wolność, sprawiedliwość społeczna. Treści tych pojęć zamknięte i sprowadzone tylko do pojęcia usług określonego systemu tracą całą swoją właściwą wartość i znaczenie. Jednocześnie należy uwzględnić to, że człowiek buduje zarówno coraz to nowe systemy wartości, jak i nowe sposoby bytowania społecznego. Nowy system ludzkiego bytowania społecznego musi mieć to do siebie, że rozwija, uzasadnia i tłumaczy coraz to głębsze relacje osobowe. System, który burzy relacje osobowe lub dąży do zlokalizowania się ponad osobą ludzką, który uwłacza ludzkiej godności, trzeba uznać za system zły i go odrzucić.

Jan Paweł II podkreślał, że: „najwyższym wyrazem oporu stawianego człowiekowi jest materializm – w jego postaci teoretycznej – jako system myślenia; a z drugiej strony – w postaci praktycznej – jako sposób odczytywania i wartościowania faktów, oraz jako odpowiadający temu program postępowania. Systemem, który najbardziej rozwinął i doprowadził do ostatecznych konsekwencji praktycznych taką formę myślenia, ideologii i działania, jest materializm dialektyczny i historyczny, uznawany za wciąż żywą treść marksizmu”⁵.

Można tu zapytać, skąd taka dobitna krytyka i ocena systemu materializmu dialektycznego? Odpowiedź jest prosta. System marksistowski nie zna godności osoby ludzkiej. „Jednostka nie ma racji bytu i jest absurdem, a kolektyw to wszystko”⁶. Nie uznając pojęcia godności osoby ludzkiej, taki system przekreśla pojęcie miłości, która jest podstawowym kryterium tworzenia relacji międzyludzkiej. Budując system materialistyczny na nienawiści, rewolucji, terroryzmie, walce klas, tworzy się totalitaryzm, gdzie Osoba ludzka jest przedmiotem manipulacji będącej na usługach systemu⁷. Osoba zniewolona takim systemem nie jest wolna, nie posiada prawdy, dobra, nie rozumie pojęcia piękna i miłości, nie potrafi kształtować swojego rozwoju. Potrafi wykonywać najbardziej absurdalne i nieludzkie rozkazy dla dobra systemu. Czuje się dowartościowana tylko rozkazem, dyrektywą.

⁵ Jan Paweł II, *Dominum et Vificantem* (DV 56), por. także rozdział I i II, Rzym 1986.

⁶ W. Majakowski, *Projekt TIA*, rozdział 2.2.

⁷ Por. A.J. Nowak, *Identyfikacja postaw*, KUL, Lublin, 2000, s. 56.

Osobę ludzką można zrozumieć tylko relacyjnie.

Prawdą jest to, że Osoba bytuje w sobie, ale również musi bytować z drugą osobą, w drugiej osobie i dla drugiej osoby. Nowy człowiek w takiej relacji, która jest relacją opartą na Dobru Absolutnym, posiada Osobową normę, przez pryzmat której ocenia się wszelkie wartości i jego działania, łamie się rozkazy, które są niezgodne z godnością człowieka. Człowiek bez Absolutnego Dobra znajduje się pod presją prawa, systemu, ideologii, religijnych bóstw.

Człowiek ukształtowany i utwierdzony w Pojęciu Absolutnego Dobra rozwija się w relacji osobowej, opartej na miłości, pomnażaniu i wymianie wartości duchowych, intelektualnych, estetycznych i materialnych.

Osoba ludzka z natury bycia potrzebuje osoby i tylko w takiej relacji potrafi rozwijać w pełni wszelkie osobowe wymiary. Stąd relacja osoby ludzkiej do Absolutnego Dobra jest prawdą, miłością, wolnością i dobrem. W takiej relacji nie mają swej racji bytu: nienawiść, zemsta, rewolucja, terroryzm, walka klas, dyktatura. Tylko w relacji osobowej, która jest oparta na świadomym i obiektywnym dobru, rozwija się prawda, miłość, wolność i dialog.

Autentyczna i właściwa hierarchia wartości ma rację bytu wyłącznie w oparciu o relacje osobowe. Dlatego relacje osobowe stanowią warunek konieczny dla powstania i urzeczywistnienia dobrze rozumianego systemu, który ma służyć człowiekowi, a nie alienować go. Osoba ludzka nie może być zniewolona systemem i podporządkowana koncepcjom rozwoju, który nie byłby oparty na więzi międzyludzkiej i z Najwyższym Absolutnym Dobrem.

Człowiek czuje się spełniony tylko w świecie osób. Potrzebna jest Osoba, aby siebie oraz każdego człowieka rozumieć i traktować osobowo. Tylko sumienie utwierdzone w Osobie Najwyższego i Absolutnego Dobra jest sumieniem prawidłowym i nie traktuje drugiego człowieka manipulacyjnie.

Jedynym i wyłącznym podmiotem decyzji pozostaje człowiek w swojej unikalnej i niepowtarzalnej istocie bytu.

Zdolność do podejmowania decyzji jest meritum, które tworzy personalistyczną koncepcję złożoności człowieka, a tym samym tworzy sobą wymiar społeczny: *homo rei socialae*⁸.

⁸ Por. M.A. Krąpiec, *Ja człowiek*, TNKUL, Lublin 1986, s. 292–293.

Bibliografia

- Dąbrowski K., *Dezintegracja pozytywna*, PIW, Warszawa 1979.
Jan Paweł II, *Dominum et Vificantem*, (DV 56), Rzym 1986.
Krapiec M.A., *Ja człowiek*, TNKUL, Lublin 1986.
Nowak A.J., *Identyfikacja postaw*, Lublin KUL 2000.
Pascal B., *Mysli*, PAX, Warszawa 2002.
Plato, *Charmides* (166D), Recto, Warszawa 1991.

CZĘŚĆ DRUGA

INFRASTRUKTURA
ETYCZNA W ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

RYSZARD BANAJSKI

Towarzystwo Naukowe Prakseologii

ETOS URZĘDNIKÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ A ETOS URZĘDNIKÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ. ELEMENTY WSPÓLNE I RÓŻNICE

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest analiza elementów wspólnych i różnic etosu urzędników administracji państwowej i etosu urzędników administracji samorządowej. Ten cel badawczy jest realizowany nie przez bezpośrednie porównanie elementów etosu tych obu pionów administracji publicznej, lecz głównie dzięki wykorzystaniu analizy czynników determinujących ich etos. Zaletą takiego ujęcia metodologicznego jest próba uchwycenia długofalowych tendencji, które oba etosy upodobniają i/lub różnicują.

Zajmując się dowolnym aspektem administracji publicznej, trzeba uwzględniać istniejące regulacje prawne, zwłaszcza w zakresie prawa konstytucyjnego i administracyjnego. W kontekście niniejszego artykułu warto przypomnieć, jakie urzędy wchodzą w skład administracji państwowej i administracji samorządowej. Administracja państwowa obejmuje administrację rządową (Radę Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne i administrację rządową w województwie) i administrację obsługującą organy władzy państwowej: Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Najwyższą Izbę Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. W ramach administracji samorządowej wyróżnia się administrację regionalną (województwą) i lokalną (powiatową i gminną)¹.

¹ Por. J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa 2003.

Osoby zatrudnione w tych obu pionach administracji publicznej traktuje się jako pracowników administracji publicznej, ale potocznie określa się je także mianem urzędników. Trzeba jednak zauważyć, że termin „urzędnik” pojawia się w różnych aktach prawnych w znaczeniach ściśle definiowanych ustawowo. W kontekście niniejszych rozważań istotny jest zwłaszcza podział pracowników administracji publicznej na urzędników państwowych i samorządowych. Bardziej szczegółowa analiza etosu urzędniczego powinna uwzględniać pewne odrębności etosu policjantów, funkcjonariuszy służb specjalnych, celników czy urzędników łączących dwie funkcje zawodowe, np. lekarza i pracownika sanepidu, architekta i urzędnika wydziału architektury. Niektóre z wymienionych tu grup zawodowych mają własne kodeksy etyczne, ale łączy je zawsze – jak podkreśla B. Kudrycka – interes publiczny, cele organizacyjne i cele profesjonalne².

Przyjmuję za M. Ossowską, iż etos to pojęcie oznaczające styl życia jakiejś społeczności, którego podstawą jest, formułowana *explicite* lub dająca się wyczytać z zachowań danej społeczności, przyjęta hierarchia wartości obejmująca wartości etyczne i pozaetyczne. „Etos” jest terminem odnoszącym się do grup, a nie do indywidualów³.

Czynniki determinujące elementy wspólne etosu polskich urzędników

Podstawowym czynnikiem wpływającym na ujednoczenie etosu urzędników administracji państwowej i samorządowej są konstytucyjne zasady ustrojowe, które znajdują wyraz w licznych aktach prawnych niższego rzędu i odpowiadającej im praktyce administracyjnej. Podstawowe znaczenie ma tu zasada unitarności, czyli jednolitości. Art. 3. konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”⁴. Ta zasada pozostaje w ścisłym związku z przepisem w preambule konstytucji, nakazującym przestrzegać powinności wobec dobra wspólnego – Polski i art. 1. ustawy zasadniczej zawierającym podobną treść: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W katalogu obowiązków obywateli podkreśla się „wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troskę o dobro wspólne” (art. 82). Konstytucjonaliści zwracają uwagę, że dbałość o państwo jako dobro wspólne to nie tylko powinność obywatelska, ale także oczekiwanie obywateli, by władza publiczna działała w taki sposób, żeby Rzeczpospolita mogła być uznana za dobro wspólne⁵.

² B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995, s. 38.

³ M. Ossowska, *Ethos rycerski i jego odmiany*, PWN, Warszawa 1973, s. 7.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁵ Por. J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA Warszawa 2005, s. 456; W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 27.

Wydaje się, że taka świadomość wśród urzędników administracji publicznej nie jest dostatecznie zinterioryzowana.

Przed reformą ustrojową w 1999 roku pojawiły się opinie, że powstanie dużych województw może sprzyjać „landyzacji” Polski, zwłaszcza województw zachodnich angażujących się we współpracę transgraniczną⁶. Obawy te okazały się bezzasadne.

Unitarność państwa oraz troska obywateli i administracji publicznej o dobro wspólne znajdują wyraz m.in. w spójnym prawie. Ustawa zasadnicza stanowi, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a ponadto akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je wydały (art. 87 konstytucji). Prawo miejscowe nie może być sprzeczne z prawem ogólnopaństwowym i w tym zakresie kontrolę sprawuje głównie Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. Jak stanowi art. 184 konstytucji: „Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”⁷. Art. 2. konstytucji określa Rzeczpospolitą jako demokratyczne państwo prawne, a jej art. 7. stanowi wyraźnie: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że przy załatwianiu konkretnych spraw i podejmowaniu decyzji urzędnik powinien mieć na uwadze konkretny przepis prawny (przy podejmowaniu decyzji na piśmie powinien przywołać ów przepis) i wszelkie jego działania służbowe powinny mieścić się w granicach prawa. Tak rozumiana zasada praworządności i legalizmu odróżnia etos urzędnika od np. etosu biznesmena. Urzędnik powinien kierować się w swym działaniu konkretnym przepisem prawnym, biznesmen zaś może wykorzystywać luki w prawie i na nich głównie opierać swoją działalność gospodarczą⁸.

Ważnym czynnikiem determinującym ujednoczenie etosu urzędników jest przyjęta koncepcja władzy administracji ogólnej, która polega

⁶ Por. M. Janowski, *Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce* [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 25.

⁷ W myśl art. 171 konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów i wojewodów z punktu widzenia legalności oraz regionalnych izb obrachunkowych w zakresie spraw finansowych. Szczegółowe procedury kontroli zewnętrznej administracji publicznej, sprawowanej przez sądy, trybunały, NIK, Rzecznika Praw Publicznych i inne organy państwowe określają odpowiednie ustawy. Prawo administracyjne rozróżnia nadzór i kontrolę. Por. M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, op. cit., s. 257 i nast.

⁸ W doktrynie prawa pojawia się coraz częściej tendencja wykładni funkcjonalnej przepisów prawnych, co „umocni także teoretyczny grunt do upowszechnienia (przy zachowaniu zakazu rozszerzania w drodze analogii przepisów prawnych na niekorzyść obywatela) analogii jako sposobu zapełniania luk w prawie administracyjnym”. Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 92.

na ponoszeniu przez podmiot ją sprawujący odpowiedzialności za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa przy równoczesnej konieczności uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości⁹. Władza ta musi występować na każdym poziomie organizacyjnym – od centralnego, przez wojewódzki, powiatowy aż po gminny, gdyż na każdym z nich istnieje określony zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie organizmu państwowego. Organ sprawujący władzę administracji ogólnej ponosi odpowiedzialność za efekty działań wszystkich podlegających mu służb, w tym za działalność służb inspekcyjno-policyjnych. W tym też znajduje gwarancję i praktyczny wyraz unitarność państwa i nadrzędność dobra wspólnego.

Druga grupa czynników determinujących wspólne elementy etosu urzędników obu pionów administracji publicznej to społecznie aprobowany i oczekiwany katalog podstawowych wartości, który powinien przyświecać całej administracji publicznej. Jest on upowszechniany przez ośrodki badania opinii publicznej, a zwłaszcza przez media, które co prawda koncentrują się na pokazywaniu różnych patologii w działalności administracji wszystkich szczebli, ale przy okazji *explicite* lub *implicite* kreują pożądany etos urzędniczy. Badania opinii publicznej i relacje mediów dotyczące zachowań urzędników nie są wolne od błędu, który heurystyka dostępności określa jako przypisywanie większego prawdopodobieństwa zdarzeniom, które łatwiej przywołać do świadomości, głównie pod wpływem bogatego w otoczkę emocjonalną nagłośnienia medialnego.

W społecznej ocenie administracji publicznej ważnym wskaźnikiem jest poziom zaufania obywateli do tej administracji. Z badań CBOS przeprowadzonych na początku 2006 roku wynika, że tylko 38% badanych ufało administracji publicznej, natomiast 50% darzyło ją nieufnością¹⁰. Charakterystyczne jest, że Polacy darzą większym zaufaniem instytucje Unii Europejskiej niż własny rząd, parlament i partie polityczne¹¹. Jeśli zaufanie do polskiej administracji jest tak niskie, to jego odbudowanie należy traktować jako fundamentalny składnik pożądanego etosu urzędników wszystkich szczebli administracyjnych.

Skoro Polacy oceniają wyżej instytucje unijne, warto przywołać tu *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* i zawarty w nim katalog podstawowych wartości zalecanych bezpośrednio instytucjom i urzędnikom UE¹². Po opublikowaniu tego kodeksu w polskiej wersji

⁹ Por. M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 54–57.

¹⁰ B. Wiórka, *Zaufanie w sferze prywatnej i publicznej a społeczeństwo obywatelskie. Komunikat z badań*, Warszawa, luty 2006, <http://www.cbos.pl>

¹¹ Por. JAP, *Polacy chcą więcej Europy*, „Gazeta Wyborcza”, nr 169, 21.07.2006, s. 8.

¹² Kodeks ten, zwany też *Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji* (KDA), został

językowej pojawiły się w mediach wypowiedzi wybitnych prawników, którzy deklarowali pełną akceptację zawartych w nim standardów, traktując je jako godne upowszechnienia w polskiej administracji publicznej. Ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich, Andrzej Zoll, pisał: „Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawodowych zawartych w *Kodeksie* za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej. Trudno zaprzeczyć, że na tym polu mamy nieco do zrobienia”¹³. Zdaniem ówczesnego Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Romana Hausera, stosowanie tego kodeksu w polskiej administracji „mogłoby istotnie wzmocnić pozycję jednostki w jej stosunkach z administracją, zwłaszcza w sprawach nieobjętych procedurami prawa wewnętrznego”¹⁴. Zasady tego kodeksu odpowiadają w większości regulacjom polskiego kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵, zwłaszcza zasadom ogólnym k.p.a. (art. 7–16).

Kodeksy etyczne czy kodeksy dobrej praktyki nie mają na celu zastępowania regulacji prawnych, co zarzucają im często ich krytycy; powinny one wzmacniać obowiązujące prawo i służyć upowszechnieniu treści etycznych zawartych w przepisach prawa. Wydaje się, że chociażby z tych względów KDA warto upowszechniać. Kraje Unii Europejskiej starają się ujednoczyć standardy prawne i równoległe z tym powinien zachodzić proces ujednoczenia standardów etyczno-obyczajowych w sferze administracji publicznej. Warto zauważyć, że art. 25 KDA zaleca upowszechnienie treści tego kodeksu w postaci broszury wśród obywateli Unii.

Kodeks zawiera 27 artykułów, z tego 7 (3 pierwsze i 4 ostatnie) dotyczą kwestii formalnych. Większość sformułowanych w nim zasad pokrywa się w aspekcie treściowym z regulacjami k.p.a. i innymi regulacjami prawnymi oraz z zasadami *Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*. Szczególną uwagę zwracają dwie zasady, które nie są co prawda obce polskiej praktyce administracyjnej, ale w tak ujętej formie werbalnej warte są podkreślenia. Chodzi tu o zasadę współmierności (art. 6) i zasadę uprzejmości (art. 12).

przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. W polskim przekładzie KDA wraz z komentarzem został wydany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Patrz: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

¹³ A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji*, przedmowa do *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, ibidem, s. 5.

¹⁴ R. Hauser, *O polskiej konstytucji i europejskim kodeksie*, „Rzeczpospolita”, nr 168, 21.07.2003, s. C2.

¹⁵ *Kodeks postępowania administracyjnego*, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., DzU z 1980 r., nr 9, poz. 26 z późn. zm.

Zasada współmierności oznacza działania urzędnika współmierne do obranego celu, a szczególnie unikanie ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli te ograniczenia lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. Zasada ta wymaga też stosownego wyważenia interesu osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

Zasada uprzejmości charakteryzuje urzędnika jako usługodawcę i oznacza uprzejme i życzliwe traktowanie petenta – udzielanie odpowiedzi na korespondencję lub zadane urzędnikowi pytania, kierowanie obywatela do urzędnika kompetentnego w danej sprawie, a w przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki – przeproszenie i gotowość skorygowania negatywnych skutków błędu.

Zasady KDA współgrają z treścią rekomendacji R/2000/6 przyjętej przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy w dniu 24 lutego 2000 roku dotyczącej statusu pracowników publicznych wykonujących zadania państwa¹⁶. Aneks do tej rekomendacji zawiera 17 zasad zalecanych państwom członkowskim do wykorzystania (uwzględnienia) w ich regulacjach krajowych. W ramach zasady 13 mieści się katalog obowiązków pracownika publicznego. Są to następujące obowiązki:

- poszanowanie zasady państwa prawa,
- respektowanie przepisów konstytucji, ustaw i innych obowiązujących aktów prawnych,
- lojalność wobec instytucji demokratycznych,
- neutralność, tj. nieangażowanie się w działalność polityczną i ekonomiczną,
- bezstronność,
- podporządkowanie hierarchiczne,
- poczucie zintegrowania ze służbą,
- poszanowanie petenta,
- odpowiedzialność,
- dyskrecjonalność.

Do tych europejskich standardów postępowania urzędników administracji publicznej nawiązuje *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* (KESC), który został wprowadzony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku. Warto zaznaczyć, że korpus służby cywilnej w urzędach administracji rządowej został powołany na podstawie art. 153 konstytucji, a zapisane w tym artykule cele jego powołania określają zarazem główne standardy postępowania tej grupy urzędników. Mają oni bowiem zapewniać „zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie

¹⁶ Por. T. Górznińska, *W drodze do osiągnięcia europejskiego wymiaru służby cywilnej i szerzej służby publicznej, czyli w poszukiwaniu wspólnych wartości* [w:] W. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2005, s. 90–100; idem *Służba nie drużba*, „Rzeczpospolita” nr 75, 29.03.2001, s. C3.

neutralne wykonywanie zadań państwa”. Wspomniany kodeks zawiera pięć rozdziałów, które nawiązują do cytowanego przepisu konstytucyjnego i dotyczą charakterystyki służby publicznej, rzetelnego wykonywania obowiązków, dbałości o perfekcjonizm zawodowy, bezstronności w wykonywaniu zadań i obowiązków oraz neutralności politycznej¹⁷.

Wspomniane regulacje etyczne (ściślej: zasady postępowania zawodowego) dotyczą formalnie administracji unijnej lub rządowej w Polsce, ale zawarte w nich katalogi wartości, zasad i norm można także odnieść do administracji samorządowej. W 2003 roku przeprowadziłem badania ankietowe wśród studentów zaocznych Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji (byli to w większości pracownicy różnych komórek samorządowych) i zadałem im m.in. pytanie dotyczące możliwości wykorzystania *Kodeksu Etyki Służby Cywilnej* na potrzeby pracowników samorządów terytorialnych¹⁸. Prawie połowa badanych (46,8%) uznała, że ów kodeks może być wykorzystany pomocniczo na potrzeby pracowników administracji samorządowej. Pełną przydatność przypisywało mu 32% respondentów, a tylko 19,6% badanych stwierdziło, że potrzebny jest odrębny kodeks etyczny dla tej grupy pracowników administracyjnych. W ankiecie znalazło się też pytanie: „Czy pracownicy polskiej administracji publicznej powinni kierować się w swoim postępowaniu *Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji*?” i na to pytanie aż 93,6% ankietowanych odpowiedziało: „Tak, bo *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* uzupełnia *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* i daje poczucie pewnej uniwersalności postępowania w administracji”¹⁹.

Na etos urzędników administracji publicznej składają się też zachowania sprzeczne z modelowym, normatywnym etosem urzędników. Silnie zakorzenione w tradycji zachowania urzędników, oceniane w świetle współczesnych standardów jako naganne, wymagają gruntownej analizy, zwłaszcza w kontekście czynników je determinujących, związanych z funkcjami, organizacją i innymi czynnikami strukturalnymi administracji publicznej.

W. Kieżun, analizując patologie współczesnej polskiej administracji publicznej, przedstawia je obrazowo jako czterech jeźdźców apokalipsy polskiej biurokracji: gigantomanię, luksusomanię, korupcję i arogancję

¹⁷ Szerzej nt. genezy KESC, jego treści i wdrażania w służbie cywilnej patrz: J. Pastwa, *Etos urzędniczy jako czynnik profesjonalizacji administracji publicznej* [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Wyd. Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004; R. Banajski, *Etyka urzędnicza w państwach europejskich i problemy wdrażania europejskich zasad etyki urzędniczej w działalności administracyjnej w Polsce* [w:] W. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2005.

¹⁸ R. Banajski, *Etyka administracji publicznej jako przedmiot nauczania*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA w Warszawie” 2006, nr 1(4), s. 45–46.

¹⁹ Ibidem.

władzy²⁰. Te patologie dotyczą zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Listę tych „czterech jeźdźców” można uzupełnić stałą tendencją do zwiększania własnych kompetencji i uprawnień, zwłaszcza w zakresie dysponowania środkami finansowymi. Co prawda kompetencje organu administracji publicznej mogą być ustanawiane, a więc i rozszerzane tylko przez ustawodawcę, a rozszerzaniu kompetencji powinno towarzyszyć zwiększone poczucie odpowiedzialności, jednak dość często w praktyce organ wyższego szczebla stara się tak nadinterpretować swoje kompetencje, by mógł dysponować większymi środkami finansowymi czy mieć większy wpływ na politykę kadrową. Ta tendencja znajduje wyraz na przykład w tym, że w administracji rządowej rozbudowuje się kancelarię premiera nieraz kosztem uszczuplenia kompetencji ministrów, rząd poprzez wojewodów dąży do dzielenia środków unijnych przysługujących samorządom, a prezydent Warszawy w ostatnich latach ograniczył do minimum kompetencje urzędów dzielnicowych. Takie działania hamują procesy decentralizacji i utrudniają budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Dość powszechną bolączką polskiej administracji jest nieprzestrzeganie terminów załatwiania spraw i wydawania decyzji oraz unikanie rozpatrywania spraw trudnych przez odmowę przyjęcia danej sprawy bądź przekazywanie jej innym ogniwom administracji bez uzasadnionej argumentacji.

Czynniki determinujące różnice etosu urzędników państwowych i samorządowych

Wśród czynników do pewnego stopnia różnicujących etos urzędników państwowych i samorządowych należy wskazać przede wszystkim ustrojową zasadę decentralizacji władzy publicznej zapisaną w art. 15 konstytucji. Postulat decentralizacji polega na takim rozłożeniu zadań między szczeblem centralnym i szczeblami niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, natomiast organy szczebli niższych korzystają z prawa ustanowionej samodzielności i niezależności, podlegającej jedynie nadzorowi sprawowanemu według kryterium legalności. Postulat ten nakazuje więc wydzielić z całej administracji niezależną od rządu sferę lokalną i regionalną i podporządkować ją samorządowi terytorialnemu oraz przyznać jej prymat kompetencyjny²¹.

Postulat decentralizacji wynika bezpośrednio z zasady pomocniczości (subsydiarności), która jest obecnie uznawana za jedną z podstaw organizacji państwa demokratycznego. Zasada pomocniczości, przyjmując,

²⁰ W. Kieżun, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, nr 3/630.

²¹ Por. M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 48.

że człowiek-obywatel jest podstawową wartością i głównym podmiotem wszelkich działań, stanowi, że wszelkie instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. Oznacza to takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje²². Zasada ta ma dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Pozytywny oznacza misję administracji do pobudzania i podtrzymywania wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne. Aspekt negatywny wyraża się w tym, że administracja nie powinna przeszkadzać w indywidualnej i lokalnej aktywności politycznej²³.

Charakteryzowaną zasadę można też wyrazić w ten sposób, że gmina powinna zajmować się tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną wykonać nie może, z kolei powiat należy traktować jako pomocniczy w stosunku do gminy, województwo w stosunku do powiatu, a państwo i jego rząd powinny być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom. Jest to niemal rewolucyjne odwrócenie utrwalonej przez tysiąclecia (od chwili zaistnienia centralnej władzy państwowej) hierarchii „zapotrzebowania na władzę administracyjną”.

Rodzi to określone konsekwencje dla kształtowania etosu wszystkich szczebli administracji publicznej. Przede wszystkim samorząd gminny powinien być na tyle blisko mieszkańców swojej wspólnoty lokalnej, by znać ich społecznie istotne potrzeby i pomagać im w zaspokojeniu tych potrzeb. W większych wspólnotach gminnych z reguły brakuje urzędników, którzy mogliby posiadać niezbędną wiedzę o potrzebach pojedynczych obywateli i ich rodzin. W tym przypadku pomocne mogą być różne stowarzyszenia i fundacje, które samorząd gminny powinien wspierać i na podstawie odpowiednich przepisów oraz umów cywilnych przekazywać im niektóre zadania do realizacji. W Szwecji już w latach 90. ubiegłego wieku gminy w coraz większym stopniu przekazywały odpowiedzialność stowarzyszeniom, zwłaszcza tym, które działały w sektorze rekreacji i opieki socjalnej²⁴.

Etos samorządowców, zwłaszcza lokalnych, jest w dużym stopniu determinowany przez charakter więzi obywateli z administracją. W małych gminach więzi te mają często charakter osobisty (koleżeński, towarzyski, sąsiedzki, rodzinny), na szczeblu powiatu są nieco luźniejsze, ale nadal ważną rolę odgrywają kontakty osobiste. Z punktu widzenia etosu urzędniczego ma to znaczące, choć dwukierunkowe konsekwencje. Im bliższe są więzi obywateli z administracją lokalną, tym lepsze rozeznanie potrzeb mieszkańców i większa transparentność działalności urzędniczej

²² Ibidem, s. 47.

²³ Ibidem, s. 48.

²⁴ Por. S. Haggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Svenska Institutet, Falköping 1999, s. 69.

na co dzień. Na szczeblu lokalnym kontrola społeczna administracji jest bezpośrednia, sprawowana przez wszystkich mieszkańców. Jednak bliskie więzi mogą sprzyjać pewnym patologiom społecznym. Bardzo trudnym do przeciwdziałania zjawiskiem na terenie gminy jest nepotyzm, a także „mała korupcja” (wzajemne świadczenia drobnych przysług). Kręgi towarzyskie, skupiające decydentów administracyjnych i znaczące osoby z biznesu, mogą przekształcać się w sitwy realizujące swoje partykularne interesy kosztem interesów publicznych. Nie mogą więc dziwić wyniki badań liderów samorządów lokalnych, które wskazują, że ceni się w nich bardziej przymioty osobiste (uczciwość, stabilność poglądów, konsekwencję działania) niż profesjonalne umiejętności potrzebne w działalności publicznej (wykształcenie, umiejętność prowadzenia negocjacji)²⁵.

Istotne różnice w etosie urzędników państwowych i samorządowych dotyczą kwestii neutralności politycznej. Jak wiadomo, wybierani przedstawiciele organów samorządowych są najczęściej powiązani z określonymi partiami i nie obowiązują ich neutralność polityczna. Wybory samorządowe w 2006 roku wykazały, że znaczna liczba wyborców preferowała na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast kandydatów niezależnych, spoza kręgów partyjnych. Tworzone po wyborach koalicje radnych wszystkich szczebli, mimo nacisków partyjnych central, nie zawsze kierowały się lojalnością wobec swych władz partyjnych, lecz przedkładały zbieżność lokalnych programów, co jest niewątpliwie korzystnym zjawiskiem dla wspólnot terytorialnych. Odwrotną tendencję, czyli upolitycznienie administracji, obserwuje się na szczeblu rządowym. Widać to wyraźnie na przykładzie nowej ustawy o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 roku²⁶ oraz związanej z nią ustawy o państwowym zasobie kadrowym (PZK)²⁷. Te ustawy ograniczają zakres podmiotowy służby cywilnej przez wyłączenie wyższych stanowisk (pomniejsza to znacznie służby cywilnej w organizacji państwa), poszerzają sferę stanowisk politycznych, likwidują urząd Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach służby cywilnej i powierzają bieżący nadzór nad służbą cywilną Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, obniżają warunki przyjmowania do pracy w służbie cywilnej oraz znoszą konkursy na wyższe stanowiska państwowe, ustanawiając w to miejsce powoływanie wyższych urzędników państwowych spośród kandydatów państwowego zasobu kadrowego według zasady uznaniowości²⁸. Na tle tych zmian twórca reformy ustrojowej z 1999 roku, Michał Kulesza, zauważa: „lojalność wobec państwa ustępuje serwilizmowi wobec zwierzchników i rządzącej siły politycznej. Na dłuższą metę żadne

²⁵ A.K. Piasecki, *Liderzy samorządowi w lokalnym środowisku*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5(161).

²⁶ DzU Nr 170/2006, poz. 1218.

²⁷ Ibidem, poz. 1217.

²⁸ Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11.

państwo tego nie wytrzyma. Skoro znika etos służby państwu, ginie też pamięć instytucjonalna urzędów i mechanizm kontynuacji”²⁹.

Na konieczność uwzględniania pewnej odrębności etosu urzędników samorządowych na tle całej administracji publicznej zwracają uwagę liczne regulacje prawne stanowione przez Radę Europy i Unię Europejską oraz przez ich organy i specjalne instytucje (Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Rada Konsultacyjna Władz Regionalnych i Lokalnych oraz Komitet Regionów)³⁰. Spośród regulacji Rady Europy warto wspomnieć zwłaszcza rekomendację 60(1999) przyjętą 17 czerwca 1999 roku w Strasburgu, dotyczącą politycznej uczciwości wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych z załącznikiem stanowiącym *Europejski kodeks postępowania dotyczący politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych*³¹.

Kodeks zawiera dość obszerną preambułę i 25 artykułów, które w większości pokrywają się treścią z omawianymi wcześniej kodeksami dotyczącymi administracji unijnej i państw Rady Europy oraz polskiego *Kodeksu Etycznego Służby Cywilnej*. W preambule podkreśla się potrzebę budowania zaufania między lokalnymi i regionalnymi politykami a obywatelami, w przekonaniu, że stosunek zaufania jest nieodzowny, aby wybierani przedstawiciele mogli skutecznie wypełniać swoje obowiązki, z jednoczesnym wskazaniem, że całe społeczeństwo obywatelskie musi być zaangażowane w budowanie klimatu zaufania. W preambule wskazuje się też na potrzebę tworzenia etycznych kodeksów postępowania wybieranych przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w krajach członkowskich Rady Europy. Wśród szczegółowych obowiązków wskazuje się m.in., że kandydaci do urzędu nie mogą starać się o zapewnienie głosów innymi środkami niż przekonująca argumentacja i dyskusja, a szczególnie nie mogą zdobywać głosów przez rzucanie oszczerstw na innych kandydatów, manipulowanie listami wyborczymi lub wynikami tajnego głosowania; nie mogą też przyznawać lub składać obietnic przyszłych korzyści. W razie konfliktu interesów wybierany przedstawiciel powinien przed naradą i głosowaniem ujawnić swój interes osobisty i wstrzymać się od głosowania. Przed opuszczeniem urzędu wybierani przedstawiciele nie mogą sobie zapewnić przyszłych korzyści w instytucjach, w których sprawowali nadzór podczas wykonywania swych funkcji lub z którymi łączyły ich stosunki kontraktowe. W ramach kontaktów urzędnika ze społeczeństwem zaleca się pełną przejrzystość (jej ograniczenia mogą wynikać tylko z obowiązujących w danym kraju przepisów

²⁹ M. Kulesza, *Karuzela z urzędnikami*, „Gazeta Wyborcza” nr 250, 25.10.2006, s. 21.

³⁰ Por. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistycznej im. A. Gieysztor w Pułtusk, Pułtusk 2003, s. 117–118.

³¹ Pełny tekst rekomendacji wraz z załącznikiem zawiera m.in. *Vademecum Rzeczpospolitej* – wkładka do „Rzeczpospolitej” nr 218, 18.03.2002.

prawnych), czemu powinny służyć przede wszystkim publikowane i uzasadniane decyzje administracyjne.

Ta rekomendacja stanowi istotny bodziec i podstawę do tworzenia kodeksów etycznych samorządów różnych szczebli. W ostatnich latach stało się to w Polsce zjawiskiem niemal powszechnym, a zdarzało się nawet, że konkurujące w wyborach partie polityczne używały kodeksów własnego autorstwa jako argumentu w walce politycznej. Stało się też powszechną praktyką, że tworzy się oddzielnie kodeksy etyczne dla pracowników samorządowych oraz dla radnych danej wspólnoty samorządowej. Autonomia samorządów powoduje, że ich kodeksy etyczne w praktyce nie podlegają kontroli zewnętrznej. Analiza treści publikowanych w internecie kodeksów wskazuje, że na ogół nie zawierają one regulacji odbiegających od ogólnych standardów etycznych i obyczajowych, ale nierzadko ich słabą stroną jest nadmierna ogólnikowość postulowanych zasad, nadużywanie języka prawniczego czy brak wskazań dotyczących podmiotów kontrolujących przestrzeganie zapisów kodeksowych.

Uwagi końcowe

Analizując czynniki ustrojowe, prawne i społeczne determinujące etos urzędników administracji państwowej i etos samorządowców, należy stwierdzić, że te czynniki na ogół sprzyjają upodobnieniu się obu etosów. Potwierdza to porównanie kodeksów regulujących etyczne postępowanie przedstawicieli administracji państwowej i administracji samorządowej. Istnieją jednak czynniki obiektywne o charakterze prawnoustrojowym i społecznym, które wpływają na kształtowanie się nieco odrębnych elementów etosu tych obu pionów administracyjnych, chociaż nie są to odrębności wyrażające jakiegokolwiek sprzeczności, lecz można je traktować jako nieco odmienne uszczegółowienia pewnych zasad lub jako elementy komplementarne.

Czy wobec tego możliwe jest ustanowienie wspólnego kodeksu etycznego regulującego postępowanie wszystkich urzędników administracji publicznej? Teoretycznie taka możliwość istnieje, ale na razie w Polsce mamy słabo zakorzenioną służbę cywilną w administracji rządowej i nie ma wyraźnych przesłanek, by w dającej się przewidzieć perspektywie – wzorem wielu krajów zachodnich – można było stworzyć jednolity korpus służby cywilnej w całej administracji publicznej. A taki właśnie korpus stanowiłby dobrą przesłankę do powstania ujednoczonego kodeksu etycznego. Wydaje się jednak, że wiele wspomnianych tu obiektywnych determinant sprzyjać będzie tworzeniu formalnie odrębnych, chociaż treściowo całkowicie pokrewnych, reglamentacji etyczno-obyczajowych dotyczących radnych, wybieranych bezpośrednio wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, pracowników samorządowych wszystkich szczebli, a także członków rządu. Również tzw. administracja zespolona będzie, zgodnie z tradycją, tworzyć bądź doskonalić swoje środowiskowe kodeksy etyczne.

Bibliografia

- Banajski R., *Etyka urzędnicza w państwach europejskich i problemy wdrażania europejskich zasad etyki urzędniczej w działalności administracyjnej w Polsce* [w:] Wołpiuk W. (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Wyd. WSIZiA, Warszawa 2005.
- Banajski R., *Etyka administracji publicznej jako przedmiot nauczania*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA w Warszawie” 2006, nr 1(4).
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B., *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Wyd. Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.
- Działocha K., Łukaszczuk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, „Państwo i Prawo” 2006, zeszyt 11.
- Górzyńska T., *Służba nie drużba*, „Rzeczpospolita” nr 75, 29.03.2001.
- Górzyńska T., *W drodze do osiągnięcia europejskiego wymiaru służby cywilnej i szerzej służby publicznej, czyli w poszukiwaniu wspólnych wartości* [w:] Wołpiuk W. (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Wyd. WSIZiA, Warszawa 2005.
- Hagroth S., Kronvall K., Riberdahl C., Rudebeck K., *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Svenska Institutet, Falköping 1999.
- Hauser R., *O polskiej konstytucji i europejskim kodeksie*, „Rzeczpospolita”, nr 168, 21.07.2003.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa 2003.
- Kieżun W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, nr 3/630.
- Kodeks postępowania administracyjnego*, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., DzU z 1980 r., nr 9, poz. 26 z późn. zm.
- Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995.
- Kulesza M., *Karuzela z urzędnikami*, „Gazeta Wyborcza”, nr 250, 25.10.2006.
- Ossowska M., *Ethos rycerski i jego odmiany*, PWN, Warszawa 1973.
- Piasecki A.K., *Liderzy samorządowi w lokalnym środowisku*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5(161).

- Rekomendacja 60(1999) w sprawie politycznej uczciwości wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych z załącznikiem, Vademecum Rzeczypospolitej – wkładka do „Rzeczypospolitej” nr 218, 18.03.2002.*
- Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce [w:] Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Trzcíński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA Warszawa 2005
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r.*, DzU Nr 170/2006, poz. 1218.
- Ustawa o państwowym zasobie kadrowym z dnia 24 sierpnia 2006 r.*, DzU Nr 170/2006, poz. 1217.
- Wiórka B., *Zaufanie w sferze prywatnej i publicznej a społeczeństwo obywatelskie. Komunikat z badań*, Warszawa 2006, <http://www.cbos.pl>
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistycznej im. A. Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk 2003.

JAROSŁAW DOBKOWSKI

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

CHARAKTER PRAWNY KODEKSÓW ETYCZNYCH
ORAZ KODEKSÓW POSTĘPOWANIA URZĘDNIKÓW
PUBLICZNYCH I WYBIERALNYCH PRZEDSTAWICIELI
DO ORGANÓW ADMINISTRACYJNYCH

Kodeksy etyczne oraz kodeksy postępowania urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych są filarami nowego systemu zarządzania publicznymi zasobami ludzkimi – zarządzania przez wartości oraz zorientowania aparatów administracyjnych poszczególnych państw na prawa człowieka. Sprawdzone w biznesie, rozwinięte w samorządach zawodowych, od kilku lat recypowane w administracji publicznej stanowią istotny czynnik profesjonalizacji etycznej i podnoszenia kultury organizacyjnej instytucji administracyjnych. Z perspektywy samej etyki urzędniczej stanowią ważne elementy infrastruktury i profilaktyki etycznej¹.

Można sądzić, że nie nastąpi zadowalający rozwój zawodowy i nie podniosą się kwalifikacje osobiste funkcjonariuszy oraz pracowników administracji publicznej bez pogłębiania świadomości w zakresie służby

¹ Na temat kodeksualizmu i antykodeksualizmu w filozofii zob. np. K. Baliński, *Czy profesjonalne kodeksy etyczne są potrzebne*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1979, nr 1; R. Danański, *Kto ma być kodyfikatorem*, „Argumenty” 1972, nr 11; M. Zirk-Sadowski, *Postulat etyki bezkodeksowej a stosunek prawa do moralności*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1970, s. I. 25; K. Frieske, *Kodeksy etyczne i buchalteria. Spory o etyki zawodowe*, „Etyka” 1969, nr 4; H. Jankowski, *Między kodeksem a refleksją*, „Argumenty” 1972, nr 5; L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość” 1962, nr 7; M. Michalik, *Uwagi w sprawie „Kodeksów” etyki zawodowej*, „Etyka” 1966, nr 1.

publicznej i jej harmonizacji z otoczeniem przez dalsze uspołecznianie i utrzymanie wiarygodności i zaufania obywateli do instytucji państwa. Choć faktyczna niekompetencja jest z założenia niemoralna, to paradygmatem stać się musi twierdzenie, że na płaszczyźnie egzomoralnej odpowiedzialność za procesy sprawowania władzy i wykonywanie zadań publicznych wcale nie spoczywa na abstrakcyjnie ujętych i anonimowych organach, jednostkach organizacyjnych czy instytucjach administracyjnych, ale właśnie na osobach piastujących określone stanowiska lub pełniących funkcje w aparacie państwowym; nie bez przyczyny nazywanych dawniej osobami moralnymi. Dlatego też osoby pozostające w służbie publicznej powinny identyfikować się nie tylko ze względu na kryterium wykonywania zawodu lub sprawowanej funkcji, ale także specyficznych, pogłębianych wymagań etycznych. Zastrzec przy tym należy, że tak rozumiana etyka zawodowa nie reprezentuje wartości odmiennych od funkcjonujących w danym społeczeństwie. Stanowi formę wyrazu jej praktycznego zastosowania; odniesienia uniwersalnych zasad moralnych do szczególnej roli społecznej i stanowi próbę wytworzenia wspólnego minimum etycznego. Oznacza to, że wykonywanie zawodu urzędniczego i sprawowanie funkcji publicznej związane są z potrzebą przestrzegania takich standardów etycznych, do których przestrzegania nie są w takim samym stopniu zobligowani pozostali członkowie społeczeństwa. W tym kontekście etyka zawodowa musi być zawsze etyką normatywną. Inną kwestią są kwalifikacje osobiste (dojrzałość, uczciwość, poczucie własnej godności). W tym względzie etyka w administracji to zamierzone procesy i skutki, ale nie umoralnianie. Nie mogą one prowadzić bowiem do zasadniczego uwolnienia jednostki od odpowiedzialności. Jako paradygmat etycznego administrowania należy przyjąć tezę o konieczności prawnego zapewnienia prewencji, edukacji i sankcji. Uwzględnianie kwestii etycznych w działalności administracyjnej jest w znacznym zakresie determinowane odpowiednim ustrojem prawnym administracji, stopniem nabytej wiedzy i wyrobionych umiejętności indywidualnych przez urzędników, a także potencjalnym stanem dolegliwości majątkowej lub osobistej jako mechanizmem przymuszenia².

Odnosić także trzeba pogląd, zgodnie z którym w podejściu subiektywistycznym należy wyraźnie rozróżnić sferę intelektualną i sferę etyczną człowieka, ponieważ nie da się wszystkich aspektów życia społecznego uzasadnić za pomocą poznania rozumowego i zmysłowego. Stąd też bieżące poszukiwania uzasadnień emocjonalnych i intuicyjnych, a przede wszystkim aksjologicznych – tak widoczne w czasach „ponowoczesnych”. W tym względzie pomocne okazują się regulacje prawne. Nadmienić jednak przy tym należy, że bezgraniczna wiara w autorytet

² J. Dobkowski, *Kodeksy jako prawna forma wyrażania etycznych powinności administracji* [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 233 i nast.

prawa jest obarczona błędem zaufania, bowiem, jak pokazuje praktyka, postaw i zachowań nieetycznych nie da się całkowicie wyeliminować, niezależnie od zakresu penalizacji i stosowanych środków sankcjonowania. Przywołać tu można słowa Jerzego Starościaka, jednego z największych polskich prawników administratywistów: „... jakkolwiek reguł etyki nie można się nauczyć, to jednak można je zrozumieć, można w tym kierunku wychować, wpoić potrzebę ich stosowania i dochowania”³. Unormowania prawne są zatem zazwyczaj subsydiarne względem regulowanej materii.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję, że kodeks etyczny to katalog standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania urzędników oraz wybieralnych przedstawicieli, a z kolei kodeks postępowania to zbiór procedur postępowania, bazujący na zasadach i wartościach etycznych zawartych w kodeksie etycznym, określających sposób realizacji przez funkcjonariuszy i pracowników administracji publicznej, powierzonych im zadań publicznych⁴.

Z punktu widzenia podstaw prawnych działania organów i instytucji administracyjnych kodeksy etyczne i kodeksy postępowania przybierają postać różnych aktów pozaustawowych i stanowią przykład formalizacji etyki profesjonalnej, nie tylko wzmacniając sankcją prawną jej normatywny charakter, ale także zabezpieczając możliwości racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkiej podmiotowości i sumienia. Niemniej jednak powinności zawarte w kodeksach charakteryzuje skutek podwójnej normatywności; niejako dwóch tytułów do obowiązywania normy postępowania. Sprawą dużej wagi jest użyta technika prawodawcza, a raczej unikanie kazuistyki przy tworzeniu katalogów zasad i wartości. Ważne są bowiem wymogi tzw. etyki sytuacyjnej związanej z wyborami dostępnych wariantów w procesie decyzyjnym. Równie ważne jest przyjęcie przesłanki wstępnej, że regulacja nie powinna przybrać ostatecznych i bezwzględnych rozstrzygnięć.

W państwach o rozwiniętym poziomie świadomości etycznej i kultury prawnej nie ma potrzeby formalizacji prawnej etyki urzędniczej. W tym zakresie wydawane są jedynie poradniki etyczne, będące przykładem niewładczych działań organizatorskich. Bezsporne jest jednak, że w warunkach polskich kodeksy powinny zajmować ważne miejsce w andragogicznej edukacji etycznej. Jak już zostało to podkreślone, uwzględnianie kwestii etycznych w działalności administracyjnej jest bowiem w znacznym zakresie determinowane stopniem nabytej wiedzy i wyrobionych umiejętności indywidualnych. Pojawia się także kwestia użycia kodeksów

³ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 152.

⁴ K. Będuch, R. Chrabąszcz, M. Kukielka, D. Kwiecińska, S. Mazur, *Przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej [w:] Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, MSAP AE, Kraków 2004, s. 85 i nast.

w kreowaniu polityki administracyjnej w zakresie opracowywania strategii i programów etycznych w instytucjach administracyjnych, a także jej urealnienia przez powoływanie doradców etycznych i angażowanie bezpośrednich przełożonych oraz współpracowników w sprawy postępowania w sytuacjach wyborów moralnych, sprzyjających m.in. budowie etosu urzędniczego, godności zawodowej czy – szerzej – deontologii tej grupy pracowniczej.

Samo sformułowanie „kodeks” jest pojęciem-narzędziem, pewnym hasłem wywoławczym. Pewnej analogii możemy szukać w potocznym używaniu pojęcia „kodeks” w odniesieniu do przepisów ruchu drogowego. Analogia ta to pewien zabieg socjotechniczny, który ma – przez skojarzenia z kodeksem karnym – wytworzyć oportunistyczny czy legalistyczny stosunek do obowiązującego prawa, tzw. postawy kodeksualne⁵. Z punktu widzenia teoretycznoprawnego przepisy typu pozaustawowego nie podlegają procesom kodyfikacji, ze względu na rangę norm prawnych i przedmiotowy zakres regulacji. Kodyfikacja jest bowiem najbardziej dojrzałą formą legislacyjną w zakresie unifikacji przepisów prawnych zawartych w obowiązujących aktach rangi ustawowej, dotyczących całości danej dziedziny stosunków społecznych.

Nie przez przypadek w tytule niniejszego opracowania użyto liczby mnogiej – „kodeksy” – ze względu na fakt, że w warunkach polskich nie można stworzyć jednego kodeksu etycznego służby publicznej i ewentualnie bliźniaczego kodeksu postępowania etycznego. Uzależnione jest to przede wszystkim od wielości pragmatyk urzędniczych. W tym względzie pod kątem źródłowym prawo urzędnicze jest dość skomplikowane; nie ma tu jednolitości. Stąd też kodeksy etyczne i kodeksy postępowania muszą mieć charakter szczegółowy, są bowiem pochodne względem prawno-organizacyjnego zróżnicowania grup pracowniczych w służbie publicznej. Osobno należy rozpatrywać kodeksy etyczne i kodeksy postępowania dla wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych, ponieważ nie łączy ich formalny stosunek zatrudnienia, stanowiąc tzw. społeczną służbę publiczną, co niejednokrotnie wpływa na praktyczną recepcję postulowanych zasad i wartości. Istotna jest tu rola ograniczeń prewencyjnych i wyraźne określenie statusu w prawie ustrojowym.

Poruszając się jeszcze na kanwie problemów ogólnych, należy podkreślić, że regulacja prawna w obrębie kodeksów etycznych i kodeksów postępowania występuje w formach prawa wewnętrznego. Wpływa to na skuteczność i egzekwowalność zawartych tam powinności. Prawo wewnętrzne nie korzysta w zasadzie z mechanizmów wykonawczych charakterystycznych dla prawa cywilnego i prawa karnego. Możliwa jest tu jedynie odpowiedzialność typu administracyjnego, a ściślej rzecz biorąc dyscyplinarnego.

⁵ M. Michalik, *Od etyki zawodowej do etyki biznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2003, *passim*.

W tym względzie wykorzystywane dawniej konstrukcje zasad współżycia społecznego⁶ charakteryzowały się większą mocą obowiązującą. Stworzono je, obok konstrukcji norm wartościujących jako odesłań pozaprawnych, przede wszystkim dla związania bezosobowo ujętych organów administracyjnych, ale i upoważnionych pracowników jednostek administracji publicznej. Z tego względu pozostają one do chwili obecnej jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego. Abstrahując od prostych skojarzeń z pojęciem „moralności socjalistycznej”, państwo w formie ustawy uznawało istnienie tych zasad jako powszechnie przyjętych dobrych obyczajów i praktyk zwyczajowych, ale – co należy podkreślić – ich nie tworzyło lub zasadniczo kształtowało. Nie była to kwestia prawa, ale jego interpretacji; nie były to normy pozytywne, ale ogólnie uznane, konsensualne i konwencjonalne. Ten swoisty mechanizm inkorporacji do systemu prawa pewnych wartości odbywał się przez powołanie do życia normy, która przyjmowała postać klauzuli generalnej, pewnego kryterium dyskrecjonalnego miarkowania o zmiennej modalnie treści. Pozwalało to szczególnie organom sądowym na dokonanie oceny w odniesieniu do konkretnego przypadku i całości towarzyszących mu zaszłości i faktów. Przy czym, co najważniejsze, odbywać się to miało w duchu, a nie literze ustawy. W interesującym nas aspekcie zasady współżycia społecznego nie stanowiły żadnych realnych obowiązków prawnych, ale służyły uszczegółowieniu granic zachowania w ramach porządku prawnego (działania, zaniechania, znoszenia).

Wydaje się, że mechanizm transformowania wartości etycznych przez ustawowe odesłanie do zasad współżycia społecznego jest skuteczniejszy od wewnątrz obowiązujących kodeksów, chociażby z racji zakresu podmiotowego. Nie chodzi tu tyle o transparentność regulacji prawnej, ile o możliwość uruchomienia przez obywateli środków kontroli społecznej, przede wszystkim skargi powszechnej. Obok prakseologicznych kryteriów sprawności działania podstawą takiej skargi może być słuszność, odnoszona do kategorii etycznych, np. sumienia. W rzeczywistości niemal wszystkie dziedziny praktyki administracyjnej poddawane ocenie moralnej. Wpisuje się to doskonale w kontrolne funkcje etyki zawodowej. W przypadku jej regulacji prawem wewnętrznym dostęp do standardów kodeksowych służących takiej ocenie jest bowiem trochę utrudniony. Ponadto zamknięcie problemów etyki urzędniczej w układzie prawa wewnętrznego powoduje, że jest to sprawa samej administracji, jej sfery wewnętrznej w skali mikro. Nie chodzi tu jednak o postulowanie objęcia

⁶ Szerzej: E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 68 i nast.; H. Jankowski, *Prawo i moralność*, KiW, Warszawa 1968, s. 193 i nast.; K. Wójcik, *Stosowanie przepisów odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1986, nr 24, s. 93 i nast.; W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989, s. 214 i nast.; M. Sala, *Klauzula generalna zasad współżycia społecznego* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001, s. 199 i nast.

materią ustawową kwestii etyki zawodowej – bo to nie jest chyba obecnie możliwe do przeprowadzenia – ale o ustawowe upoważnienie do wydania stosownych przepisów wykonawczych w tym zakresie; podniesienie rangi w hierarchii źródeł prawa.

Warto także podkreślić, że regulacja prawna legitymizująca zasady współżycia społecznego ma charakter bardziej odtwórczy niż twórczy, co powoduje, że ewentualne unormowanie ustawowe jest dość ogólne i z założenia nieprecyzyjne. Stąd też regulacja kodeksów przez prawo wewnętrzne ma tę zaletę, że kodeksy etyczne i kodeksy postępowania mogą sprzyjać afirmacji zasad etyki zawodowej urzędnika i identyfikacji dylematów etycznych w pracy zawodowej. Sprzyja temu także poczucie, że kodeksy zostały wytworzone we własnym środowisku i że są własnością grupy, która je wytworzyła, a nie instytucji administracyjnej czy państwa jako całości.

Należy odnotować, że kodeksy przyjęte zostały z systemu anglosaskiego, gdzie prawo pozostaje nieskodyfikowane, a zasady etyczne podlegają procesom formalizacji. W obecnym stanie rzeczy najważniejsze są kodeksy, które mają zasięg krajowy. W zasadzie nie ma kodeksów etycznych i kodeksów postępowania urzędników publicznych oraz wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych o zasięgu międzynarodowym, bo nie ma wspólnej europejskiej czy globalnej służby publicznej; tak daleko procesy konwergencji nie sięgają. Należy jednak zaznaczyć, że sprawa moralności służby publicznej jest przedmiotem zainteresowania wielu organizacji międzynarodowych. Rada Europy stanowi m.in. etyczne standardy europejskie. Standardy te w dużej mierze nie mają jednak mocy bezwzględnie obowiązującej. Są polityczno-prawnymi zaleceniami dla państw członkowskich lub przyjmują postać standardów orzeczniczych, rzadko prawa traktatowego, uwzględnianego w porządkach prawnych w ramach przychylności państw wobec prawa międzynarodowego. Stąd też może władze RP, mimo oficjalnych deklaracji wdrożenia etycznych standardów zalecanych Rady Europy, od ponad 6 lat nie dokonały urzędowej translacji i upowszechnienia. Dotyczy to zwłaszcza dwóch ważnych rekomendacji Komitetu Ministrów z 2000 roku: w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie i *Kodeksu postępowania urzędników publicznych*⁷. Wpisuje się to w zauważalny proces postępującej instrumentalizacji urzędników nieposiadających wobec spersonalizowanej polityki prawie żadnej podmiotowości.

Pozostaje jeszcze kwestia zapewnienia przestrzegania powinności moralnych przez wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych. Nie jest to przecież w aksjologicznej sprzeczności z koniecznością utrzymywania demokratycznej legitymacji czy zasadą tzw. wolne-

⁷ Szerzej: J. Dobkowski, *Rada Europy o wyzwaniach etycznych dla administracji na przykładzie Kodeksu postępowania urzędników publicznych (przyczynek do dyskusji i tłumaczenie Kodeksu)*, „Journal of Modern Science”, 2005, nr 1/1, s. 65 i nast.

go mandatu. Z drugiej strony wybierani są tacy przedstawiciele, jakich potrafi wygenerować dana społeczność. Postawy etyczne kształtowane są bowiem nie tylko przez czynniki formalne; istotny udział mają także elementy niesformalizowane, np. brak w miejscowej przestrzeni obywatelskiej wiarygodnych usprawiedliwień dla zachowań nieetycznych – tzw. anomii społecznych. Wybieralni przedstawiciele do organów administracyjnych niejednokrotnie jednak partycypują w załatwianiu spraw indywidualnych i realizacji interesu publicznego, co nakazuje wyostrzać kwestie etycznego postępowania przy identyfikacji i artykulacji dobra wspólnego oraz ochrony interesu indywidualnego zainteresowanych osób w ramach kolegialnego działania organów administracyjnych. W tej materii Rada Europy także posiada znaczący dorobek⁸.

Również Unia Europejska, mimo że ma jedynie kompetencje atrybutowe i uznaje odrębność instytucjonalną oraz proceduralną administracji państw członkowskich w ramach tworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej, przywiązuje dużą wagę do kwestii etycznych; powstaje tzw. U-etyka. *Europejski kodeks dobrej administracji*, będący rozwinięciem jednego z praw podstawowych UE, zawiera prawne odniesienia zarówno dla urzędników europejskich, jaki, po części, publicznych zasobów kadrowych państw członkowskich.

Analizując obowiązujące w Polsce: *Kodeks prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów* z 2005 roku⁹, kontrowersyjne kodeksy etyczne radnych, różne kodeksy etyczne pracowników samorządowych, *Kodeks etyki służby cywilnej*¹⁰, *Kodeks powinności urzędników państwowych*¹¹, *Zasady etyki zawodowej policjanta*¹² i inne można także powiedzieć, że pod kątem zakresu, techniki i treści kodeksy kodeksom nierówne. Ponadto tworzone są prawie wyłącznie kodeksy etyczne. Nie stanowi się w zasadzie kodeksów postępowania lub ich materię włącza się częściowo do kodeksów etycznych. W tym względzie kodeksy etyczne mogą być ujmowane jako elementy ustroju prawnego i procedur wewnętrznych. Stąd też regulacja następuje w formach prawa o ograniczonym zasięgu podmiotowym, którego nieprzestrzeganie nie rodzi odpowiedzialności innej niż quasi-służbowa. Z kolei dość duża różnorodność form prawnych (głównie zarządzenia i uchwały) wiąże się także z decentralizacją w administracji. Samodzielność jednostek samorządu

⁸ Rekomendacja 60 (1999) Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w sprawie uczciwości politycznej wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych.

⁹ Niepublikowany.

¹⁰ Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683).

¹¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 20, poz. 135).

¹² Zarządzenie Nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (DzU KGP z 2004 r., Nr 1, poz. 3).

terytorialnego powoduje, że zakres obowiązywania dotyczy pojedynczych urzędów administracji gminnej, powiatowej i aparatu samorządu województwa lub kolegialnych organów stanowiących i wykonawczych. W tym względzie problemem pozostają kodeksy etyki radnych. W prawie komunalnym nie ma wyraźnych i szczegółowych podstaw do podejmowania uchwał w tym zakresie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Nie chodzi tu o nadanie takiej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego, ale o upoważnienie do podjęcia jej w ogóle. W sferze legislacji samorządowej gmina, powiat czy województwo nie są do granic prawa wolne tak jak w działaniach organizatorskich w sferze usług publicznych. Stąd też liczne rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność takich uchwał. Jako przełomowy należy uznać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2006 roku (II OSK 287/06)¹³. Na kanwie procedowanej sprawy sąd wywiódł, że *Kodeks etyki radnych* jest niewładczym aktem samowiązania się radnych; jego znaczenie polega na dobrowolnym podporządkowaniu się radnych określonym wybranym zasadom etycznym, mającym służyć właściwemu wypełnianiu funkcji publicznej (służby publicznej), a jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień jest odpowiedzialność polityczna radnych. Ponadto podstawą uchwalenia takiego kodeksu mogą być ogólne normy kompetencyjne w powiązaniu z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i standardami Rady Europy. Jeżeli chodzi o charakter prawny tego typu kodeksów, nawet jeśli przyjąć, że są to swoiste konwencje, pewne deklaracje, na mocy których radni zrzekają się części swoich praw podmiotowych w zakresie większym niż nakazują to ustawy ustrojowe, to brakuje podstaw do dochodzenia zawartych w nich obowiązków. Wchodzi tu w rachubę jedynie odpowiedzialność o naturze pozaprawnej.

Jeden z aktualnych problemów charakteru prawnego kodeksów sprowadza się do pytania, czy z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o służbie cywilnej¹⁴ zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie *Kodeksu etyki służby cywilnej* utrzymało moc obowiązującą. Nasuwa się tu najpierw odpowiedź negatywna. Po głębszej analizie do obrony pojawia się teza odwrotna, uzasadniona jednak argumentami natury czysto jurydycznej. Podstawą bowiem wydania tego zarządzenia nie były wcale przepisy ustawowe, ale konstytucyjna zasada stanowiąca o tym, że Prezes Rady Ministrów jest przełożonym pracowników administracji rządowej. Jest to tzw. ogólna norma kompetencyjna¹⁵, będąca tytułem do wydawa-

¹³ „Orzecznictwo w sprawach samorządowych” 2006, nr 4, s. 105.

¹⁴ *Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej* (DzU Nr 170, poz. 1218).

¹⁵ Na temat ogólnej normy kompetencyjnej: M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, rozdział 4.2, Pojęcie ogólnej normy kompetencyjnej; postanowienie TK z dnia z 11 października 2000 r., K 8/00; wyrok NSA z 24 stycznia 2006 r, sygn. akt II OSK 939/05.

nia aktów kierownictwa wewnętrznego (zarządzeń, poleceń służbowych) i tzw. prawa powielaczowego.

W odniesieniu do praktycznego stosowania *Kodeksu etyki służby cywilnej* pojawia się jednak problem, że pewne jego przepisy charakteryzują się literalną sprzecznością z ustawą, np. w zakresie podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych przez pracowników i urzędników służby cywilnej oraz wolności zgromadzeń¹⁶. W tym względzie, z jurydycznego punktu widzenia, przepisy prawa wewnętrznego nie mogą być sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym. Przepisy wewnątrznie obowiązujące mogą być zmienione w trybie kontroli wewnątrzadministracyjnej, szczególnie przez nowelizację zarządzenia, albo przez konstytucyjny organ państwowy upoważniony do stwierdzania wynikłej niezgodności. W tym wypadku – Trybunał Konstytucyjny, w sytuacji zaś, gdy analogiczne przepisy byłyby stanowione przez organ jednostki samorządu terytorialnego taką rolę odgrywałby Naczelny Sąd Administracyjny. Na kanwie codziennych dylematów i wartościowań istotne znaczenie mają osoby zajmujące się doradztwem etycznym w poszczególnych urzędach – specjalnie powołani doradcy ds. etyki, bezpośredni przełożeni, współpracownicy, którzy mocą swego autorytetu mogą pomóc w rozpatrzeniu konkretnych okoliczności.

Jeżeli chodzi o charakter prawny kodeksu etyki służby cywilnej wydaje się, że choć ustawowym obowiązkiem członków korpusu służby cywilnej jest przestrzeganie przepisów prawa (art. 47 ust. 1 pkt 1 *in fine*), to chodzi tu o regulacje powszechnie obowiązujące. Nieprzestrzeganie tylko takiego prawa może rodzić odpowiedzialność prawną, szczególnie karną za przestępstwa urzędnicze.

Na zakończenie należy podkreślić, że w obecnym kształcie kodeksy etyczne i kodeksy postępowania są w Polsce często stosowanymi instrumentami prawnymi regulacji etyki profesjonalnej urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych; służą budowie ładu moralnego. Jako samoistne, z racji ograniczeń prawa jako takiego, nie mogą być uznane za środki doskonałe (*lex perfecta*). Są bowiem bardzo często mało skuteczne i wręcz nieegzekwowalne, a w powszechnej opinii mają charakter iście życzeniowy. Wbrew tym wadom muszą być jednak w miarę ogólne i pojemne, aby mogły znaleźć powszechne zastosowanie. Ich potencjał powinny wzmacniać osoby zobowiązane do doradztwa etycznego, służące pomocą przy wyjaśnianiu wątpliwości. W tym względzie, dopiero w całokształcie rozwiązań organizacyjnych i prawnych kodeksy mogą spełniać cele im stawiane. Stąd też potrzebna jest kompleksowość działań w obszarze etycznego administrowania. Ponadto, aby wykorzystać liczne i niekwestionowane zalety kodeksowej formy wyrażania etycznych powinności urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych nale-

¹⁶ Por. art. art. 49 i 51 ustawy o służbie cywilnej oraz §§ 4 i 5 *Kodeksu*.

ży, moim zdaniem, podnieść rangę kodeksów w hierarchii źródeł prawa. Uważam, że kodeksy mają stanowić przede wszystkim czynnik poczucia odpowiedzialności publicznoprawnej; nie powinny być stanowione, jak się to zdarza w biznesie, dla celów prestiżowych. Coraz częściej bowiem analiza deontologiczna staje się stałym elementem zarządzania strategicznego, wskazując na słabą lub mocną stronę określonego systemu działania. Warto także, aby w kodeksach uregulować zjawisko *whistleblowing*, starać się rozstrzygnąć spór o etyczną ocenę ujawniania nadużyć przez pracowników oraz doprecyzować sprawy powinności moralnych osób w stanie spoczynku lub po odejściu ze służby państwowej.

W tym stanie rzeczy polskie kodeksy etyczne i kodeksy postępowania etycznego urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych swoim charakterem przypominają bardziej niemniej potrzebne przewodniki po pracy zawodowej i służbie publicznej niż regulacje kreujące wzorzec osobowy.

Bibliografia

- Baliński K., *Czy profesjonalne kodeksy etyczne są potrzebne*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1979, nr 1.
- Będuch K., Chrabąszcz R., Kukielka M., Kwiecińska D., Mazur S., *Przeгляд zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej* [w:] *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, red. J. Filek, MSAP AE, Kraków 2004.
- Danajski R., *Kto ma być kodyfikatorem*, „Argumenty” 1972, nr 11.
- Dobkowski J., *Rada Europy o wyzwaniach etycznych dla administracji, na przykładzie Kodeksu postępowania urzędników publicznych (przyczynek do dyskusji i tłumaczenie Kodeksu)*, „Journal of Modern Science” 2005, nr 1/1.
- Dobkowski J., *Kodeksy jako prawna forma wyrażania etycznych powinności administracji* [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Frieske K., *Kodeksy etyczne i buchalteria. Spory o etyki zawodowe*, „Etyka” 1969, nr 4.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968.
- Jankowski H., *Prawo i moralność*, KiW, Warszawa 1968.
- Jankowski H., *Między kodeksem a refleksją*, „Argumenty” 1972, nr 5.
- Kodeks prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów*, niepublikowany.
- Kołąkowski L., *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość” 1962, nr 7.

- Lang W., *Prawo i moralność*, Warszawa 1989.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004
- Michalik M., *Od etyki zawodowej do etyki biznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2003.
- Michalik M., *Uwagi w sprawie „Kodeksów” etyki zawodowej*, „Etyka” 1966, nr 1.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (M.P. Nr 20, poz. 135).
- „Orzecznictwo w sprawach samorządowych” 2006, nr 4.
- Postanowienie TK z dnia 11 października 2000 r., K 8/00; wyrok NSA z 24 stycznia 2006 r, sygn. akt II OSK 939/05.
- Sala M., *Kluczowa generalna zasad współżycia społecznego* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2001.
- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej* (DzU Nr 170, poz. 1218).
- Wójcik K., *Stosowanie przepisów odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1986, nr 24.
- Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej* (M.P. Nr 46, poz. 683).
- Zarządzenie Nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”* (DzU KGP z 2004 r., Nr 1, poz. 3).
- Zirk-Sadowski M., *Postulat etyki bezkodeksowej a stosunek prawa do moralności*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1970, s. I. 25.

MAŁGORZATA KWIATKOWSKA

Urząd Miejski w Bytomiu, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

KODEKSY ETYCZNE W SAMORZĄDACH. WNIOSKI PO AKCJI „PRZEJRZYSTA POLSKA”

W latach 2005–2006 samorzady biorące udział w ogólnopolskiej akcji „Przejrzysta Polska” realizowały szereg zadań mających na celu doskonalenie ich funkcjonowania w zgodzie z „Modelem Przejrzystej Gminy”¹. Wynikiem akcji było m.in. wdrożenie w blisko 500 jednostkach samorządu terytorialnego wewnętrznych kodeksów etyki, z których podczas kontynuacji akcji 127 zostało poddanych okresowym przeglądom oraz monitoringowi społecznemu². Przegląd działań podjętych przez samorzady w ramach realizacji powyższych zadań pokazuje, że rezultaty akcji przerosły wstępne założenia organizatorów, a tworzone kodeksy etyczne spełniają funkcje wykraczające poza obszar „instytucjonalizacji moralności”.

Analiza kodeksów etycznych jednostek samorządu terytorialnego nie może abstrahować od szerszego kontekstu zjawiska, na który składają się zagadnienia etyki zawodowej i jej relacji w odniesieniu do etyki ogólnej. Jeśli przyjąć, że etyka to „ogół zasad i norm postępowania przyjętych w danej epoce i w danym środowisku”³, etyka zawodowa będzie uszczegółowieniem tej pierwszej, próbą dopasowania ogólnych wymogów do

¹ „Model Przejrzystej Gminy” został opracowany przez A. Szeniańskiego przy współpracy G. Prawelskiej-Skrzypek dla Fundacji im. Stefana Batorego. Opiera się on na Sześciu Zasadach Dobrego Rządzenia – wprowadzenie ich do praktyki funkcjonowania samorządów, osiągnięcie i utrzymanie odpowiednich standardów w ich realizacji spowodują znaczące uodpornienie samorządowej administracji publicznej na działania nieetyczne i korupcję.

² www.przejrzystapolska.pl – portal akcji „Przejrzysta Polska”.

³ <http://sjp.pwn.pl>

konkretnych sytuacji. „Głównym zadaniem etyk zawodowych jest tłumaczenie postulatów etyki ogólnej na język praktyki zawodowej”⁴, a zadanie to jest o tyle istotne, że bez nich „w skomplikowanych warunkach życia współczesnego etyka ogólna po prostu zawisłaby w powietrzu”⁵. Z kolei etyka zawodowa wymaga punktu odniesienia, swego rodzaju kotwicy w postaci etyki ogólnej – „Każda bowiem ocena i każda norma etyczna, choćby była najbardziej szczegółowa i najbardziej indywidualna, musi implikować odniesienie do tych podstawowych zasad, do ostatecznych podstaw powinności moralnej i ostatecznych kryteriów moralnej oceny. Każda etyka pozbawiona tych ostatecznych odniesień będzie w gruncie rzeczy jakąś formą sytuacjonizmu moralnego”⁶.

Jednocześnie należy podkreślić, że między etyką ogólną a etyką zawodową nie zachodzą różnice jakościowe. Wielość etyk zawodowych nie oznacza ich wzajemnej wykluczalności ani też odrębności w stosunku do zasad etyki ogólnej. Brakuje sprzeczności między postulatami moralnymi natury ogólnej a ich przełożeniem na konkretne sytuacje praktyki zawodowej. Różnice mają natomiast charakter ilościowy – etyka zawodowa nakłada dodatkowe obowiązki moralne, wynikające z pełnionej roli zawodowej. Tym samym, wykroczenie przeciwko normom etycznym w praktyce zawodowej jest podwójnie obciążające: „w przypadkach, w których czyn nieetyczny jest zarazem pogwałceniem obowiązków służbowych – owa nieetyczność w wyniku kumulacji zostaje spotęgowana”⁷.

Spotęgowanie to wydaje się bardziej dotkliwie w przypadku zawodów o charakterze „służebnym”, tzn. zorientowanych na świadczenie usług, tym bardziej, gdy usługi te nie są natury komercyjnej, a – jak w przypadku administracji publicznej – gwarantuje je porządek prawny danego państwa. Mamy wówczas do czynienia z nałożeniem się norm etyki ogólnej, etyki zawodowej, a także etyki obywatelskiej⁸, w wyniku czego działanie urzędnika służby publicznej zostaje poddane surowszej ocenie moralnej. Pod uwagę brane są bowiem nie tylko poprawność etyczna i zawodowa, ale również wpływ, jaki takie postępowanie wywiera na innych członków wspólnoty.

Administracja samorządowa prezentuje zbiór cech, które sprawiają, że mamy do czynienia ze specyficznym środowiskiem zawodowym. Samorząd to służba publiczna na rzecz danej wspólnoty terytorialnej, funkcjonująca jednocześnie wewnątrz tej wspólnoty. Pracownicy instytucji samorządowych, podobnie jak osoby pełniące funkcje organów samorządowych, to członkowie tej wspólnoty, uczestniczący w jej życiu

⁴ S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984, s. 31.

⁵ Ibidem.

⁶ J. Majka, *Etyka społeczna i polityczna*, ODISS, Warszawa 1993, s. 11.

⁷ S. Kowalewski, op. cit., s. 43.

⁸ P. Fenrych, *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.) *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Scholar, Warszawa, 2006, s. 98.

codziennym nie tylko przez odgrywaną rolę zawodową. Osoby te mieszkają na terenie, którym, pośrednio lub bezpośrednio „zarządzają”, wchodzi w różnego typu relacje społeczne z innymi członkami wspólnoty, czy wreszcie same poddają się decyzjom władz samorządowych oraz działaniom instytucji lokalnych. Dochodzi więc do krzyżowania się wielu ról społecznych, a tym samym powstawania różnego rodzaju zależności i podległości, które mogą stać się pożywką dla zachowań nieetycznych.

Etyka obywatelska ma tutaj lokalny wymiar, definiowany więzami wspólnotowymi oraz interesem publicznym lokalnej, a nie ogólnopństwowej społeczności. Nie oznacza to różnicy postulatów etycznych, a jedynie ich nacechowanie środowiskiem lokalnym, do którego mają zastosowanie. W przypadku administracji samorządowej, ze względu na niewielkie rozmiary wspólnoty lokalnej oraz gęstą sieć wewnętrznych zależności łączących jej członków, zachowania nieetyczne mają spotęgowane oddziaływanie. Wpływają bezpośrednio na kształtowanie postaw członków tej samej wspólnoty, a tym samym mogą prowadzić do erozji wyznawanych przez nich zasad i wartości. Stąd już tylko krok do demoralizacji nie tylko w strefie władzy publicznej i w stosunku społeczeństwa do władzy⁹, ale także demoralizacji wzajemnych relacji członków społeczeństwa, wynikającej z braku poszanowania ustalonych norm. Zachowania nieetyczne na tym poziomie biją w kapitał społeczny całej wspólnoty, będący wyznacznikiem jej rozwoju cywilizacyjnego¹⁰.

Odmienność zawodową administracji samorządowej widać szczególnie wyraźnie w sferze bezpośrednich kontaktów ze społecznością, czyli w zakresie obsługi klienta. W porównaniu ze standardami świadczenia usług w sektorze prywatnym, obsługa klienta urzędowego, czyli interesanta, charakteryzuje się jego daleko idącą dyskryminacją. Po pierwsze, interesant nie wchodzi dobrowolnie w swoją rolę – czynności urzędowe są mu narzucone przez określone przepisy prawne. Po drugie, nie działa tu handlowe prawo konkurencji – interesant nie może wybrać sobie miejsca załatwienia sprawy, musi udać się do właściwego, określonego prawem urzędu. Urzędowi, w przeciwieństwie do usługodawców prywatnych, „wcale nie zależy na przyciąganiu interesantów”¹¹ – bo bez względu na poziom obsługi muszą oni tu wrócić, załatwiając kolejne sprawy. Jednocześnie, o ile klientem jest się na co dzień, to interesantem o wiele rzadziej – nie jest to codzienna rola obywatela, a ta niecodziennność może onieśmielać. Podobnie jak onieśmielać mogą przepisy prawne i procedu-

⁹ „Etyka zawodowa polityków i urzędników to istotny element społeczeństwa demokratycznego” – wypowiedź A. Rivlin, przewodniczącej sympozjum ministerialnego OECD nt. przyszłości służb publicznych, 1996 r., *L'ethique et le service public*, PUMA, nr 1, luty 1997, s. 1.

¹⁰ Por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995; C. Trutkowski, S. Mandes., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa 2005.

¹¹ S. Kowalewski, op. cit., s. 209.

ry administracyjne, w których gęszczy interesant będzie zawsze uzależniony od urzędnika. I wreszcie fakt, że, inaczej niż w przypadku umów cywilnych, które są obustronnym uzgodnieniem, decyzje administracyjne zapadają jednostronnie i wymagają od interesanta podporządkowania – wszystko to sprawia, iż pozycje interesanta i obsługującego go urzędnika nie są równouprawnione. Ta nierównowaga i zależność, przy braku poszanowania określonych norm i zasad, w tym także etycznych, mogą sprzyjać zachowaniom nieprawidłowym, nielicującym z pojęciem „służby publicznej”.

Poza tym zachowania nieetyczne w administracji samorządowej mają swoje negatywne przełożenie na obszar ekonomii: „umiejętności, czas, energia poświęcane są nie na poszukiwanie systemowych rozwiązań ulepszających działanie instytucji (...), ale na osiągnięcie wyłącznie jednostkowych celów poza granicami prawa”¹². Tym samym przyzwolenie na odstępstwa od norm etycznych w tym obszarze praktyki zawodowej staje się przyzwoleniem na marnotrawienie środków publicznych, czyli dobra wspólnego.

Nie będzie więc przesadnym stwierdzenie, że „sprawność [administracji] zarówno w zakresie obsługi interesantów, jak również we wszelkich innych obszarach jej rozległej działalności bywa znacząco wyższa lub niższa w zależności od poziomu etyki jej personelu”¹³. W tej perspektywie etyka zachowań urzędników samorządowych jest podstawą właściwego, czyli zgodnego nie tylko z prawem, ale także zbiorem norm społecznych i kulturowych, funkcjonowania administracji lokalnej jako takiej. Nieprawidłowości na poziomie zachowań jednostkowych mają tu bowiem bezpośrednie przełożenie na całość systemu, obniżając jego wydolność i podważając wiarygodność.

Niemniej jednak, mimo iż „podmiotem etycznego zachowania jest zawsze osoba, pojedynczy człowiek”¹⁴, to nie działa on jednak w sposób niezależny od otoczenia – podlega wpływom środowiska, a w przypadku miejsca pracy wpływy te wynikają ze stosunków nadrzędności/podległości służbowej, a więc mają charakter systemowy¹⁵. Dlatego równie istotna jak etyka podmiotu będzie etyka otoczenia, które na ten podmiot wywiera wpływ. Mamy bowiem do czynienia z następującą zależnością (wyróżnienia pochodzą od autorki tekstu): „Dobrze pod względem etycznym zorganizowana instytucja **sprzyja** etycznym decyzjom i wyborom każdego pracownika, z kolei instytucja zła pod tym względem **ułatwia**

¹² M. Wypych, *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 38, http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/czym_jest_korupcja.pdf

¹³ S. Kowalewski, op. cit., s. 3.

¹⁴ P. Fenrych, op. cit., s. 102.

¹⁵ W. Gasparski, *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, s. 2, <http://cebi.win.pl>

samousprawiedliwianie nieetycznych zachowań¹⁶. Tak więc środowisko nie determinuje etyczności zachowań jednostki, jednak może je ukierunkowywać, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie¹⁷. Dlatego też tak istotne znaczenie – z punktu widzenia etyki zawodowej – ma tworzenie wszelkiego rodzaju struktur ułatwiających pracownikom – pojedynczym podmiotom działania – przestrzeganie najwyższych standardów etycznych. Sektor publiczny nie jest tu wyjątkiem.

Pojęcie „infrastruktury etycznej” w zarządzaniu publicznym pojawiło się za sprawą Komitetu Zarządzania Publicznego (PUMA) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), który zdefiniował w ten sposób zbiór mechanizmów i uwarunkowań sprzyjających przestrzeganiu przez członków organizacji standardów etycznych, motywujących ich do zachowań lub wprowadzających regulacje ograniczające zachowania nieetyczne¹⁸. Poszczególne elementy infrastruktury uzupełniają się wzajemnie i wzmacniają swoje oddziaływanie, a ich znaczenie zależy od specyfiki środowiska, w którym są stosowane. „Interakcja tych elementów pozwala osiągnąć synergię, która z kolei prowadzi do powstania spójnej i zintegrowanej infrastruktury”¹⁹.

Każdemu elementowi infrastruktury etycznej przypisana jest określona funkcja odpowiadająca jednemu z trzech obszarów: zarządzania, doradztwa oraz kontroli, przy czym niektóre elementy mogą pełnić więcej niż jedną funkcję²⁰. O ile obszar kontroli wskazuje na działania *a posteriori*, tak dwa pierwsze obszary zakładają działania prewencyjne – zarządzanie jako tworzenie odpowiednich ram organizacyjnych i wdrażanie mechanizmów sprzyjających zachowaniom etycznym, oraz doradztwo, czyli tworzenie i promowanie wysokich, profesjonalnych standardów etycznych. Tym samym koncepcja infrastruktury etycznej odwołuje się do dwóch metod: „zarządzania etycznego w oparciu o przestrzeganie prawa” (*compliance-based ethics management*) – opartego na procedurach administracyjnych i mechanizmach kontrolnych oraz sankcjonujących działania nieetyczne i „zarządzania etycznego w oparciu o zasady moralne” (*integrity-based ethics management*) – skupiającego się na promowaniu zachowań etycznych jako wzoru do naśladowania. Również tutaj mamy do czynienia z komplementarnością – „regulacje i kontrola

¹⁶ P. Fenrych, op. cit., s. 102.

¹⁷ Por. W. Gasparski, op. cit., s. 2.

¹⁸ *L'ethique...*, s. 4. Są to w dużym skrócie: zaangażowanie się kierownictwa politycznego, skuteczne prawodawstwo, mechanizmy monitorująco-kontrolne, kodeksy postępowania, mechanizmy socjalizacji zawodowej, dobre warunki zatrudnienia w administracji publicznej, instytucje koordynujące zagadnienia etyczne oraz aktywne społeczeństwo obywatelskie.

¹⁹ J. Bertok, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2001, s. 53.

²⁰ Ibidem.

stanowią warunek konieczny, lecz niewystarczający do utrzymania etyki zawodowej; uzupełniają go doradztwo i bodźce motywacyjne²¹.

Narzędziem zarządzania etycznego w oparciu o zasady moralne są m.in. kodeksy etyczne, czyli „zbiory wartości i zasad, jakimi kierują się funkcjonariusze publiczni”²². Nie są to dokumenty prawne o charakterze nakazowym, a raczej katalogi standardów zachowań określających sposób postępowania pracowników administracji uznany za dobry i godny naśladowania. „Kodeksy nie zastępują prawa, ale są w jakimś stopniu jego wykładnią nawiązującą do konkretnych sytuacji, występujących w danym środowisku i do standardów etycznych. Nie zawsze bowiem zachowania, które nie są naruszeniem prawa, są czy powinny być akceptowane jako etyczne”²³. Ich funkcją nie jest ograniczanie lub zakazywanie, a pomaganie w postępowaniu zgodnym nie tylko z literą prawa, ale również z zasadami etyki.

W krajach wysoko rozwiniętych kodeksy etyczne są powszechnie uznaną formą budowania infrastruktury etycznej zarówno w firmach – „na początku lat dziewięćdziesiątych szacowano, że 22% spośród największych firm holenderskich dysponowało kodeksem etycznym, podczas gdy we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii kodeksy takie miało od 30–35% firm, zaś w Stanach Zjednoczonych aż 85%”²⁴, jak i instytucjach publicznych – „są powszechnie uznaną regulacją zachowań urzędniczych w ponad jednej trzeciej państwa członkowskich OECD”²⁵. W Unii Europejskiej od 2001 roku funkcjonuje *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*²⁶. W Polsce po to narzędzie sięga się dopiero od niedawna, przy czym, podobnie jak w innych krajach, pierwsze kroki w tym kierunku poczyniło środowisko biznesu. W administracji państwowej pierwszy kodeks etyczny powstał w 2002 roku – jest to *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* (warto podkreślić, że ma on charakter obowiązującego aktu prawnego – został przyjęty zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów)²⁷. W administracji samorządowej kodeksy zagościły w 2004 roku w ramach akcji „Przejrzysta Gmina”, będącej pilotażem późniejszej ogólnopolskiej akcji „Przejrzysta Polska”.

Potrzeba tworzenia w polskiej administracji infrastruktury etycznej, w tym także kodeksów etycznych, to efekt reform zarządzania publicznego inspirowanych przykładami innych państw oraz metodami stosowanymi w nowoczesnych przedsiębiorstwach. Ich efektem ma być nie

²¹ Ibidem, s. 54.

²² T. Potkański, *Konflikt interesów* [w:] C. Trutkowski (red.), op.cit., s. 80.

²³ J. Reguński, *Czy kodeksy etyczne są potrzebne?*, 18.05.2005 [w:] J. Reguński, *Komentarze i refleksje*, <http://www.frld.pl/main/komentarze.htm>

²⁴ W. Gasparski, op. cit., s. 1.

²⁵ J. Bertok, op. cit., s. 59.

²⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

²⁷ *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 114 z dnia 11 października 2002 r.* (M.P. z 2002 r. Nr 46, poz. 683).

tylko podniesienie wydajności i skuteczności instytucji, ale także przeciwdziałanie korupcji. Korupcja postrzegana jest już nie jako pojedyncze działanie, a jako rezultat niedoskonałości systemowej bądź cywilizacyjnej²⁸, owoc niskiej kultury biurokratycznej²⁹, dla wyeliminowania którego potrzeba szeroko zakrojonych działań na każdym poziomie struktury administracyjnej. Stąd też elementy infrastruktury etycznej stanowią nieodłączny składnik dokumentów strategicznych na rzecz poprawy funkcjonowania administracji publicznej, zarówno państwowej, jak i samorządowej. W Programie Rozwoju Instytucjonalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji obszar *Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji* był wskaźnikiem poziomu rozwoju, a kodeks etyczny narzędziem doskonalenia rozwiązań zarządczych³⁰. Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w celu realizacji *Priorytetu IV Dobre państwo* przewiduje „zwiększenie poziomu kultury etycznej pracowników urzędów i służb publicznych poprzez pomoc doradczą (np. wprowadzenie kodeksów etyki i postępowania etycznego), promocję postaw etycznych, szkolenia”³¹.

Etyka zachowań urzędniczych jako forma walki z korupcją była także elementem „Modelu Przejrzystej Gminy” promowanego w ramach ogólnopolskiej akcji „Przejrzysta Polska”³². Zainicjowana przez „Gazetę Wyborczą” wraz z Fundacją Agory, Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Centrum Edukacji Obywatelskiej akcja miała na celu propagowanie i promowanie praktyk sprzyjających przejrzystości, a tym samym poprawie jakości działania instytucji samorządu terytorialnego. Adresatami akcji były jednostki samorządu terytorialnego, które przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami chciały udoskonalać praktykę sprawowania władzy i administrowania, dążąc do wyeliminowania korupcji i innych form patologii. Ogromna popularność akcji (udział w I edycji zgłosiło blisko 800 samorządów, z których ponad połowa wdrożyła podstawowy zestaw zadań obligatoryjnych oraz minimum trzy zadania fakultatywne) pozwoliła na działania w skali całego kraju i realizację działań na rzecz poprawy jakości życia publicznego zarówno w dużych miastach, od stolicy poczynając, jak i w niewielkich gminach wiejskich, rozpoczęcie II edycji programu w Polsce oraz promocji jego założeń w innych krajach.

²⁸ J. Bertok, op. cit., s. 52.

²⁹ Por. D. Osborne, P. Plastrick, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Penguin, New York 1997.

³⁰ D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Warszawa 2004, s. 16–17, 102–108.

³¹ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

³² Założenia akcji, opisy standardów, statystyki uczestnictwa oraz sposoby realizacji zadań pochodzą ze strony www.przejrzystapolska.pl

Zagadnienia etyczne w „Przejrzystej Polsce” skupiły się wokół Druhej Zasady Dobrego Rządzenia – zasady braku tolerancji dla korupcji, zgodnie z którą: „władze lokalne jasno deklarują, konsekwentnie demonstrują i wcielają w życie postawę braku tolerancji dla korupcji w samorządzie. W administracji nietolerującej korupcji podejmowane są działania dla wyjaśnienia zaobserwowanych przypadków korupcji i likwidacji ich przyczyn, a ich przebieg i wyniki podawane są do publicznej wiadomości”. Pierwszy z trzech standardów tej zasady odnosił się do będącej tematem tego omówienia kodyfikacji norm etycznych: „Samorząd posiada opracowane i wdrożone normy etyczne dla swoich pracowników i radnych, nakładające na radnego i urzędnika obowiązek unikania sytuacji, które mogą być zinterpretowane jako korupcyjne oraz powstrzymywania się od działań, które mogłyby być zinterpretowane jako nieetyczne”. Realizacja zadania obligatoryjnego tej zasady (2.1.) polegała więc na „wypracowaniu i wdrożeniu kodeksu etycznego pracowników urzędu”, czyli „zbioru wartości i zasad, jakimi kierują się pracownicy danego urzędu”³³. Pod uwagę przy końcowej ocenie brany był nie tylko dokument finałowy, czyli wspomniany kodeks, ale także proces dochodzenia do ostatecznego efektu, czyli zgodność sposobu realizacji zadania z odpowiednimi standardami. Aby zapewnić identyfikowanie się pracowników urzędu z przepisami kodeksu powinien on być oryginalnym dokumentem stworzonym przez nich samych, bez powielania kodeksów innych jednostek. Kodeks powinien być zbiorem wartości i zasad, a nie regulacji prawnych, określać sposoby zachowań w sytuacjach nieregulowanych wprost w prawie. Należało unikać wydawania kodeksów w postaci zarządzenia – formalizacja taka była dopuszczona jedynie jako wzmacniające, podnoszące rangę dokumentu zatwierdzenie efektów pracy zbiorowej. Przepisy kodeksu powinny być znane wszystkim pracownikom, a także mieszkańcom gminy czy powiatu, czyli potencjalnym klientom danego urzędu. Ten standard został wzmocniony w II edycji programu, kiedy wdrożone uprzednio kodeksy miały zostać poddane przeglądowi i monitoringowi społecznemu po to, by „kodeks etyczny pracownika urzędu był dokumentem żywym, znanym i pomagającym w rzeczywistym kształtowaniu postaw etycznych urzędników”.

Mimo stosunkowo prostych wymogów (niski stopień sformalizowania dokumentu końcowego, dowolność przepisów etc.) zadanie 2.1. okazało się bodaj najbardziej kontrowersyjnym zadaniem akcji, o czym świadczyły zarówno opinie samorządowców wygłaszane podczas okresowych spotkań konsultacyjnych, jak i trudności, jakie napotymano podczas jego realizacji. Wiele sprzeciwów budziło słowo „etyczny” – kojarzone z indywidualnymi zachowaniami jednostek niełatwo wpasowywało się w ramy zachowań zawodowych. Mówiono, że urzędnik powinien działać przede

³³ W ramach jednego z zadań fakultatywnych (2.2) swój kodeks etyczny mogli stworzyć również radni.

wszystkim w zgodzie z prawem, które jest jedynym wyznacznikiem zakresu jego obowiązków, że etyka nie podlega ocenom służbowym, że moralność należy do sfery prywatnych zachowań człowieka, więc nie można w tej sferze niczego kodyfikować, a jakiegokolwiek próby ujęcia jej w ramy formalne doprowadzą do „wyłączenia” poczucia odpowiedzialności i „głosu sumienia” będących u jej podstaw.

Kolejna trudność wiązała się z brakiem wsparcia ze strony kierownictwa jednostki samorządowej. Zaangażowanie kierownictwa to – według definicji PUMA – podstawowy element infrastruktury etycznej³⁴. „Wola polityczna to kluczowy warunek budowania oraz wzmacniania postaw oraz zachowań etycznych w administracji publicznej, a aktywne wsparcie ze strony przedstawicieli organów stanowiących i wykonawczych samorządu to podstawa systemowego wdrażania procesów przeciwdziałania zjawiskom korupcji”³⁵. Sprzyjające stanowisko przełożonych jest warunkiem kluczowym powodzenia jakiegokolwiek inicjatywy proetycznej w zespole: „Kodeksy etyczne będą przestrzegane, jeśli przestrzegać ich będą szefowie (...) i zależeć im będzie na tym, by pracownicy postępowali stosownie do tego, co kodeks stanowi”³⁶. Tymczasem zadanie 2.1. spotykało się bardzo często z lekceważeniem ze strony kierownictwa jednostek, zorientowanego na tworzenie „poważnych” dokumentów programowych lub niechętnego wszelkim inicjatywom oddolnym wymykającym się kontroli i regulacjom odgórnym. Ta, jak się okazuje powszechna, postawa budzi zdziwienie, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę odpowiedzialność, jaką ponoszą te osoby, ponieważ firmują one swoim nazwiskiem działania i decyzje wypracowane przez podległy im aparat administracyjny; w ich interesie powinno leżeć wspieranie przejrzystości działania i otwartości urzędu, które mogą stać się kryterium oceny ich pracy przez wyborców.

Równie problematyczny okazywał się brak woli samych pracowników, czyli grupy, której w zamyśle autorów zadania powinno najbardziej zależeć na jego realizacji. Jak pokazały doświadczenia wielu samorządów, pracownicy urzędów nie zawsze pałali entuzjazmem do pomysłu tworzenia kodeksu etycznego. Niechętnie podchodzono zarówno do samej koncepcji kodeksu, uważając go za kolejny, zbędny „regulamin” niewnoszący nic w praktykę urzędu, jak i do dodatkowych obowiązków związanych z tworzeniem dokumentu, uważając ewentualne zebrania czy ankiety za sprawy błahe, odrywające od pracy i „poważnych” zadań. Tymczasem partycypacja na zasadach partnerstwa i dialogu³⁷ jest równie istotnym

³⁴ *L'ethique*, op. cit., s. 4.

³⁵ W. Borczyk, M. Wójcik, *Lokalne strategie antykorupcyjne* [w:] C. Trutkowski (red.), op. cit., s. 217.

³⁶ W. Gasparski, *Kodeksy etyczne: ich struktura i treść*, s. 12, http://www.cebi.win.pl/texty/KE_struktura_tresc.doc

³⁷ J. Kucharczyk, J. Zbieranek, „Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej, Instytut Spraw Publicznych „Analizy i Opinie” 2003, nr 44, s. 3.

warunkiem prawidłowego funkcjonowania kodeksu etycznego w organizacji jak wola polityczna. Brak zaangażowania oddolnego powoduje, że „pracownicy ci nie czują się zobowiązani do przestrzegania kodeksu (...). Z tego względu należy przyjmować takie metody opracowywania kodeksów, jakie angażować będą możliwie dużą liczbę osób, których opracowywany kodeks ma dotyczyć i które powinny przestrzegać ustanowionych norm oraz dbać o ich przestrzeganie przez innych”³⁸.

Mimo tych sygnalizowanych trudności, blisko 500 samorządom udało się stworzyć wewnętrzny kodeks etyczny spełniający standardy określone przez organizatorów, nierzadko też wzbogacony o dodatkowe ciekawe elementy. Część z nich została wyróżniona przez ekspertów oceniających jako tzw. „dobra praktyka”, czyli rozwiązanie modelowe, mogące służyć za wzór w procesie tworzenia kodeksów etycznych w innych urzędach. Wyróżnione kodeksy mają różne formy – bardzo obszerne jak *Kodeks etyki pracowników samorządowych Starostwa Powiatowego w Pabianicach*, który w szczegółowych paragrafach ujmuje zarówno zasady postępowania pracowników starostwa, jak i skład, tryb pracy i zadania Komisji Etyki, ale też wręcz syntetyczne jak *Kodeks etyczny pracowników Starostwa Powiatowego w Oleśnicy*, będący jednostronicową deklaracją postaw wynikających z pełnienia służby publicznej³⁹. W większości są dokumentami wewnątrzurzędowymi, tylko niektóre samorzady zdecydowały się na nadanie im formy zarządzenia (lub załącznika do zarządzenia). Ciekawsze jednak niż forma i treść przepisów kodeksowych jako elementu infrastruktury etycznej, są funkcje dodatkowe, jakie wydają się one pełnić w praktyce urzędu oraz w życiu codziennym jego pracowników.

Z pewnością kodeksy etyczne są **narzędziem promocji**. Przepisy kodeksowe odnoszą się bardzo często do takich pojęć jak „dobre imię”: „[Pracownik samorządowy] postępuje w sposób sprzyjający (...) kreowaniu i utrwalaniu dobrego imienia Urzędu Miejskiego” (UM w Jaworznie), „Zasada Dbalości o Dobre Imię Urzędu” (SP w Pabianicach), „zaufanie”: „dążymy do budowania zaufania mieszkańców do Urzędu” (UM w Pińczowie), „wizerunek”: „daje świadectwo o gminie Libiąż oraz współtworzy wizerunek pracownika samorządowego” (UM w Libiążu), „prestizż” i „jakość”: „dba o prestizż urzędu i jakość wykonywanej pracy” (UM w Koźuchowie). Tym samym kodeksy stają się jednym z elementów budujących pozytywny wizerunek urzędu jako instytucji otwartej na człowieka. Przyjęcie kodeksu, czyli deklaracja postępowania zgodnego z określonymi standardami, ma być postrzegane jako działanie na rzecz podwyższenia jakości świadczonych usług („dążąc do osiągania jak najlepszych rezultatów” – UM w Jaworznie), a nawet – w szerszym ujęciu

³⁸ W. Gasparski, *Kodeksy etyczne: ich struktura*, op. cit., s. 13.

³⁹ Wszystkie wyróżnione kodeksy są dostępne na stronie internetowej akcji „Przejrzysta Polska”, www.przejrzystapolska.pl w dziale „Dobre Praktyki”.

– tworzenie kultury organizacyjnej opartej na zasadach i wartościach. Stąd też pokusa wielu samorządów, by ująć kodeks w ramy zarządzenia organu wykonawczego tak, by nadać mu większą rangę i wzmocnić działanie deklaratywne o aspekt obligatoryjny. Co więcej, kodeksy etyczne są eksponowane w urzędach na równi z otrzymanymi certyfikatami i nagrodami, gdyż bez względu na zastrzeżenia i słowa krytyki pojawiające się podczas jego tworzenia, kodeks etyki jest zawsze powodem do dumy, czymś. Służy nie tyle informowaniu o standardach pracy w urzędzie, ile tworzeniu pozytywnego wizerunku.

Ponadto kodeksy etyczne **wzmacniają *corporate identity***, czyli tożsamość zawodową pracowników urzędu. Po pierwsze pokazują, że osoby te wyznają pewne wartości i kierują się nimi w swoim postępowaniu: „Pracownicy Urzędu Miejskiego wykonują swoje obowiązki, kierując się fundamentalnymi wartościami: uczciwości, szacunku, godności i odpowiedzialności” (UM w Koźuchowie), „Pracownicy Starostwa traktują pracę jako służbę publiczną, mają na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny. Na zajmowanych stanowiskach działają tak, by stać się wzorem praworządności” (SP w Lwówku Śląskim). Po drugie, jednoczą zespół pracowniczy wobec tych, wspólnych już, wartości. Charakterystyczny dla administracji samorządowej „pionowy” podział kompetencji oraz sformalizowanie czynności urzędowych sprzyjają hermetyczności zespołów, które rzadko postrzegają się jako elementy wspólnej całości. Stworzenie kodeksu etycznego pracowników (w domyśle: wszystkich) danej instytucji, szczególnie jeśli poprzedzone zostało wspólnymi konsultacjami i pracą zespołową) przywraca im wspólną, nadrzędną tożsamość grupową jako „pracowników samorządowych”. Tożsamość ta niesie ze sobą pewną społeczną odrębność (ci, „którzy zdecydowali się związać swą przyszłość z zawodem pracownika samorządowego” – UM w Pińczowie), a także określone wartości (służba publiczna, misja, dobro publiczne), które podbudowują wizerunek zewnętrzny i wewnętrzną samoocenę uczestników grupy.

I wreszcie – *last but not least* – **wpływ**, jaki kodeksy etyczne mogą mieć **na życie pozazawodowe urzędników**. Z tych trzech funkcji ostatnia wydaje się najmniej uświadamiana i planowana, a jednak trudno pominąć jej znaczenie. Jak się okazuje, kodeksy, mimo że dotyczą sfery zawodowej, nawiązują bardzo często do wartości i zachowań wykraczających poza ramy obowiązków służbowych: „rzetelność”, „uprzejmość i życzliwość w kontaktach z innymi” (SP w Pabianicach), „otwartość na współpracę”, „dbałość o dobre stosunki międzyludzkie” (UM w Libiążu), bezstronność, czyli „przedstawianie i ocenianie świata odpowiadające faktom, nie ulegając emocjom, uprzedzeniom lub interesom” (SP w Lwówku Śląskim) czy wreszcie „uczciwość, czyli postępowanie zgodne z przyjętymi ogólnie normami etycznymi” (SP w Lwówku Śląskim). Uniwersalność tych zasad jest nierzadko wzmacniana formułą „w miejscu pracy i poza nim”, rozciągającą ich stosowanie na inne sfery życia. Wy-

daje się więc, że ambicją twórców tych dokumentów jest kodyfikacja nie tylko zachowań służbowych, ale również postaw życiowych pracowników administracji samorządowej. Trudno ignorować tak jasno sformułowane standardy etyczne; zmuszają one do refleksji, są nadrzędne w stosunku do wielu ról życiowych, jakie pełniimy. Współtworzenie kodeksów etycznych może przyczynić się do rozwoju ogólnej świadomości etycznej uczestników tego procesu, zwłaszcza jeśli nie będzie on odosobnioną inicjatywą, a częścią kompleksowych działań na rzecz budowy infrastruktury etycznej.

Kodeksy etyczne nie są złotym środkiem, który uzdrowi zepsutą organizację. Również w samorządach nie zagwarantują one likwidacji zjawisk korupcyjnych. Niemniej jednak trudno wyobrazić sobie jakąkolwiek organizację budującą swoją infrastrukturę etyczną bez deklaracji wartości i zasad, jakimi chcą się kierować jej członkowie. W administracji samorządowej – będącej przykładem organizacji o szczególnej roli etyki zawodowej – kodeksy nie sprowadzają się do deklaracji czy kolejnego regulaminu, pełnią funkcje dodatkowe, będąc formą promocji instytucji oraz narzędziem konsolidacji i edukacji jej pracowników.

Bibliografia

- Bertok J., *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Gasparski W., *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, <http://cebi.win.pl>
- Gasparski W., *Kodeksy etyczne: ich struktura i treść*, <http://www.cebi.win.pl>
- Kijowski D., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Warszawa 2004.
- Kowalewski S., *Etyka zawodowa w administracji*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984.
- Kucharczyk J., Zbieranek J., „Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej, Instytut Spraw Publicznych „Analizy i Opinie” 2003, nr 44.
- L’ethique et le service public*, PUMA, nr 1, luty 1997.
- Majka J., *Etyka społeczna i polityczna*, ODISS, Warszawa 1993.
- Osborne D., Plastrik P., *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Penguin, New York 1997.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995.

- Regulski J., *Komentarze i refleksje*, <http://www.frdl.pl/main/komentarze.htm>
- Słownik Języka Polskiego PWN online*, <http://sjp.pwn.pl>
- Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Trutkowski C. (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Scholar, Warszawa 2006.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa 2005.
- Wypych M., *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/czym_jest_korupcja.pdf
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 114 z dnia 11 października 2002 r.* (M.P. z 2002 r. Nr 46, poz. 683).
- www.przejrzystapolska.pl

MIECZYŚLAW BĄK

Krajowa Izba Gospodarcza

STOSOWANIE KODEKSÓW ETYCZNYCH W „GMINACH FAIR PLAY”

Kodeksy etyczne tworzone są głównie z myślą o pomocy pracownikom i kierownictwu danej organizacji w etycznym postępowaniu. Najczęściej powstają na potrzeby przedsiębiorstw. Jak pisze W. Gasparski: „Kodeksy (...) są zbiorami norm postępowania odnoszącymi się do rozmaitych zachowań różnych podmiotów w działalności gospodarczej uprawianej na różnych poziomach¹”.

Kodeksy w życiu publicznym

Niezależnie od funkcjonowania kodeksów poszczególnych firm lub też kodeksów ogólnych przygotowywanych dla grup firm, wprowadzanie reguł rzetelności i uczciwości zaczyna odgrywać coraz większą rolę także w życiu publicznym. Już w 1995 roku powstały, opracowane przez Komitet lorda Nolana, *Brytyjskie Standardy w Życiu Publicznym (Standards in Public Life)*. Na podstawie wypracowanych siedmiu podstawowych zasad powstał nowy kodeks postępowania dla parlamentarzystów, przyjęty przez parlament brytyjski 27 lipca 1996 roku. Na podobnym systemie wartości opierają się uchwalone przez Sejm RP w 1998 roku *Zasady etyki poselskiej*. Cztery lata później powstał *Kodeks etyki służby cywilnej*, przyjęty zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w 2002 roku. Przykłady te świadczą o rosnącej potrzebie wprowadzania uregulowań kodeksowych w sferę polityki, działalności ustawodawczej i administracji

¹ W. Gasparski, *Kodeksy etyczne, ich struktura i treść*, www.cebi.win.pl/teksty, s. 1.

publicznej. Działania te stanowią próbę wprowadzenia wysokich standardów etycznych w wymienione obszary funkcjonowania państwa.

Wskazówki, jak postępować w trudnych z etycznego punktu widzenia sytuacjach, są również przydatne dla polityków samorządowych. W maju 2005 roku w odpowiedzi na apel Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP Mariusza Poznańskiego delegaci XIX Zgromadzenia przyjęli deklarację o zasadach politycznej uczciwości, czyli *Europejski kodeks postępowania dotyczącego politycznej uczciwości wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych*². Bezpośrednim powodem jego przyjęcia były sytuacje, w których samorządowcy pełnili swoje funkcje publiczne po aresztowaniu, na co zezwalało obowiązujące prawo, a co było niezgodne z ogólnie przyjętymi normami społecznymi. W kodeksie zwrócono uwagę na takie reguły jak: zakaz sprawowania władzy dla własnych korzyści, zakaz zajmowania stanowisk w instytucjach uprzednio podległych politykom samorządowym oraz zakaz tworzenia sytuacji korupcyjnych. Niezwykle istotne było również zwrócenie uwagi na fakt, że kodeksy etyczne mogą uzupełniać prawo, w tych zakresach, gdzie samoregulacja danego środowiska okazuje się bardziej skutecznym rozwiązaniem lub w sytuacjach nieprzewidzianych przez prawo, a stwarzających zagrożenie dla rzetelności czy uczciwości.

Na potrzeby tego artykułu przyjęto, że kodeksy etyczne to zbiory zasad, oparte na przyjętym systemie wartości, służące jako wskazówki etycznego postępowania, pomocne w rozstrzyganiu etycznych dylematów. Wskazanie właściwych reguł postępowania jest istotne nie tylko dla polityków czy działaczy samorządowych, ale również dla poszczególnych pracowników samorządów. Wielu z nich ma trudności z odgraniczeniem zachowań właściwych od tych, które mogą oznaczać złamanie obowiązujących zasad, a często również naruszenie prawa. Wprowadzenie kodeksów etycznych, obowiązujących zarówno pracowników, jak i lokalnych polityków powinno ograniczyć przypadki postępowań niezgodnych z zasadą działania *pro publico bono*, wspierając jednocześnie budowanie etosu administracji samorządowej i etosu funkcjonariuszy publicznych działających na szczeblu lokalnym.

Program „Gmina Fair Play”

W artykule uwzględniono gminy certyfikowane w ramach programu „Gmina Fair Play”. Podstawowym celem programu „Gmina Fair Play – Certyfikowana Lokalizacja Inwestycji” jest promowanie samorządów zaangażowanych w tworzenie jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej oraz aktywnych w przyciąganiu inwestorów. Wspieranie aktywności gospodarczej powinno być, zgodnie z celami

² Serwis informacyjny XIX Zgromadzenia Ogólnego Gmin Wiejskich RP, www.gminyrrp.pl

programu, powiązane z przestrzeganiem praworządności, wdrażaniem przejrzystych reguł działania, ograniczaniem korupcji oraz wysokim poziomem etycznym pracowników gminnych. Zwłaszcza korupcja podważa zasady wolnego rynku i ogranicza możliwości rozwojowe przedsiębiorstw i społeczności lokalnych. Przejrzystość i uczciwość w działaniu zarówno władz gminy, jak i gminnych pracowników są ważnymi zasadami, wpływającymi na wzrost inwestycji gospodarczych. Program „Gmina Fair Play”, organizowany od 2002 roku przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, jest afiliowany przy Krajowej Izbie Gospodarczej³.

Kodeksy w „Gminach Fair Play”

W badaniu uwzględniono gminy, które wzięły udział w V edycji programu „Gmina Fair Play” w 2006 roku i pomyślnie przeszły procedurę weryfikacyjną. Wśród 174 gmin, które otrzymały certyfikat „Gmina Fair Play 2006” 81 samorządów posiada kodeks etyczny, co może świadczyć o ponadprzeciętnym zaangażowaniu tej grupy w budowanie etycznych postaw urzędników samorządowych. Wysoki odsetek takich gmin wynika z tego, że do udziału w programie zapraszane są gminy mające duże szanse na przejście procedury weryfikacyjnej, a więc działające w sposób przyjazny dla działalności gospodarczej, co m.in. wymaga przestrzegania zasady przejrzystości i przeciwdziałania korupcji. Ponadto część gmin biorących udział w programie „Gmina Fair Play” uczestniczy również w programie „Przejrzysta Polska”, gdzie jednym z zadań w edycji 2005 było opracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminnego lub powiatowego⁴, a w edycji 2006, opracowanie i wdrożenie procedury przeglądu i monitoringu kodeksu⁵. Należy podkreślić, że większość kodeksów „Gmin Fair Play” to kodeksy urzędników samorządowych. Prezentowane poniżej uwagi są wynikiem analizy kodeksów, zamieszczonych na stronach internetowych „Gmin Fair Play”.

Znaczenie kodeksów dla gmin

Biorąc pod uwagę zawartość kodeksów „Gmin Fair Play”, można wskazać kilka obszarów, w których pomagają one w budowaniu etosu pracownika samorządowego. Pierwszym z nich jest poinformowanie o standardach, których interesariusze mogą oczekiwać w kontaktach z przedstawicielami i pracownikami gminy. Przykładowo, stwierdzenie, że „pracownik rozpatruje sprawę zgodnie z prawem i bez zbędnej zwłoki, z wrażliwością,

³ www.fairplay.pl

⁴ *Przejrzysta Polska. Zadania edycji 2005*, www.przejrzystapolska.pl

⁵ *Ibidem, Zadania edycji 2006*.

mając na względzie wiek klienta”⁶ zobowiązuje pracowników do szybkiego załatwienia spraw i do pomocy osobom starszym, które mogą mieć kłopoty ze zrozumieniem mechanizmów podejmowania decyzji administracyjnych. Ogłoszenie takiego podejścia w publicznym dokumencie gminy zobowiązuje pracowników do utrzymania założonego standardu pracy. Ewentualne złamanie zasad może bowiem skutkować zażaleniami ze strony interesariuszy, którzy mają możliwość powoływania się na przepisy kodeksowe.

Kodeksy pomagają również w ograniczaniu korupcji. W niemal wszystkich znalazły się przepisy odnoszące się do przeciwdziałania temu zjawisku. Pracownicy zobowiązani są do niedopuszczania do podejrzeń o powiązania między interesem publicznym i prywatnym oraz ograniczania zajęć prywatnych, które mogą kolidować z obowiązkami służbowymi. Powinni również być odporni na naciski różnych grup interesu, a także wykazywać gotowość przekazywania informacji w tym samym zakresie, wszystkim zainteresowanym, nie dyskryminując żadnej z grup. Oczywiście pracownicy są zobowiązani do nieprzyjmowania korzyści materialnych. Wspomniane przepisy pomagają pracownikom ustalić, gdzie mogą tkwić zagrożenia korupcyjne. Najprawdopodobniej większość z nich wie, że nie można przyjmować korzyści materialnych, ale już nie wszyscy wiedzą, że ograniczanie informacji do wybranych osób, czy dyskryminowanie poszczególnych grup w dostępie do informacji może stwarzać zagrożenie korupcyjne. Kodeksy realizują więc jedną ze swoich podstawowych funkcji – wskazują, jak należy postępować w sytuacjach mogących prowadzić do korupcji.

Kodeksy pozwalają również podnosić kompetencje i kwalifikacje urzędników samorządowych. Pracownicy zobowiązani są do bieżącego monitorowania zmian prawa, w zakresie ich obowiązków służbowych, do pracy w zespole, do wykazywania twórczej postawy i kreatywnego podejścia do wyznaczonych obowiązków. Zobowiązani są również do poszerzania wiedzy zawodowej oraz do korzystania z doświadczeń kolegów i pomocy specjalistów. Jeżeli zobowiązania te są monitorowane, to przytoczone przepisy kodeksowe stanowią dodatkowy czynnik, zachęcający do podnoszenia kwalifikacji i zwiększania kompetencji urzędników.

Kodeksy wskazują także na konieczność zachowania neutralności politycznej. Pracownicy są zobowiązani do realizowania zadań nakładanych przez gminnych polityków, niezależnie od własnych przekonań politycznych. Pracownicy nie powinni w miejscu pracy prezentować swoich poglądów politycznych, powinni unikać zaangażowania w strajki i akcje protestacyjne. Powinni także dystansować się do nacisków swoich partii politycznych, jeżeli są członkami takich ugrupowań. Tego typu wskazówki pomagają pracownikom w sytuacji konfliktu między żądaniami ugrupowań politycznych i programem władz gminy. W takich sytuacjach pracownicy

⁶ *Kodeks etyczny pracowników Urzędu Gminy Bierawa*, s. 2.

mogą powołać się na obowiązujący w gminie kodeks, ucinając dalsze naciski własnego ugrupowania. Kodeksy, podając zasady postępowania, tworzą klimat dla podejmowania bezstronnych i sprawiedliwych decyzji.

Struktura kodeksów

Większość analizowanych kodeksów oparta jest na podobnej strukturze. Uwzględniają takie zagadnienia jak: postawa pracownika wobec współpracowników, pracodawcy, społeczności lokalnej; neutralność polityczna; zapobieganie korupcji; bezstronność i sprawiedliwość; przejrzystość działania i stanowienia prawa; kompetencje pracowników samorządowych. Niestety tylko część kodeksów wychodzi od przyjęcia systemu wartości, będącego podstawą do zawartych w kodeksie zasad.

Można wyróżnić kilka sposobów grupowania zasad. Najczęściej są one grupowane według cech, które powinny charakteryzować pracowników samorządowych, takich jak: przejrzystość, neutralność polityczna, bezstronność i sprawiedliwość. Widoczne są również próby budowania kodeksów wokół działań istotnych dla pracowników, np. przeciwdziałania korupcji czy podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W wielu kodeksach rozdziały dotyczące poszczególnych cech i działań w określonych sytuacjach są połączone. Wyróżnić można także grupę kodeksów tworzonych na podstawie przedstawienia zasad kontaktów z interesariuszami. W tych przypadkach podawane są reguły postępowania w kontaktach np. ze społeczeństwem, zwierzchnikami, współpracownikami.

Na strukturę kodeksów duży wpływ miały wzory, na podstawie których powstawały. Widać wyraźnie, że autorzy korzystali przede wszystkim z 3 dokumentów: *Ustawy o pracownikach samorządowych* (zwłaszcza z 3 rozdziału: *Obowiązki i prawa pracownika*⁷), *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*⁸ oraz wytycznych przygotowanych przez organizatorów programu „Przejrzysta Polska”. Część gmin⁹ przy opracowywaniu swoich kodeksów wzorowała się na kodeksach innych gmin, dopasowując je do swoich potrzeb i preferencji.

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać szereg pozytywów związanych z opracowaniem kodeksów przez „Gminy Fair Play”. Zaliczyć można do nich:

- upublicznienie zasad, którymi kierują się pracownicy samorządowi, co umożliwi lepszą kontrolę społeczną;

⁷ *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, tekst jednolity, www.sejm.gov.pl/prawo

⁸ *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001, www.brpo.gov.pl

⁹ Informacje uzyskane w trakcie 15 rozmów telefonicznych z pracownikami gmin posiadających kodeksy.

- łatwiejsze zorientowanie nowych pracowników w obowiązujących zasadach;
- podkreślenie znaczenia transparentności i przeciwdziałania korupcji, zachowania neutralności politycznej;
- tworzenie atmosfery sprzyjającej wzrostowi kompetencji i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych.

Dostrzegając wspomniane pozytywne oddziaływanie kodeksów, należy zwrócić uwagę na szereg niedociągnięć. Najpoważniejszy błąd występujący w analizowanych kodeksach to brak wyodrębnionego systemu wartości, na których budowane są pozostałe zasady. Jeżeli nawet taki system jest przytaczany na początku kodeksu, to brakuje wyjaśnień, co kryje się za poszczególnymi wartościami. Mankament ten utrudnia posługiwanie się kodeksem przyszłym użytkownikom. Kolejnym problemem jest rozpiętość kodeksów. Część z nich jest bardzo lakoniczna, niektóre liczą tylko jedną stronę. Jednocześnie w niektórych znajdują się konkretne zalecenia, np. jak nie należy odbierać telefonów, jak nie zwracać się do interesantów. Być może pracownicy potrzebują tego typu informacji, jednak nie powinny one znaleźć się w kodeksie. Warto zwrócić uwagę, że tylko niewielka liczba kodeksów zawiera zasady monitorowania i wprowadzania zmian. Tymczasem skuteczne monitorowanie zawartych w kodeksach zasad jest jednym z głównych warunków wprowadzenia zasad w życie.

Mimo pewnych niedoskonałości, kodeksy są ważnym instrumentem w budowaniu etosu pracownika administracji samorządowej. Zasadne byłoby jednak wypracowanie wzorcowego kodeksu, a także reguł monitorowania realizacji zasad zawartych w kodeksie. Wskazane byłoby również opracowanie systemu szkoleń lub warsztatów poświęconych sposobom budowania kodeksu. Działania te znacznie zwiększyłyby pozytywny wpływ kodeksów na funkcjonowanie administracji samorządowej.

Bibliografia

www.cebi.win.pl/teksty
www.fairplay.pl
www.gminyrrp.pl
www.przejrzystapolska.pl
www.sejm.gov.pl/prawo
www.brpo.gov.pl

ROBERT SUWAJ

PATRYCJA JOANNA SUWAJ

Uniwersytet w Białymstoku

EUROPEJSKIE STANDARDY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO NORMY KREUJĄCE WZORCE POSTAW ETYCZNYCH URZĘDNIKA

Europejskie standardy procedury administracyjnej

W systemach prawnych krajów europejskich zasady ogólne administrowania sprawami publicznymi, ustanawiające standardy postępowania urzędników są zazwyczaj rozrzucone między różnymi aktami prawnymi. Taka sytuacja charakterystyczna jest dla Belgii, Francji, Grecji, Irlandii i Wielkiej Brytanii¹. Inne kraje mogą pochwalić się kodyfikacjami postępowania administracyjnego, gdzie zebrano i usystematyzowano te zasady. Tak jest w przypadku Austrii (od 1925), Bułgarii (1979), Danii (1985), Hiszpanii (1958), Holandii (1994), Niemiec (1976), Polski (1960), Portugalii (1991), Węgier (1957).

Reguły procedury administracyjnej w krajach europejskich, uregulowane zostały w czterech podstawowych modelach proceduralnych²:

- modelu rozwiniętej kodyfikacji – rozbudowana, szczegółowa, wolna od luk i odesłań kodyfikacja postępowania administracyjnego; występuje w modelu austriackim oraz w niemieckiej ustawie federalnej o postępowaniu administracyjnym z 1976 roku;

¹ por. F. Cardona, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, 1999, www.oecd.org/puma/sigmaweb, s. 8.

² Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 10.

- modelu zwięzłej regulacji ramowej – zawiera szereg zastrzeżeń i wyłączeń, stanowi zespół zasad pozwalających na elastyczne działania administracji; występuje w ustawie szwedzkiej z 1986 roku, ustawie włoskiej z 1990 roku oraz w greckim kodeksie postępowania administracyjnego z 1999 roku;
- modelu regulacji złożonej – łączy normy procesowe z regulacjami prawa ustrojowego i materialnego; ideą jest harmonizacja, usystematyzowanie i uproszczenie reguł rządzących stosunkami między organami administracji a jednostką i innymi organami, np.: hiszpańska ustawa z 1992 roku o reżimie prawnym administracji publicznej i postępowaniu administracyjnym powszechnym, holenderska ustawa o ogólnym prawie administracyjnym z 1994 roku;
- modelu rozproszonym – tu wyróżnia się model francuski: część reguł wyprowadzona jest z ustawy, pozostała część jest wytworem orzecznictwa, głównie Rady Stanu, i model brytyjski – regulacją ustawową objęta jest sfera kontroli aktów administracyjnych przez trybunały administracyjne, procedura opiera się na kwantyfikatorach i regułach proceduralnych.

Współczesne tendencje rozwojowe procedur administracyjnych wskazują na poszukiwanie przez ustawodawców alternatywnych sposobów rozstrzygania spraw indywidualnych (np. przy pomocy instytucji umowy administracyjnej), sposobów wyważania spornych racji (np. postępowania w sprawach masowych), a także zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego, przez szeroki dostęp do informacji urzędowej i zastosowanie najnowszych technik komunikowania się³.

Źródeł europejskich standardów postępowania administracyjnego należy poszukiwać w regulacjach dotyczących działania instytucji Unii Europejskiej, prawie sędziowskim sądów krajowych (*case law*) oraz w rozstrzygnięciach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Wśród standardów kreujących etyczne postawy urzędników instytucji Unii Europejskiej na uwagę zasługuje niewątpliwie *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, przyjęta na szczycie w Nicei (2000), w której w art. 41 jako prawo podstawowe sformułowano prawo obywatela do dobrej administracji. Powyższy akt z jednej strony przyznaje obywatelowi uprawnienie, z drugiej zaś nakłada na organy administracji i jej urzędników obowiązek załatwiania spraw obywateli w określony sposób, wyznaczając tym samym standardy postępowania. Wymaga załatwiania spraw m.in. bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie, obejmuje także prawo strony do wysłuchania, dostępu do akt oraz możliwość składania wniosku w języku traktatów. Dodatkowo przyjęto obowiązek uzasadniania rozstrzygnięcia oraz udzielania odpowiedzi w języku, w którym zwrócono się do organu. Podmiotami zobowiązanymi do stosowania

³ Ibidem, s. 12.

powyższych reguł są instytucje i organy Unii oraz władze państw członkowskich, przy realizowaniu prawa unijnego. *Karta Praw Podstawowych* przewiduje też odszkodowanie za szkodę wywołaną działaniem organu lub jego funkcjonariusza.

Kolejnym pakietem standardów unijnych, powstałym na podstawie art. 41 *Karty* jest, przyjęty przez Parlament Europejski, *Kodeks Dobrej Administracji*, przeznaczony dla urzędników i organów Unii. Wśród wielu zasad realizujących prawo do dobrej administracji wymienia on m.in.: zakaz dyskryminowania oraz zasady praworządności, proporcjonalności, bezstronności i niezależności. Kodeks ten stanowi zespół jasnych reguł, zdecydowanie ułatwiających realizację prawa obywatela do dobrej administracji oraz obowiązek działania jako „dobra administracja“.

Prostą i ciekawą systematykę zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego zaprezentował Europejski Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ), wyróżniając zasady materialno-prawne (*substantive principles*) oraz zasady procedury administracyjnej (*procedural principles*)⁴. *Handbook* – stworzony na mocy decyzji Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy w związku ze zmianami politycznymi i reformami w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 90. – obok zasad materialnych i procesowych zawiera wybrane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wraz z tekstami rekomendacji i rezolucji Rady Europy, wiele wyjaśnień i przykładów, rozpowszechniając standardy dobrej administracji w krajach Unii. Wśród zasad materialno-prawnych wyróżniono następujące: legalności, równości, zgodności działania z celem ustawowym, proporcjonalności, obiektywizmu i bezstronności, ochrony zaufania i praw słusznie nabytych, otwartości. Jako zasady proceduralne wymieniono: dostęp do administracji (składania wniosków, skarg i petycji), prawo do wysłuchania, prawo do reprezentowania i wsparcia, prawo rozsądnego terminu, prawo do powiadomienia o rozstrzygnięciu, poznania jego motywów i pouczenia o środkach zaskarżenia, zapewnienie wykonania podjętego aktu administracyjnego.

Z europejskich standardów postępowania administracyjnego wynikają normy mające charakter zarówno zasad materialnych, jak i procesowych. W procesie stosowania prawa, jest to – rzecz by można – zestaw kompletny. Dokonując konkretyzacji abstrakcyjnej normy prawa materialnego, organ administracyjny korzysta z przepisów o charakterze procesowym. Jeśli więc posiada istotne wskazówki co do sposobu działania, może właściwie owe przepisy zastosować.

⁴ (*A Handbook*) Project Group on Administrative Law (CJ-DA), Legal Co-operation of the Council of Europe (CDCJ), *The Administration and You. A Handbook. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, Council of Europe Publishing, 1996, s. 13–27. Taki katalog przyjął także Z. Kmieciak; patrz: Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 43 i nast.

Jednocześnie należy zauważyć, że powyższe standardy – w sposób istotny i w zasadzie kompletny – kreują model etycznego postępowania urzędnika. Zastosowane wspólnie tworzą zespół przeświadczeń o tym, co dobre, pociągający za sobą akceptację określonego postępowania. Można wręcz stwierdzić, że formułują pewną koncepcję dobra, do którego realizacji powinna zmierzać działalność urzędnika.

Standardy ustanowione przez instytucje unijne stanowią jasne i zrozumiałe reguły postępowania urzędników unijnych i z powodzeniem mogą być recypowane na grunt prawodawstwa krajowego w przypadku braku takich norm i stosowane w stosunku do funkcjonariuszy poszczególnych krajów. W ostatnich latach, także w Polsce, widoczna jest tendencja do aprobaty takich zbiorów reguł i standardów oraz chęci recypowania ich na grunt prawa polskiego.

Wydaje się jednak, że obowiązujące od 1961 roku polskie uregulowania zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego z powodzeniem w tej materii powinny wystarczyć polskim urzędnikom, przynajmniej w tych obszarach działalności administracji, gdzie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej. Można z nich bowiem wyinterpretować wszystkie zasady wymieniane wśród europejskich standardów procedur administracyjnych.

Polskie standardy postępowania administracyjnego

W Polsce także niejednokrotnie podejmowano próby usystematyzowania zasad działania administracji. W doktrynie prawa administracyjnego kładzie się nacisk na zasady organizacji administracji, zasady jej funkcjonowania. Wskazuje się także na zasady prawa administracyjnego i administracji, zasady prawa materialnego i zasady procedury administracyjnej. Te ostatnie odnaleźć można w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego to „podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę”⁵. Jak zauważa B. Adamiak, przypisanie określonej normie znaczenia zasady ogólnej pociąga za sobą szereg konsekwencji prawnych:

1) zasady ogólne to przepisy zazwyczaj „wyjęte przed nawias”, czyli wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Mają one obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania oraz stanowić wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Cechą charakterystyczną zasad ogólnych jest ich „współzastosowanie” z każdym przepisem kodeksu⁶,

⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, PWN, Warszawa-Poznań 1987, s. 81.

⁶ Już w 1959 r. S. Rozmaryn pisał: „Zasady ogólne „dotyczą (...)” podstaw i metod postępowania, a więc zagadnień mających doniosłe znaczenie dla całej działalności

2) ich cechą charakterystyczną jest to, że nie wyprowadzają one żadnych nowych, samoistnych instytucji. Są natomiast normami, które mają być realizowane przez istniejące instytucje,

3) dzięki stworzeniu katalogu zasad ogólnych wszystkie najważniejsze instytucje k.p.a. mogą być traktowane jako konkretyzacja tych zasad ogólnych, co oznacza, że odnośne przepisy bardziej szczegółowo muszą być interpretowane zgodnie z zasadami ogólnymi,

4) zasady ogólne mogą służyć do wypełniania ewentualnych „luk” w obrębie kodeksu, czyli luk w uregulowaniach szczegółowych⁷.

Przyznanie w kodeksie postępowania administracyjnego normom prawnym rangi zasad ogólnych nie może wpłynąć na zmianę charakteru normatywnego w kierunku przypisania tym normom charakteru jedynie dyrektyw interpretacyjnych. Podkreślano to już w pracach nad przygotowaniem projektu kodeksu: „zasady te nie mają być wcale tylko instrukcyjnym zaleceniem dla praktyki albo wskazówkami »dobrej administracji«, a więc wytycznymi o charakterze organizacyjnym, pozaprawnym. Przeciwnie, w perspektywie k.p.a. wszystkie one mają być normami prawnymi, wobec czego ich naruszenie ma być traktowane jako naruszenie prawa, a co za tym idzie – naruszenie praworządności. Oczywiście ma to bardzo istotne konsekwencje prawne, gdyż dzięki temu organy powołane do czuwania nad legalnością nie tylko mogą, lecz powinny kontrolować stosowanie wszystkich tych zasad jako norm prawnych”⁸. W tym właśnie zakresie zasady postępowania administracyjnego mają przewagę nad zasadami europejskimi, ich charakter prawny bowiem przybiera postać możliwej do wyegzekwowania normy, a nie jedynie postulatu dobrej woli.

Istota polskich zasad ogólnych postępowania administracyjnego sprowadza się do tego, że stanowią one samoistną podstawę prawną działania organu, pełniąc jednocześnie rolę dyrektyw interpretacyjnych. Jak zauważa J. Borkowski, zasady ogólne ustanawiają szczególnie doniosłe dyrektywy w zakresie wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego. Z ich treści wynika obowiązek organu dotyczący takiego stosowania prawa materialnego i procesowego, ażeby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania zachować wszystkie zasady ogólne ustanowione w art. 6–16 kodeksu postępowania administracyjnego⁹.

organów administracji. Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”. (*O projekcie Kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1959, z. 4, s. 636–637).

⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 35.

⁸ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1961, nr 12, s. 889.

⁹ J. Borkowski, J. Jędróska, R. Orzechowski, A. Zieliński, *KPA. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 64.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego, charakteryzują się więc tym, że jako przepisy ogólne mają zastosowanie we wszystkich stadiach ogólnego postępowania administracyjnego – zarówno w toku zwykłego postępowania administracyjnego, jak i w ramach trybów nadzwyczajnych. Jak podkreśla się w judykaturze: „zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ »do załatwienia sprawy« zgodnie z tą zasadą¹⁰”. Zasady ogólne postępowania administracyjnego odzwierciedlają więc kształt i model tego postępowania, ustalając jego podstawowe reguły. Jednak najdonioślejsze ich znaczenie przejawia się w kreowaniu praw obywateli (stron i innych podmiotów postępowania) oraz – przede wszystkim – obowiązków organu załatwiającego sprawę. Z istoty postępowania administracyjnego wynika bowiem podstawowa rozbieżność między sytuacją procesową organu prowadzącego postępowanie a uprawnieniami stron i innych podmiotów postępowania. Zadaniem reguł zawartych w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego jest – między innymi – zniwelowanie różnych pozycji procesowych organu i stron i jednocześnie stanowienie pewnego substytutu kontradyktoryjności postępowania¹¹. W teorii dokonuje się podziału na trzy grupy zasad ogólnych postępowania administracyjnego:

- 1) zasady dotyczące podmiotów postępowania (zasady: pogłębiania zaufania do działań organów, informowania, czynnego udziału stron w postępowaniu oraz przekonywania);
- 2) zasady dotyczące formy postępowania (zasady: ekonomiki procesowej, pisemności, dwuinstancyjności, trwałości decyzji, sądowej kontroli decyzji administracyjnych, oficjalności);
- 3) zasady dotyczące treści postępowania administracyjnego¹² (zasady: praworządności, prawdy obiektywnej, wyważania interesów).

Kodeks postępowania administracyjnego nie wyodrębnia zasad ogólnych w osobnych przepisach ani też nie oznacza tych zasad określonymi nazwami. Stąd też skłania to doktrynę do oznaczenia tych samych pod względem treści zasad różnymi nazwami oraz proponowania rozmaitych klasyfikacji i typologii zasad ogólnych. Niezależnie jednak od nazw poszczególnych zasad ogólnych proponowanych przez przedstawicieli dok-

¹⁰ Wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r. U I SA 258/82, ONSA 1982/1/54.

¹¹ R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 127.

¹² Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa*, „SP” 1986, z. 1–2 (87–88), s. 13; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989, s. 36.

tryny, można z pewnością uznać je za katalog standardów postępowania urzędnika.

Doceniając doniosłość polskich regulacji wyznaczających ramy postępowania urzędników i organów administracji, zawartych w k.p.a., należy jednak pamiętać, iż kodeks ma jedynie zastosowanie w wąskim wycinku działalności administracji – tam, gdzie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej. Obecnie natomiast administracja działa w różnych prawnych formach, gdzie brakuje sformalizowanych reguł i standardów postępowania.

W sferze prawa publicznego istotnym niedostatkiem jest niewątpliwie brak zasad ogólnych prawa administracyjnego, na podstawie których można by – podobnie jak ma to miejsce w postępowaniu karnym czy cywilnym – dokonywać interpretacji przepisów prawa materialnego. Warto wspomnieć, że próby przyjęcia ustawy zawierającej zasady ogólne prawa administracyjnego były już podejmowane pod koniec lat 90. XX wieku z niewystarczającym jednak skutkiem, zaś obecnie projekt takiej ustawy powstaje w zespole roboczym działającym z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Europejskie standardy postępowania administracji mogą i powinny być stosowane we wszystkich aspektach działalności administracji; w Polsce i przez polskich urzędników tam, gdzie brakuje reguł wyznaczonych przez polskiego prawodawcę. W kwestii reguł etycznego postępowania dość istotnie porządkują one bowiem każdy rodzaj działań podejmowanych przez administrację. Nie wolno nam jednak nie docenić wagi polskich zasad ogólnych, o których można powiedzieć, że tworzą model etycznego postępowania organów administracji.

Podsumowanie

Zastanawiając się nad rolą europejskich standardów procedur administracyjnych w zakresie kształtowania etycznych postaw pracowników administracyjnych, należy zadać sobie kilka istotnych pytań. Po pierwsze: czy działanie urzędników i organów administracji publicznej powinno być zgodne z prawem, czy zgodne z innymi determinantami postępowania, np. z etyką? Po drugie: czy jest jedna – wspólna dla wszystkich urzędników – etyka? Po trzecie zaś: czy można postępować zgodnie z prawem, a niezgodnie z etyką i – co nasuwa się automatycznie – czy urzędnik może działać zgodnie z etyką, a niezgodnie z prawem?

Odpowiedź na pytanie pierwsze wydaje się nie budzić wątpliwości – w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, na podstawie art. 2 konstytucji, kontrola działalności organu odbywa się z punktu widzenia zgodności działań (zachowań) organów publicznych z prawem. Mowa oczywiście o kontroli sądowej, co nie wyklucza odrębnie dokonywanej kontroli działań organu zgodnie z wartościami etycznymi,

która może być dokonywana np. przez obywateli czy organizację społeczną. Jest to jednak kontrola wtórna wobec kontroli działania w zgodzie z prawem, a ponadto kontrola, której efekty nie wywołują skutków prawnych wobec kontrolowanego.

Kolejną kwestią jest wątpliwość, czy można mówić o jednej (jednolitej) etyce dla wszystkich kategorii i stanowisk urzędniczych w administracji publicznej. Należy się zgodzić, że istnieje zbieżność pewnych ogólnych wartości etycznych służby publicznej. Wynika ona ze wspólnych fundamentów tych wartości, jakimi są: społeczeństwo obywatelskie, wartości państwa demokratycznego i wspólny cel działania, czyli realizacja interesu publicznego. Nie zmienia to faktu, iż pewne odrębności w swoistym „wykazie wartości etycznych” mogą wynikać ze specyfiki zawodowej (np. lekarz związany jest przysięgą zawodową innej treści niż np. doradca podatkowy, przy czym obaj mogą pełnić funkcje publiczne, wykonując jednocześnie swój zawód).

Kwestia trzecia wymaga dokonania analizy i oceny tego, czym jest etyka, i w jakim ewentualnie stopniu może ona stać w opozycji do prawa. Etyka, rozumiana jako sfera filozofii praktycznej, zajmuje się analizą zjawisk moralnych, z których można wyprowadzić normy ludzkiego postępowania. Moralnością z kolei nazywa się – w największym skrócie – zespół przeświadczeń o tym, co dobre i złe, pociągający za sobą akceptację lub negatywną ocenę postępowania. Czy można więc myśleć o możliwości przeciwstawiania działań etycznych działaniom zgodnym z prawem? Wydaje się, że działanie etyczne (które oceniamy jako dobre) nie może być sprzeczne z prawem, które z punktu widzenia moralnego należy oceniać zawsze jako dobre (jeśli oczywiście zostało ustanowione i obowiązuje zgodnie ze standardami demokratycznymi). Natomiast działanie sprzeczne z prawem będzie zawsze działaniem moralnie „złym”, gdyż naruszać będzie obowiązujący porządek prawny przez funkcjonariusza publicznego, czyli osobę, na której spoczywa szczególnie obowiązek działania zgodnego z prawem.

Rola etyki w służbie publicznej polega – oczywiście w dużym uproszczeniu – na wspomaganiu urzędnika w rozwiązywaniu dylematów, których rozwiązanie nie zostało przewidziane w przepisach prawa. Pojawia się tu jednak pytanie o funkcję administracji i rolę prawa w jej działaniach. Czy prawo ma stanowić jedynie pewne ramy i dawać możliwość twórczej działalności organom administracyjnym, czy też prawo ma wyraźnie i precyzyjnie określać zakres i formy urzędniczych działań, zaś istota roli administracji sprowadza się do działań odtwórczych i powtarzalnych? W tym pierwszym przypadku, przy braku precyzyjnej regulacji prawnej, rola wartości etycznych będzie niewątpliwie znaczna. W przypadku drugim – niekoniecznie. Ponieważ w krajowym prawie publicznym funkcjonują rozwiązania, które można zakwalifikować do obu powyższych kategorii, należy przyjrzeć się owym „wartościom etycznym” i ich charakterowi.

Wśród wartości etycznych w służbie publicznej w krajach OECD wyróżnia się takie cechy jak: bezstronność, praworządność, rzetelność, przejrzystość, skuteczność, równość, odpowiedzialność, sprawiedliwość¹³. Są to jednocześnie normy o charakterze prawnym. Wartości etyczne, którymi ma się posługiwać urzędnik, znajdują więc swoje źródło właśnie w normach prawnych. Nie ma przy tym znaczenia kwestia wtórności owego rozwiązania – nieważne jest, że np. „sprawiedliwość” jest wartością etyczną wprowadzoną do porządku prawnego państw demokratycznych. Istotne jest to, że zaproponowane tu wartości etyczne, konieczne w działaniach instytucji publicznych, ujęte są w przepisach prawa.

Wydaje się więc, że to właściwa interpretacja i wykładnia regulacji prawnych (m.in. europejskich standardów procedur administracyjnych) oraz ich prawidłowe stosowanie decydują o tym, czy działania organów publicznych możemy określić jako zgodne z wartościami etycznymi.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Bertok J., *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 2003, nr 13/56.
- Borkowski J., Jędróška J., Orzechowski R., Zieliński A., *KPA. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985.
- Cardona F., *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, 1999, www.oecd.org/puma/sigmaweb
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, PWN, Warszawa–Poznań 1987.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z. (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Rozmaryn S., *O projekcie Kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1959, z. 4, s. 636–637.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1961, nr 12.
- Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005.

¹³ J. Bertok, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 2003, nr 13/56, s. 56.

The Administration and You. A Handbook. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, Council of Europe Publishing, 1996.

Wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r. U I SA 258/82, ONSA 1982/1/54.

Wróblewski J., *Zagadnienia procesowego modelu sądowego stosowania prawa*, „SP” 1986, z. 1–2 (87–88).

TADEUSZ KOWALEWSKI

Politechnika Białostocka

UWARUNKOWANIA ETYCZNE PROCESU REKRUTACJI I SELEKCJI URZĘDNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Wprowadzenie

Urzędy samorządów lokalnych są jednymi z większych pracodawców. Szczególnie w mniejszych miejscowościach znaczenie instytucji samorządowych jako pracodawcy wzrasta, ze względu na stabilną pozycję tych urzędów. Wprawdzie zmieniające się składy rad gmin czy zmieniający się prezydenci, burmistrzowie, wójtowie każdorazowo chcą w swoim najbliższym otoczeniu mieć najbardziej wiernych i lojalnych współpracowników, ale stanowiska tzw. szeregowych pracowników (referentów, specjalistów itp.) nie podlegają takim rotacjom. Każda instytucja samorządowa, chcąc wypełnić zadania zlecone przez administrację rządową, musi posiadać specjalistycznie wykształconą kadrę, ponieważ to od niej zależy jakość wykonywanych usług na rzecz społeczności lokalnej i pozyskiwanie pozabudżetowych środków na ważne inwestycje prorozwojowe. Chcąc, aby efekty pracy urzędników były jak najlepsze, należy dobierać takich współpracowników, którzy zagwarantują sukces. Na tym polega właściwa rekrutacja i selekcja. Podczas tych dwóch procesów należy zainteresować swoją ofertą pracy jak największe grono potencjalnych pracowników, a następnie wybrać spośród nich najodpowiedniejszych i najlepszych kandydatów. Powinno to odbywać się w sposób obiektywny, czyli bezstronny, wolny od uprzedzeń, rzeczowy, odpowiadający rzeczywistości i z zachowaniem sprawiedliwych i słuszych kryteriów. Zachowanie etycznego postępowania w tym procesie pozwala samorządowym instytucjom zachować prestiż i stanowi kapitał społeczny na następne kadencje dla obecnych decydentów.

Rekrutacja – proces czy akt?

W celu wyjaśnienia problemu należy ogólnie przeanalizować różne koncepcje rekrutacji i selekcji, co pozwoli na rozstrzygnięcie kwestii zasygnalizowanej w tytule tego podrozdziału. Często uważa się, że rekrutacja to przyciąganie przez organizację wystarczająco dużej dla realizacji celów selekcji liczby kandydatów¹. Szersze ujęcie zakłada, iż rekrutacja ma na celu nie tylko utrzymanie odpowiedniej liczby zatrudnionych, lecz przede wszystkim taką selekcję osób, która pozwoli dobrać kandydatów gwarantujących – przez swoje predyspozycje osobowościowe – utożsamienie się z wizerunkiem firmy i podtrzymanie tradycji instytucji zatrudniającej². Można też pojmować rekrutację jako proces polegający na zainteresowaniu pewnej grupy kandydatów wolnym stanowiskiem³ albo wyłonić takich kandydatów, którzy spełniają ściśle określone kryteria⁴.

Rekrutacja rozumiana jest także jako pozyskanie przez organizację odpowiedniej liczby kandydatów do pracy w celu wybrania spośród nich najbardziej odpowiadających potrzebom instytucji zatrudniającej. Tak więc jest to proces rozpoznania i przyciągnięcia grupy kandydatów, z których wyselekcjonowanym jednostkom zostaną później złożone oferty pracy⁵. Często uważa się, że rekrutacja to pozyskiwanie przez organizację kandydatów do pracy w liczbie umożliwiającej ich racjonalną selekcję. Polega ona na działaniach organizacji na rynku pracy ukierunkowanych na poinformowanie potencjalnych kandydatów o organizacji i warunkach uczestnictwa w niej oraz na wytworzeniu pozytywnych postaw i chęci zatrudnienia⁶. W instytucji samorządowej istotne jest takie przeprowadzenie rekrutacji, które umożliwiłoby zebranie dostatecznej liczby kandydatów o określonych predyspozycjach i przygotowaniu zawodowym⁷, a zarazem pozyskanie wartościowych kandydatów do pracy⁸.

Ogólnie rzecz ujmując, należy traktować rekrutację jako proces, a nie jako jednorazowy akt poszukiwania kandydatów na wolne miejsce pracy.

¹ M. Kostera, *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1998, s. 59.

² M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998, s. 164.

³ E. McKenna, N. Beech, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Felberg, Warszawa 1999, s. 120.

⁴ M. Kalinowski, *Rekrutacja kandydatów do pracy* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. W. Golnau, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004, s. 123.

⁵ M. Cywoniuk, *Rekrutacja – źródła rodzaje, metody* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Czubasiewicz, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001, s. 46.

⁶ R. Jurkowski, *Zarządzanie personelem. Proces kadrowy i jego prawne aspekty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 73.

⁷ W. Bańka, *Zarządzanie personelem – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 92.

⁸ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998, s. 72.

Wiąże się z tym podjęcie przez instytucje samorządowe czynności uwiarygodniających je w społeczności lokalnej. Coraz częściej samorządy pozyskują certyfikaty jakości, które nie tylko mają polepszyć obsługę pententów, ale również pomóc w podwyższeniu statusu wśród pracodawców i poszukujących pracy.

Kryteria procesu naboru

Tradycyjnym podejściem dotyczącym kojarzenia kandydatów z pracą jest siedmiopunktowy plan Rogera⁹:

1. konstytucja fizyczna (zdrowie, wygląd zewnętrzny),
2. osiągnięcia osobiste (wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie),
3. ogólna inteligencja (możliwości intelektualne),
4. szczególnie naturalne zdolności (zdolności manualne, arytmetyczne lub komunikacyjne),
5. zainteresowania (kulturalne, sportowe itp.),
6. usposobienie (rokujący nadzieje, odpowiedzialny, przekonujący),
7. niedogodności związane z pracą (przygotowany na pracę zmianową itp.).

Natomiast M. Fraser proponuje pięciostopniowy system oceny¹⁰:

1. duży wpływ na innych (przez konstytucję fizyczną, wygląd zewnętrzny, sposób wyrażania się),
2. zdobyte kwalifikacje (wykształcenie, szkolenia, doświadczenie),
3. wrodzone talenty (szybkie rozumienie zagadnień, chęć nauki),
4. motywacja (wytyczanie celów, zdecydowanie, by je osiągnąć),
5. przystosowanie (stabilność z wysoką odpornością na stres, właściwe odnoszenie się do innych).

Zarówno plan Rogera, jak i system Frasera określają wstępne warunki rekrutacji, wskazując cechy, umiejętności i ważne kwalifikacje osoby požądanej do objęcia wolnego stanowiska pracy. Transparentność procesu rekrutacji zakłada, że wszystkie osoby starające się o pracę powinny otrzymać szansę zademonstrowania swoich umiejętności, niezależnie od płci, pochodzenia etnicznego, ułomności czy wieku tam, gdzie czynniki te nie są uważane za niezwiązane z wykonywaną pracą.

Dialogowość procesu rekrutacji i selekcji zakłada konieczność przeprowadzenia analizy przydatności zawodowej kandydatów zgłaszających się do pracy. Ponadto organizacja powinna starać się rozpoznawać oczekiwania potencjalnych pracowników i przejawiać gotowość do zaspokajania ich uzasadnionych potrzeb¹¹. Inicjatorem procesu poznawania

⁹ E. McKenna, N. Beech, op. cit., s. 123.

¹⁰ Ibidem, s. 123–124.

¹¹ M. Kalinowski, *Selekcja kandydatów do pracy* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. W. Golnau, op. cit., s. 123, 145.

wzajemnych oczekiwań jest pracodawca, gdyż to on przeprowadza rekrutację, a następnie dokonuje selekcji (doboru).

Z formalnego punktu widzenia proces doboru pracowników składa się na ogół z kilku etapów, następujących po sobie w ściśle określonej kolejności¹²:

1. zapoznanie się z pisemną ofertą kandydata,
2. wstępna rozmowa z kandydatem,
3. weryfikacja informacji podanych przez kandydata,
4. test i ostateczna rozmowa kwalifikacyjna,
5. badania lekarskie,
6. zatrudnienie wybranego kandydata.

Metody selekcji

W celu doboru personelu mogą być wykorzystywane różnorodne techniki. Do najczęściej stosowanych metod selekcji należą:

- rozmowy kwalifikacyjne (wywiady)¹³,
- testy¹⁴,
- analiza dokumentów referencji¹⁵,
- ośrodki oceny¹⁶,
- grafologia¹⁷.

Celem zastosowania każdej metody selekcji jest zapewnienie wystarczających i właściwych informacji pomagających w podjęciu dobrej decyzji – a więc przyjęciu do pracy właściwej osoby. Aby to zrealizować, każda technika według M. Dale powinna:

- zwiększać trafność całego procesu,
- charakteryzować się rozsądnymi kosztami,
- być praktyczna,
- mieć sens zarówno dla selektonera, jak i kandydata,
- umożliwiać przekazywanie kandydatom dobrej jakości informacji zwrotnych,
- zaczynać proces wprowadzania pracownika do organizacji,
- przyczyniać się do poprawy wizerunku organizacji jako uznanego pracodawcy.

Zły wybór lub niewłaściwe zastosowanie metody selekcji mogą spowodować wiele szkód. Nie tylko zwiększa się ryzyko przyjęcia złego kandydata, ale również zmniejszają się szanse ubiegania się o pracę właściwych

¹² M. Kostera, op. cit., s. 64.

¹³ M. Dale, *Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001, s. 162–167.

¹⁴ M. Armstrong, op. cit., s. 179.

¹⁵ M. Kalinowski, op. cit., s. 147–148.

¹⁶ *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. J. Pickford, Liber, Warszawa 2003, s. 309.

¹⁷ E. McKenna, N. Beech, op. cit., s. 143.

kandydatów. Natomiast ostrożne przemyślenie, wybór i zaprojektowanie metody selekcji mogą zwiększyć szanse zatrudnienia dobrych pracowników i jednocześnie przyczynić się do poprawy wewnętrznego i zewnętrznego wizerunku pracodawcy.

Obiektywność czy lojalność?

Funkcjonowanie samorządów w małych miejscowościach w procesie rekrutacji i selekcji napotyka różnorodne problemy etyczne. Z jednej strony powinna obowiązywać bezstronność, z drugiej zaś bliskość relacji osobistych w małych miejscowościach stwarza presję rodzinną, sąsiedzką czy koleżeńską. Międzynarodowe badania *Wspomaganie regionalnych procesów w otoczeniu nastawionym na konkurencję. Społeczno-ekonomiczny i kulturowy rozwój regionów w trzech państwach kandydujących do Unii Europejskiej i w trzech państwach członkowskich (Facilitating regional processes in a competitive environment: Regional social – economic and cultural development in three accession countries and three member states, RENCOM)*, realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej, pokazały personalny charakter współpracy, m.in. urzędników samorządowych¹⁸.

W rozmowach przeprowadzanych z głównymi przedstawicielami badanych instytucji samorządowych zauważono istotną rolę nieformalnych kontaktów dla wykonywania wielu inicjatyw lokalnych. Pytani o podmioty współpracujące często nie potrafili wskazać ich nazwy, a jedynie podawali nazwiska ludzi, z którymi współpracowali. Z jednej strony sytuacja taka jest bardzo korzystna, bowiem jeśli wszyscy uczestnicy gry są zorientowani na ten sam cel, nie ma poważnej przestrzeni do konfliktu. Z drugiej jednak strony brak silnego społecznego wsparcia utrudnia podejmowanie działań o większym zasięgu i rodzi dylematy etyczne. Odrębny problem to możliwość odejścia pojedynczych osób i wynikająca stąd groźba dezintegracji środowiska. Z przedstawionych osobom badających artefaktów (zdjęcia ze wspólnych imprez) wynika, że członkowie tej sieci czują się jak jedna wielka rodzina. Ponieważ część osób piastuje funkcje pochodzące z wyboru, każde wybory samorządowe niosą za sobą zagrożenie dezintegracją¹⁹.

¹⁸ Szczegółowa prezentacja RENCOM znajduje się w: T. Ochowski, T. Kowalewski, W. Grzywacz, *Tradycja kulturowa jako atut tożsamościowy społeczności lokalnej w perspektywie integracji europejskiej. Studium przypadku regionu łomżyńskiego* [w:] *Tożsamość kulturowa regionu w warunkach integracji europejskiej – przykład Mazowsza*, red. A. Kosecki, A. Stawarz, Mazowiecki Ośrodek Badań Naukowych im. S. Herbsta, Mazowieckie Centrum Kultury i Sztuki, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Muzeum Niepodległości, Warszawa 2003, s. 99–111.

¹⁹ Por. T. Kowalewski, *Facylitacja procesów regionalnego uczenia się w środowisku konkurencyjnym* [w:] *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, red. B. Godziszewski, M. Haffer, M.J. Stankiewicz., Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 113–122.

Ważnym czynnikiem spajającym społeczność lokalną jest tradycja. Tradycja kulturowa tworząca tożsamość mieszkańców danego obszaru silnie warunkuje poczucie spójności społecznej. Warto dostrzec rolę kultury jako facylitatora kapitału społecznego opartego na tzw. poziomych więziach społecznych i stanowiącego konieczny warunek rozwoju demokracji. Kultura to także istotny czynnik rozwoju gospodarki, co jest zgodne ze standardami Unii Europejskiej. Istotnym facylitatorem jest też poczucie tożsamości kulturowej mieszkańców małej społeczności lokalnej dla dynamizowania lokalnej przedsiębiorczości. Otaczane opieką i rozwijane walory kulturowe także często okazują się czynnikami zwiększającymi atrakcyjność danego miejsca dla zewnętrznych inwestorów²⁰.

Empiryczna weryfikacja etycznych dylematów rekrutacji i selekcji

Badanie empiryczne zostało przeprowadzone przez autora opracowania wśród losowo wybranych 50 osób, co stanowiło 48% badanej populacji w maju 2006 roku. Respondenci rekrutowali się spośród 105 urzędników zatrudnionych w Starostwie Powiatowym, Urzędzie Gminy oraz Urzędzie Miasta w kilkunastotysięcznej miejscowości województwa podlaskiego.

Większość pracowników wyżej wymienionych instytucji to kobiety. Stanowią one 64% zatrudnionych w jednostkach samorządowych badanego powiatu. Wśród pracowników samorządowych przeważają osoby w przedziale wiekowym 31–40 lat. Niewiele mniejszy odsetek stanowią osoby mające od 20 do 30 lat oraz będące między 41. a 50. rokiem życia. Najmniej jest pracowników powyżej 50. roku życia. Jak widać, w instytucjach samorządowych badanego powiatu pracują w przeważającej mierze ludzie młodzi. Większość pracowników ma długoletni staż pracy, stąd można wnioskować, iż są to już doświadczone osoby, znające swoje obowiązki i zakres wykonywanych zadań.

Z otrzymanych danych wynika, że pracownicy są w większym lub mniejszym stopniu zadowoleni ze swej pracy. Spośród respondentów 68% odpowiedziało, iż są raczej zadowoleni i 32% wyraziło zdecydowane zadowolenie. To zadowolenie nie wiąże się jednoznacznie z satysfakcją finansową badanych, gdyż prawie połowa respondentów jest raczej zadowolona ze swego wynagrodzenia.

Respondenci podkreślali znaczenie czynników społecznych w procesie rekrutacji i selekcji pracowników samorządowych. Ich zdaniem istnieje wiele czynników mających wpływ na proces rekrutacji i selekcji. Są to czynniki zarówno obiektywne, jak i subiektywne. Do pierwszej grupy można zaliczyć posiadane przez kandydatów kwalifikacje, takie jak: znajomość języków obcych czy obsługa komputera. Z deklaracji respondentów wynika, że mieli oni kontakt z dwoma językami obcymi. Niewiele

²⁰ Ibidem.

mniejsza liczba osób stwierdziła, iż zna jeden język, a tylko niewielki procent ankietowanych przyznał się do znajomości jedynie języka ojczystego. W badanej miejscowości najbardziej popularne wśród ankietowanych są dwa języki: rosyjski i niemiecki, a dopiero na kolejnym miejscu znajduje się angielski. Może to być spowodowane faktem, iż większość respondentów kształciła się, gdy obowiązywały najczęściej te dwa języki obce. Stopień ich opanowania jest jednak słaby. Tylko niewielki odsetek badanych uważa, że umie posługiwać się językiem innym niż ojczysty w stopniu dobrym, bardzo dobrym lub biegle.

Następnie respondenci wskazywali na znaczenie takich kwalifikacji zawodowych jak obsługa komputera. Najbardziej znanymi programami komputerowymi są dla nich edytor tekstów Word oraz arkusz kalkulacyjny Excel. Ponad połowa opanowała Worda i Excela w stopniu dobrym. Nieco mniejszy odsetek stwierdził, że umie się bardzo dobrze posługiwać tymi programami. Trochę gorzej jest z obsługą pozostałych programów biurowych. Chociaż, jak twierdzą respondenci, opanowali je w przeważającej mierze w stopniu wystarczającym.

Równie ważnym czynnikiem wpływającym na proces zatrudniania pracowników jest wykształcenie. Ponad połowa respondentów ma wykształcenie wyższe, a niewiele mniej jedynie średnie. Można z tego wnioskować, iż jest to czynnik wpływający na zatrudnianie pracowników w instytucjach samorządowych badanego powiatu.

Pewną rolę przy znajdowaniu i zdobywaniu pracy mogą odgrywać tzw. referencje interpersonalne²¹. Respondenci deklarują jednak, że nie jest to problem etyczny, gdyż ponad połowa spośród nich przed podjęciem zatrudnienia w instytucjach samorządowych nie znała wcześniej swojego przełożonego. Tylko niewielki odsetek ankietowanych przyznał, że od dawna utrzymywał kontakty ze swym szefem. Pozostałe osoby stwierdziły, że spotykały się ze swym przełożonym okazjonalnie lub sporadycznie, przy czym stosunek ten rozkładał się po połowie. Mniej niż połowa respondentów przed podjęciem zatrudnienia w placówkach samorządowych nie znała wcześniej obecnych współpracowników. Tylko nieliczni ankietowani przyznali, że już w przeszłości mieli znajomych wśród obecnych kolegów z pracy. Pozostałe osoby stwierdziły, iż jedynie okazjonalnie lub sporadycznie miały styczność ze swymi obecnymi współpracownikami. Jedynie odsetek ankietowanych przyznał, że w instytucjach samorządowych pracują członkowie ich rodziny. Natomiast zdecydowana większość stwierdziła, że krewni nie są zatrudnieni w jednostkach samorządowych. Pozostałe osoby przyznały, że w przeszłości takie osoby pracowały, lecz obecnie nie są już zatrudnione w tych placówkach. Ponad połowa krewnych zatrudnionych w instytucjach samorządowych

²¹ Zostały do nich zaliczone: wcześniejsza znajomość przełożonego oraz współpracowników, a także posiadanie wśród krewnych osób zatrudnionych w instytucjach samorządowych czy osób pełniących funkcję radnego.

respondentów legitymuje się stażem pracy od 6 do 10 lat. Zdecydowanie mniejszy odsetek jest dłużej zatrudniony w tych placówkach. Większość respondentów stwierdziła, że nikt z krewnych nie był radnym. Niewielki tylko odsetek przyznał się do posiadania w rodzinie osoby pełniącej tę funkcję.

Na podstawie uzyskanych deklaracyjnych wyników można wywnioskować, że nabór i dobór personelu we wspomnianych instytucjach przebiega w sposób klasyczny. Z badania wynika, iż najpopularniejszymi źródłami informacji o wakującym stanowisku pracy są przekaz ustny, urzędy pracy, prasa oraz tablice ogłoszeń. Natomiast w przypadku selekcji najczęściej stosowaną metodą jest rozmowa kwalifikacyjna. W przeważającej mierze jest ona przeprowadzana przez bezpośredniego przełożonego.

W procesie rekrutacji pracowników występuje wiele zmiennych, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. Do pierwszej grupy można zaliczyć kwalifikacje zawodowe oraz wykształcenie, do drugiej tzw. referencje interpersonalne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynym czynnikiem spośród rozpatrywanych, mającym jakikolwiek wpływ na możliwość zatrudnienia w placówkach samorządowych jest przede wszystkim wykształcenie, które w zdecydowany sposób zwiększa możliwość pozyskania pracy w instytucjach samorządowych. Natomiast referencje interpersonalne mają niewielki wpływ na proces rekrutacji i selekcji.

Zakończenie

W procesie rekrutacji i selekcji urzędników samorządowych uwarunkowania etyczne budzą wątpliwości w sferze tzw. kontaktów interpersonalnych. Jest to tym silniejsze zjawisko, im mniejsza jest miejscowość. Być może w większych miejscowościach dylematy etyczne procesu rekrutacji i selekcji nie są tak zauważalne. Natomiast w mniejszej miejscowości, mimo deklarowanej obiektywności i nieprzyznawania się do osobistych znajomości, ten problem występuje jako słaby mechanizm kontroli społecznej. Stosowanie tylko jednej metody rekrutacji i selekcji jest pewnym ograniczeniem i może rodzić dylematy etyczne.

Zatrudnianie kompetentnych pracowników jest wymogiem w kontekście coraz bardziej skomplikowanych zadań powierzanych samorządom i dlatego pracownicy samorządowi, nawet jeżeli otrzymali miejsce pracy dzięki koneksjom rodzinnym, sąsiedzkim czy koleżeńskim, i tak muszą wykazać się odpowiednimi kwalifikacjami. Dylematy etyczne budzą szczególnie te decyzje decydentów zatrudnienia personalnego w samorządach, które opierają metody rekrutacji i selekcji tylko na zasadzie zobowiązań koleżeńskich, sąsiedzkich, rodzinnych.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998.
- Bańka W., *Zarządzanie personelem – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
- Cywoniuk M., *Rekrutacja – źródła rodzaje, metody* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Czubasiewicz, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001.
- Dale M., *Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- Jurkowski R., *Zarządzanie personelem. Proces kadrowy i jego prawne aspekty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Kalinowski M., *Rekrutacja kandydatów do pracy* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. W. Golnau, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004.
- Kalinowski M., *Selekcja kandydatów do pracy* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. W. Golnau, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004.
- Kostera M., *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1998.
- Kowalewski T., *Facylitacja procesów regionalnego uczenia się w środowisku konkurencyjnym* [w:] *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, red. B. Godziszewski, M. Haffer, M.J. Stankiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- McKenna E., Beech N., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Felberg, Warszawa 1999.
- Ochinowski T., Kowalewski T., Grzywacz W., *Tradycja kulturowa jako atut tożsamościowy społeczności lokalnej w perspektywie integracji europejskiej. Studium przypadku regionu łomżyńskiego* [w:] *Tożsamość kulturowa regionu w warunkach integracji europejskiej – przykład Mazowsza*, red. A. Kosecki, A. Stawarz, Mazowiecki Ośrodek Badań Naukowych im. S. Herbst, Mazowieckie Centrum Kultury i Sztuki, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Muzeum Niepodległości, Warszawa 2003.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. J. Pickford, Liber, Warszawa 2003.

GRAŻYNA OŻAREK

Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy

PRAKSEOLOGICZNE ASPEKTY DECYZJI PODEJMOWANYCH PRZEZ URZĘDNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Wstęp

Prakseologia to „nauka o sprawnym działaniu, która ustala, z punktu widzenia sprawności, najszersze uogólnienia odnoszące się do wszelkich form świadomego i celowego działania, konstruuje i uzasadnia wskazówki i postulaty dotyczące podnoszenia jego sprawności, bada też uwarunkowania sprawności działań...”¹. Kluczowymi pojęciami występującymi w teorii prakseologii są: świadome i celowe działanie², sprawność i skuteczność tego działania oraz doskonalenie tej sprawności. Prakseologia poddaje ocenom wszelkie ludzkie działania, patrząc na nie przez pryzmat: utylitaryzmu³, sprawności⁴, teleologii, etyki i doznań estetycznych. Oceny te powinny być obiektywne, czyli pozbawione emocji i subiektywnych odczuć.

Teoria prakseologii obejmuje także zagadnienia podejmowania decyzji. Decyzja zawsze poprzedza działanie, bowiem jest procesem wyboru sposobu działania. W procesie decyzji zwykle następuje wybór jednego rozwiązania ze zbioru zaproponowanych. Podejmowane decyzje

¹ <http://portalwiedzy.onet.pl/>

² Układ czynności mający na celu wprowadzenie zmiany w otoczeniu. Świadome działanie występuje wtedy, gdy znany jest jego cel. Świadome działanie przebiega według trzech etapów: wyznaczenie celu działania, ustalenie warunków działania, wybór środków umożliwiających realizację celu.

³ Mający na celu korzyść praktyczną, zastosowanie praktyczne.

⁴ Sprawność rozumiana jest jako skuteczność i korzystność (inaczej ekonomiczność). Skuteczność to zgodność celu działania z rezultatem tego działania; korzystność jest relacją między rezultatem a nakładami, które zostały poniesione dla jego osiągnięcia.

z reguły dotyczą działań, w wyniku których kreowane są zmiany w otoczeniu. Największe są efektem decyzji strategicznych, czyli tych, które w zasadniczy sposób przeprojektowują funkcjonowanie organizacji w celu osiągnięcia lepszej sprawności i efektywności. W artykule przedstawiony zostanie paradygmat prakseologicznego podejmowania strategicznych decyzji przez administrację samorządową na podstawie studium przypadku.

Teorie podejmowania decyzji

Decyzja jest to „oparty na dostępnej informacji ostateczny wybór sposobu działania w celu rozwiązania określonego problemu. Jeśli informacja jest niedokładna lub niepełna, decyzja może być błędna. Skuteczną decyzję musi charakteryzować wysoki stopień racjonalności (ważny jest wybór najkorzystniejszy) oraz możliwość jej zastosowania. Na decyzję składa się: cel – wynik decyzji; możliwości – to, co można wybrać; ryzyko – czy przez wybraną możliwość osiągnie się cel⁵. Zakłada się, że dokonujący wyboru kierują się zwykle ku temu rozwiązaniu, któremu przypisuje się największą użyteczność i najmniejsze ryzyko związane z brakiem osiągnięcia celu.

Podejmowanie decyzji jest procesem złożonym i opiera się na trzech filarach teoretycznych – teorii normatywnej, psychologicznej i socjologicznej. Teoria normatywna opiera proces preparacji decyzji na modelach matematycznych i symulacjach komputerowych. Znajduje ona zastosowanie w dziedzinach, w których można ustalić mierzalne czynniki problemu decyzyjnego, czyli wszędzie tam, gdzie jest możliwa kwantyfikacja danych „wejściowych”. Psychologiczna – bada zachowanie człowieka w procesie decydowania i wpływ jego struktury osobowościowej na przebieg decydowania i charakter podejmowanych wyborów. Socjologiczna opisuje uwarunkowania podejmowania decyzji w kontekście interakcji społecznych – bada m.in. rodzaj czynników determinujących decyzje kierownicze, sposoby przekazywania decyzji, konflikty na tle rozwiązywania problemów decyzyjnych oraz metody podejmowania decyzji, np. decyzje indywidualne czy decyzje zespołowe.

W literaturze przedmiotu proces podejmowania decyzji przebiega zwykle następująco⁶:

1. identyfikacja i opis sytuacji decyzyjnej,
2. opracowanie alternatywnych możliwości i ocena poszczególnych wariantów,
3. dokonanie wyboru rozwiązania i jego wstępne sprawdzenie,
4. wdrożenie i porównywanie otrzymanego w praktyce wyniku z wynikami przewidywanymi.

⁵ <http://portalwiedzy.onet.pl/>

⁶ http://piotr-kuras.w.interia.pl/jap_planowanie.htm

Schemat ten realizowany jest przy założeniu, że decydenci dysponują pełną i wiarygodną informacją oraz że decyzje podejmowane są zgodnie z zasadami racjonalności i logiki (model klasyczny). Praktyczne działania odbiegają jednak od założeń modelu klasycznego i dostrzega się, że menedżerowie zwykle nie dysponują pełną i wiarygodną informacją, są ograniczani w swej racjonalności (wartościami, umiejętnościami, obyczajami) oraz że często zadowolają się pierwszymi rozwiązaniami spełniającymi choćby minimalne wymogi (model administracyjny). Model klasyczny ma charakter idealny i normatywny. Model administracyjny zwraca uwagę na ograniczenia aktu decyzyjnego, który skażony jest subiektywnością decydującego (intuicja i zaangażowanie na rzecz danego rozwiązania, mimo że wykazano jego wady) oraz naciskami różnych grup interesów (koalicje, lobby, czynniki polityczne – naciski te mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny).

Warto zwrócić uwagę, że podejmowanie decyzji może być także uwarunkowane kulturowo. Charakterystykę japońskiego i amerykańskiego procesu podejmowania decyzji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka japońskiego i amerykańskiego procesu podejmowania decyzji

Charakterystyka podejmowania decyzji	
Podejście japońskie	Podejście amerykańskie
Grupowe podejmowanie decyzji.	Indywidualne podejmowanie decyzji.
Włączenie wielu ludzi w proces przygotowania i podejmowania decyzji.	W podejmowaniu decyzji uczestniczy ścisłe grono kierownicze.
Decyzje przepływają z dołu do góry i <i>vice versa</i> .	Decyzje podejmowane są na górze i płyną na dół jako zlecenia do wykonania.
Opracowywanie decyzji jest długotrwałe, natomiast ich realizacja szybka.	Przygotowanie decyzji jest szybkie; wprowadzenie ich w stan realizacji zabiera dużo czasu, wymaga kompromisu i nie zawsze jest poprawne z punktu widzenia procesów decyzyjnych.
Pracownicy dzielą władzę wraz z odpowiedzialnością.	Władza i odpowiedzialność spoczywa na desygnowanych jednostkach.
Elastyczność celów, często brak sprecyzowania celów szczegółowych.	Sprecyzowanie i klarowność poszczególnych celów firmy.
Decyzje operacyjne są jednocześnie strategiczne (cele długofalowe).	Decyzje operacyjne są jednocześnie taktyczne (cele techniczne).

Źródło: http://piotr-kuras.w.interia.pl/jap_planowanie.htm

Studium przypadku

W polskim samorządzie terytorialnym, w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, osoba stojąca na czele samorządowego organu nazywana jest prezydentem⁷. Ustawowo prezydentowi przynależy władza wykonawcza – wykonuje on uchwały rady miasta i zadania określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami miasta oraz reprezentuje je na zewnątrz. Do zadań prezydenta należą m.in.: przygotowywanie projektów uchwał, określanie sposobu wykonywania podjętych uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zadania te prezydent wykonuje przy pomocy urzędu miasta, miejskich jednostek organizacyjnych oraz powiatowych służb, inspekcji i straży⁸.

Wśród jednostek organizacyjnych, którymi zarządza prezydent znajdują się szkoły i placówki oświatowe. Miasto jest dla nich organem prowadzącym⁹. Tym obszarem, z upoważnienia prezydenta, zarządza – a zatem i podejmuje decyzje – dyrektor z pomocą wydziału lub biura edukacji. W niniejszym artykule zostanie przedstawiona metodologia procesu podejmowania decyzji w zakresie organizacji pracy oświaty warszawskiej w latach 2005–2006.

Oświata warszawska obejmuje 1153 publiczne szkoły, przedszkola i placówki oświatowe¹⁰. Kształcą się w nich około 224 tys. uczniów. Pracuje – około 22 tys. nauczycieli i około 11 tys. pracowników pionu technicznego¹¹. Oświatą warszawską – dla której organem prowadzącym jest Warszawa – zarządza, z upoważnienia prezydenta Warszawy, dyrektor Biura Edukacji. Do jego zadań należy m.in.: podejmowanie czynności z zakresu koordynacji i nadzoru nad działaniami Wydziałów Oświaty i Wychowania dla Dzielnic¹², koordynowanie i nadzór nad działaniami oświatowych

⁷ <http://portalwiedzy.onet.pl/10351,,,,prezydent,haslo.html>

⁸ <http://bip.krakow.pl/?id=96>

⁹ Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy przede wszystkim: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki, wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych (<http://bip.krakow.pl/?id=96>).

¹⁰ Placówki oświatowe w Warszawie to m.in.: centrum kształcenia praktycznego, 5 centrów kształcenia ustawicznego (bezpłatne kształcenie dorosłych), poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ogniska pracy pozaszkolnej, ogródki jordanowskie, Pałac Młodzieży, domy kultury, Agrykola, 6 placówek zamiejscowych.

¹¹ Wielkość oświaty warszawskiej porównywalna jest z wielkością oświaty litewskiej.

¹² Warszawa składa się z 18 dzielnic. Każda z nich posiada własną radę dzielnicy i zarząd dzielnicy. W zakresie oświaty zarząd dzielnicy działa przy pomocy naczelnika wydziału oświaty. Największe dzielnice (np. Śródmieście, Praga Południe, Mokotów, Wola) mają na swoim terenie ponad 100 placówek.

jednostek organizacyjnych Warszawy (np. szkoły specjalne), przygotowywanie okresowych ocen, analiz, informacji i sprawozdań z realizacji zadań objętych zakresem działania Biura, współpraca w opracowywaniu i realizacji budżetu Warszawy w zakresie działania Biura. Innymi słowy, oświata warszawska zarządzana jest dwustopniowo, z pozycji miasta – z pomocą Biura Edukacji oraz z pozycji dzielnic – z pomocą wydziałów oświaty i wychowania (WOW). W Biurze Edukacji podejmowane są decyzje strategiczne i taktyczne, w WOW – operacyjne.

Aby zrozumieć opisywany problem, należy przypomnieć, że przed 2003 rokiem Warszawa składała się z wielu niezależnych gmin. W ramach jednego miasta funkcjonowały gminy zasobne i mniej zasobne oraz bardzo ubogi powiat warszawski, który był organem prowadzącym dla niektórych szkół ponadgimnazjalnych zlokalizowanych na terenie Warszawy. Jak można się domyśleć, nakłady na oświatę były także zróżnicowane. Po scaleniu miasta w jeden organizm¹³ potwierdziło się, że koszt takiej samej usługi edukacyjnej przeliczony na jednego ucznia w sposób rażąco różnił się w porównywanych ze sobą dzielnicach. Różnice te, na przykładzie szkół podstawowych, prezentuje rysunek 1 (linia obrazująca 2003 rok).

Nie było wątpliwości, że ten stan należy zmienić tak, aby wszystkie szkoły w Warszawie, które oferują taką samą usługę edukacyjną były organizowane i finansowane według tych samych zasad. Ponieważ 80% kosztów pracy szkół pochłania organizacja dydaktyczno-wychowawcza¹⁴ pracy tych placówek, postanowiono skupić działania przede wszystkim w tym obszarze. Ówczesne kierownictwo Biura podjęło decyzję o opracowaniu jednolitych zasad organizacyjnych dla poszczególnych typów szkół. Opracowane zasady zostały wdrożone w formie wytycznych do organizacji pracy szkół, nie były jednak respektowane przez niektórych dyrektorów. Jak widać na rysunku 1, przebieg wykresu obrazującego 2003 rok tylko nieznacznie różni się od tego, który obrazuje rok 2004, w którym obowiązywały nowe zasady. Okazało się, że dyrektorzy dotychczas faworyzowani niechętnie rezygnowali z przywilejów i niekorzystne dla siebie zasady próbowali zmienić, podejmując negocjacje z urzędnikami – jak widać negocjacje te były dla nich korzystne. W roku 2005 zasady organizacji pracy szkół zostały udoskonalone, lecz opisany problem pozostał.

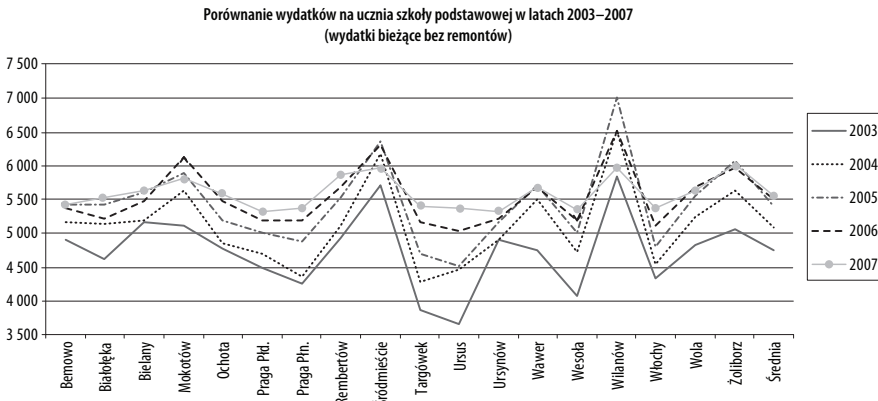
Postanowiono, na bazie istniejących zasad, opracować kwantyfikacyjny system organizacji pracy szkół. W ramach tego systemu ustalono wskaźniki organizacyjno-zadaniowe. Wskaźniki te umożliwiają dyrektorom wyliczenie w prosty sposób tygodniowej liczby godzin dydaktyczno-

¹³ Warszawa stała się jedną gminą (z jednostkami pomocniczymi w postaci dzielnic) na prawach powiatu.

¹⁴ Tygodniowa liczba godzin potrzebna do realizacji obowiązkowych zajęć dydaktycznych, zajęć pozalekcyjnych oraz zadań opiekuńczych w świetlicach szkolnych.

wychowawczych w zależności od zadań¹⁵, jakie szkoła realizuje oraz od liczby uczniów objętych tymi zadaniami. Założono, że system powinien być pozbawiony przedstawionych wyżej wad, a dyrektor otrzyma pełną autonomię w zakresie dysponowania, wyliczonymi na podstawie wskaźników, godzinami. Ustalono, że jedynym wyznacznikiem i jednocześnie ograniczeniem w tym zakresie powinny być zapisy prawa oświatowego. W ten sposób, za pomocą rozwiązań systemowych, ograniczono faworyzowanie jednych szkół kosztem innych. System ten nazwano „zadaniowym systemem zarządzania szkołami”¹⁶. Działanie systemu obrazuje wykres dotyczący 2007 roku, przedstawiony na rysunku 1. Jak wynika z wykresu, wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej w Warszawie, aczkolwiek jeszcze zróżnicowane, nie odbiegają znacznie od siebie.

Rysunek 1. Nakłady na jednego ucznia w dzielnicach m.st. Warszawy w latach 2003–2007



Źródło: opracowanie własne Biura Edukacji na podstawie uchwał Rady m.st. Warszawy.

¹⁵ Szkoły dzieli się ze względu na poziom edukacyjny, tj.: podstawowy, gimnazjalny, ponadgimnazjalny. W ramach danego poziomu szkoły podlegają dalszemu zróżnicowaniu. Różnice te wynikają m.in. z realizowanych przez nie zadań edukacyjnych. Na przykład w gimnazjum, oprócz oddziałów ogólnodostępnych, mogą funkcjonować oddziały integracyjne, sportowe, dwujęzyczne. Zadania te (zgodnie z przepisami prawa oświatowego) wymagają zróżnicowanej tygodniowej liczby godzin na ich realizację, zatem ich finansowanie powinno odzwierciedlać te potrzeby. Innymi słowy, w planach finansowych szkół powinny zostać zabezpieczone środki adekwatne do wykonywanych zadań i liczby uczniów objętych tymi zadaniami.

¹⁶ Zadaniowy System Zarządzania Szkołami kieruje się zasadami:

- realności,
- autonomii,
- doskonalenia,
- obiektywizmu,
- racjonalności,
- ekonomiczności,
- jawności,
- współdziałania

Prakseologiczny model procesu podejmowania strategicznych decyzji w urzędzie

Podejmowanie decyzji w obszarze społecznym nie należy do zadań łatwych. Nawet najlepsze pomysły mogą zostać odrzucone, jeśli ich proces decyzyjny i wdrożenie nie są dostatecznie przemyślane. Poniżej przedstawiam przebieg procesu decyzyjnego opisanych strategicznych zmian w oświacie warszawskiej, które zakończyły się sukcesem. Proces ten – od przedstawienia pomysłu do podjęcia decyzji – przebiegał według następujących kroków:

1. Dostrzeżenie sytuacji problemowej (podjęcie decyzji o opracowaniu rozwiązania systemowego w zakresie planowania organizacji pracy szkół oraz finansowania tej organizacji).
2. Przedstawienie ogólnych zarysów koncepcji wybranej grupie zainteresowanych (w tym wypadku wszystkim naczelnikom Wydziałów Oświaty i Wychowania dla dzielnic oraz wybranym dyrektorom szkół z poszczególnych poziomów edukacyjnych).
3. Włączenie tej grupy w proces podejmowania decyzji (wspólne wstępne opracowywanie koncepcji; podział na robocze grupy zadaniowe w celu opracowania zarysu rozwiązań szczegółowych).
4. Dalsze opracowywanie szczegółów koncepcji pod kierownictwem naczelników wydziałów oświaty i wychowania z wybraną przez nich grupą dyrektorów z terenu dzielnicy oraz prowadzenie wstępnych symulacji działania systemu na podstawie rzeczywistych danych.
5. Porównywanie wyników działania systemu uzyskanych przez różne grupy w tych samych obszarach.
6. Uzgodnienie i przyjęcie końcowych, szczegółowych rozwiązań dla wszystkich poziomów i typów szkół w ramach szkół ponadgimnazjalnych oraz zadań przez nich realizowanych.
7. Ostateczna weryfikacja przyjętego modelu przez naczelników Biura Edukacji w losowo wybranych szkołach.
8. Badanie działania opracowanego modelu na danych globalnych (symulacje komputerowe). Celem symulacji było badanie wariantów modelu decyzyjnego w zależności od zadawanych zmiennych oraz porównywanie wyników z organizacją historyczną w zakresie szkół położonych w dzielnicach oraz łącznie dla całego miasta.
9. Opracowywanie koncepcji finansowania szkół według nowych rozwiązań (ten zakres opracowywany był przez zespół kierowniczy Biura Edukacji). W tym celu wykorzystywano takie techniki podejmowania decyzji jak model regresji¹⁷ oraz symulację komputerową.
10. Zatwierdzenie ostatecznego kształtu pełnej koncepcji celem przestawienia jej wszystkim interesariuszom.

¹⁷ Przewidywanie wartości jednej zmiennej (zależnej) na podstawie wartości innej zmiennej (niezależnej).

11. Podjęcie ostatecznej decyzji przez dyrektora Biura (jednoosobowo) o wdrożeniu systemu w nowym roku szkolnym.
12. Prezentacja założeń systemu dyrektorom szkół w celu zastosowania w praktyce.

Konkluzje

Charakteryzując przedstawiony model procesu podejmowania decyzji, należy podkreślić, że dostrzega się nim pewne elementy przedstawionego podejścia japońskiego i amerykańskiego. Występuje tu włączenie wielu ludzi w proces przygotowywania decyzji. Decyzje przepływają z góry do dołu i z dołu na górę. Prace przygotowawcze do podjęcia decyzji są długotrwałe¹⁸. Wprowadzenie decyzji do realizacji jest szybkie i nie wymaga dodatkowych uzgodnień oraz kompromisów, bowiem dokładnie sprecyzowano szczegółowe cele. Od początku działania były jawne. Ostateczna decyzja dotycząca wdrożenia była podjęta jednoosobowo. Ta sama osoba wzięła także pełną odpowiedzialność za ewentualne niepowodzenie przedsięwzięcia. Decyzja podejmowana była na podstawie pełnych, ale niezbyt wiarygodnych danych historycznych oraz danych prognostycznych.

Podsumowując, warto podkreślić, że w przedstawionej metodzie podejmowania decyzji pokonano te wady administracyjnego modelu podejmowania decyzji, które niejednokrotnie uniemożliwiają realizację podjętych decyzji w sferze społecznej – tj. subiektywność podejmowania decyzji oraz naciski lobby. Dzięki tej metodzie możliwe było „miękkie” wdrożenie systemu w tak wymagającym środowisku, jakim jest środowisko oświatowe. Model ten wykorzystywany był wielokrotnie i zawsze z sukcesem. Należy dodać, że metoda ta wydaje się mocno wpisywać w założenia prakseologii, bowiem można w niej znaleźć wszystkie kluczowe pojęcia teorii prakseologii, czyli: świadome i celowe działanie, sprawność i skuteczność tego działania oraz doskonalenie sprawności.

Bibliografia

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa 2002.

<http://portalwiedzy.onet.pl/>

http://piotr-kuras.w.interia.pl/jap_planowanie.htm

<http://portalwiedzy.onet.pl/10351,,,,prezydent,haslo.html>

<http://bip.krakow.pl/?id=96>

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 2004 r., Nr 256, poz. 2572).

¹⁸ W tym wypadku trwały około 7 miesięcy.

HANNA DUSZKA-JAKIMKO

DWSSP „Asesor” we Wrocławiu

BEZSTRONNOŚĆ JAKO ZASADA DZIAŁAŃ MEDIATORA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Wprowadzenie

Współczesne stosunki społeczne rodzą wiele wyzwań stawianych przed prawem. Dynamiczny rozwój stosunków publiczno- i prywatnoprawnych przyczynia się zarówno do zacieśnienia więzi międzyludzkich, jak i do powstawania konfliktów¹ między nimi. Przekształcenie się na forum społecznym konfliktu w spór prawny w konsekwencji implikuje konieczność poddania go władczemu rozstrzygnięciu przez podmiot uprawniony – sędziego (arbitra) lub administratora. Dotychczas jednolitość wymiaru sprawiedliwości zaspokajała potrzeby społeczeństw, w których struktura większości konfliktów była do siebie podobna. Jednakże w miarę coraz większej złożoności życia społecznego i rodzącej się autonomii podsystemów społecznych, klasyczny proces sądowy zaczął stawać się coraz mniej adekwatny do rozwiązywania zróżnicowanych i wymagających wyspecjalizowanej wiedzy sporów². Dlatego też coraz częściej strony zaczęły kierować swą uwagę ku pozasądowym sposobom rozwiązywania sporów

¹ Na marginesie niniejszych rozważań należy zaznaczyć, zgodnie z poglądem A. Korybskiego, że brakuje w literaturze uniwersalnej definicji konfliktu ze względu na ogromne zróżnicowanie i zakres zjawisk, na określenie których używa się terminu „konflikt”, zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, UMCS, Lublin 1993, s. 17; zob. także H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów a prawo*, Warszawa 1990; J. Kurczewski, *Spór i jego rozwiązanie [w:] Konflikt i przystosowanie. Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1979.

² L. Morawski, *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 15.

(Alternative Dispute Resolution – ADR³), zorientowanym na rozwiązanie konfliktu między stronami, nie zaś na władcze, jednostronne rozstrzygnięcie wsparte przymusem. Do podstawowych form ADR powszechnie zalicza się kontraktowy, mediacyjno-koncyliacyjny i arbitrażowy tryb wymierzania sprawiedliwości, choć wobec wzrostu popularności podstawowych form ADR powstaje równoległe wiele form pochodnych (hybrydowych)⁴. Wspólną cechą konstrukcji należących do ADR jest „dobrowolny w nich udział, względna elastyczność oraz niepubliczny charakter przebiegu”, a dążenie do likwidacji przyczyn konfliktu, kompromisu czy też wypracowania wspólnego porozumienia winno stanowić wynik starań stron oraz decyzję kończącą spór⁵.

Niewładcze metody rozwiązywania sporów przewidują więc większą aktywizację stron w opanowanie i eliminację konfliktu, zwiększając autonomię stron w zakresie rozporządzania swoimi sprawami, a ich czynne zaangażowanie się pozwala domniemywać chęć rzeczywistego wypracowania porozumienia. Stąd też coraz szerszy krąg zwolenników idei konsensualnych metod rozwiązywania sporów oraz rozwój instytucji służących posasądowym metodom rozwiązywania sporów.

Modelowe ujęcie mediacji a procedura mediacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Mediacja, obok arbitrażu, to obecnie najczęściej wykorzystywana metoda niewładczego rozwiązywania sporów prawnych. Najogólniej mediacja rozumiana jest jako „określone podejście do rozwiązywania konfliktów, którego celem jest osiągnięcie wzajemnie satysfakcjonującej ugody, przynajmniej w kwestiach zaistniałego sporu (...). Najbardziej pożądanym przebiegiem, a w konsekwencji i wynikiem mediacji to taki, który rozwiązuje leżący u podstaw sporu konflikt”⁶. Jak zauważa Z. Kmiecik, korzystanie z mediacji jest pożądane wszędzie tam „(...) gdzie istniejący spór trudno jest rozwiązać, wydając jednostronny, władczy akt lub przeprowadzając bezpośrednie negocjacje z uwagi na zbyt duże emocje, słabą komunikację, brak zaufania, złożoność problemu lub przeszkody w zrekonstruowaniu danego stanu rzeczy”⁷.

³ Szerzej o idei alternatywnych metod rozwiązywania sporów zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie...*, op. cit.

⁴ Zob. szerzej A. Kalisz-Prakopik, *Alternatywne rozwiązywanie sporów – recepcja rozwiązań czy globalizacja koncepcji?* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 179–181.

⁵ Ibidem, s. 180.

⁶ A. Jakubiak-Mirończuk, *Instytucja mediacji w Polsce w perspektywie prawno-porównawczej*, komunikat przygotowany na XVII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa (24–27.09.2006), niepublikowany.

⁷ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków, Zakamycze 2004, s. 31.

Mediacja, niezależnie od dokonywanych podziałów, to proces dobrowolnego i poufnego rozwiązywania sporu, w którym strony przy pomocy neutralnego mediatora negocjują kwestie sporne celem zawarcia ugody⁸. *Mediatio* (-onis) oznacza „1) pośrednictwo, 2) wstawiennictwo, 3) polubowne załatwienie sporu za pośrednictwem rozjemców”, a *mediator* (-oris) to inaczej pośrednik, orędownik⁹. Jest to więc forma interwencji w sporze, „dokonywana przez akceptowalną, bezstronną, neutralną »trzecią stronę«, czyli mediatora. Nie ma on władzy do podejmowania decyzji merytorycznych. Celem mediacji jest pomoc zwaśnionym stronom w dobrowolnym osiągnięciu ich własnego, wzajemnie akceptowalnego porozumienia w kwestiach spornych”¹⁰. Mediacja powinna więc stanowić instrument służący do usuwania konfliktów (i ich podstaw) między stronami sporu w obecności bezstronnej i neutralnej osoby trzeciej – mediatora – niemającego uprawnień władczych do rozsądzania racji stron, ale którego zadaniem jest doprowadzenie do zbliżenia stron sporu, załagodzenie istniejących napięć i w efekcie nakłonienie stron do zawarcia porozumienia. Jak zauważa A. Kalisz, winno to następować „poprzez odwołanie się do własnych interesów uczestników konfliktu i zachęcanie do poszukiwania kompromisu”¹¹.

Wydaje się więc, że rozwiązywanie konfliktów drogą pozasądową wymaga przyznania stronom pełnej dobrowolności w skorzystaniu z tej formy oraz pełnej swobody wyboru sposobu (techniki, metody) rozwiązywania sporu tak, aby mógł on najlepiej służyć osiągnięciu celu. Zgodnie z ideą mediacji winien być również zagwarantowany swobodny wybór doświadczonej, rzetelnej, bezstronnej i bezinteresownej wobec stron osoby trzeciej – mediatora. Od jego kwalifikacji, wiedzy, umiejętności komunikacyjnych i interpersonalnych¹² zależy powodzenie postępowania mediacyjnego. Głównym zadaniem mediatora jest bowiem załagodzenie powstałego między stronami rozdźwięku oraz dążenie do wypracowania

⁸ Szerzej na temat pojęcia mediacji zob. A. Korybski, op. cit., s. 32–35. Jak słusznie zauważa A. Korybski, należy rozróżnić pojęcia „rozstrzygania” i „rozwiązywania” sporów, gdyż pierwsze z nich wiąże się z arbitralnym, władczym aktem woli uprawnionego podmiotu – organu administracyjnego bądź organu sądownictwa państwowego czy arbitrażu – kończącym postępowanie. „Rozwiązywanie” sporów natomiast pozwala na ich rozstrzygnięcie w drodze najkorzystniejszego porozumienia stron dzięki pośrednictwu neutralnego podmiotu trzeciego, niemającego uprawnień władczych.

⁹ Zob. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Universitas, Kraków 1997, s. 614.

¹⁰ Definicja mediacji sformułowana przez Centrum Negocjacji w Warszawie, cyt. za: B. Wajeroska-Oniszczyk, *Mediacja w sprawach nieletnich*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2005, s. 5.

¹¹ A. Kalisz, *Praktyka mediacji w polskim porządku prawnym (na tle rozwiązań amerykańskich)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2003, nr 1, s. 86.

¹² Por. A. Zienkiewicz, *Mediacja w cywilnym postępowaniu procesowym w Polsce na tle procesów integracji Europy* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków, Zakamycze 2005, s. 394.

porozumienia między nimi¹³. Gotowość mediatora do poszukiwania rozwiązania uwzględniającego interesy i racje stron, umiejętność słuchania i zadawania istotnych pytań, dążenie do uzgodnienia wspólnego stanowiska dzięki rzeczowej i fachowej argumentacji oraz czuwanie nad tokiem postępowania, są kluczowe w sytuacji, gdy prawodawca przewiduje możliwość jednorazowego skorzystania z mediacji w toku postępowania sądowego.

Również Polskie Centrum Mediacji w opracowanym przez siebie *Kodeksie Etyki Mediatora*¹⁴ wymienia zasady, którymi powinien kierować się mediator, wypełniając powierzone mu zadania. Jest to przede wszystkim zasada fachowości, która zobowiązuje mediatora do „nabywania wiedzy i umiejętności posługiwania się posiadaną wiedzą zgodnie z dobrem i interesami obu stron” (art. 2 *Kodeksu*). W praktyce zasada ta oznacza konieczność stałego rozwoju wiedzy zawodowej mediatorów, znajomości aktów prawnych i procedur zastosowania mediacji, umiejętności rzeczowej argumentacji w procesie mediacji, jak również wiedzy z zakresu psychologii społecznej, pedagogiki, komunikacji interpersonalnej oraz strategii negocjacji¹⁵ (zgodnie z zaleceniami Polskiego Centrum Mediacji m.in. powyższe kwestie winny się stać przedmiotem szkoleń mediatorów¹⁶). Do kolejnych zasad zaliczyć można zasadę bezstronności i neutralności działań mediatora, które nakazują neutralne i równe traktowanie stron bez preferowania jakiegokolwiek z nich i nieuleganie jakimkolwiek naciskom. Z powyższymi założeniami wiąże się także zasada akceptowalności, która przewiduje wpływ stron na wybór osoby mediatora.

Sądowictwo administracyjne – *Ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁷ (dalej p.p.s.a.) – wprowadza artykułami 115–118 instytucję mediacji. Włączenie możliwości przeprowadzenia mediacji w sprawie zawisłej w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma na celu usprawnienie jego funkcjonowania i zwiększenie efektywności ochrony prawnej¹⁸. Najogólniej ujmując, podstawowym celem regulacji jest rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej w drodze ugody, bez konieczności wydawania wyroku sądowego¹⁹. Mając na względzie charakter sporów będących przedmiotem jurysdykcji sądownoadministracyjnej, ustawodawca zdaje się wychodzić naprzeciw zgłaszanym w doktrynie postulatом zróżnicowania i uelastycznienia

¹³ Zob. G. Kryszewski, *Mediacja* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok–Warszawa 2000, s. 440.

¹⁴ *Kodeks Etyki Mediatora*, Polskie Centrum Mediacji, Warszawa 2003.

¹⁵ Zob. A. Zienkiewicz, op. cit., s. 395.

¹⁶ Zob. Załącznik do *Kodeksu Etyki Mediatora*, s. 37.

¹⁷ *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, DzU z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

¹⁸ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 62.

¹⁹ Zob. A.G. Harla, *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Pa-lestra” 2005, nr 1–2, s. 21.

metod rozwiązywania sporów tak, by służyły one współdziałaniu i respektowaniu autonomii podmiotów w sytuacji przeniesienia sprawy z drogi administracyjnej na sądowoadministracyjną. Idea mediacji zdaje się w pełni korespondować z powyższymi założeniami, a jej walor komunikacyjny implikuje konieczność szczerego i równego dla stron dyskursu. Zatem wraz ze zmieniającym się paradygmatem stosowania prawa także w postępowaniu sądowoadministracyjnym odejście od władczego i poparteego przymusem rozstrzygnięcia sporu na rzecz konsensualnej decyzji egzemplifikującej poczucie sprawiedliwości jako wartości mediacji miało stać się celem ustawowych regulacji.

Paradygmat postępowania mediacyjnego w procedurze administracyjnej wydaje się jednak stanowić szczególnie tryb sądowoadministracyjny²⁰. Charakteryzując najogólniej to postępowanie, należy wskazać, że zgodnie z przyjętą w art. 115 p.p.s.a. regulacją, celem mediacji jest „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy²¹ oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa”. W czynnym uczestnictwie stron w procesie, prezentowaniu swoich racji i ocen, należy upatrywać *ratio legis* mediacji, chociaż – jak zaznacza T. Świetlikowski – ustawodawca „w żadnym razie nie przekreśla pozycji prowadzącego postępowanie i reprezentującego sąd mediatora (sędziego, referendarza)”²². Postępowanie mediacyjne w myśl art. 116 §1 prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału i odbywa się ono z udziałem stron. Mediator – zdaniem doktryny – swą aktywną postawą winien przybliżyć uczestnikom cele postępowania, czuwać nad jego tokiem oraz służyć stronom pomocą w poszukiwaniu wzajemnego porozumienia (tym zagadnieniom poświęcona zostanie dalsza część rozważań).

Postępowanie może być przeprowadzone na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy bądź też może być prowadzone mimo braku wniosku stron (art. 115 §1 i 2 p.p.s.a.). Ustawa przewiduje więc zarówno mediację umowną (kontraktową), inicjowaną przez zainteresowane strony (choć nie jest on dla sądu wiążący) oraz tzw. mediację instytucjonalną, inicjowaną przez organ sądowy niezależnie od stanowiska stron. Oceny co do kwalifikacji możliwości przeprowadzenia postępowania dokonuje sąd (zarówno przy istnieniu wniosku formalnego, jak i bez niego) po zaznajomieniu się z zebrany w sprawie materiałem²³.

²⁰ Zob. T. Świetlikowski, *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym (ujęcie praktyczne)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 38.

²¹ W doktrynie istnieją podzielone opinie związane z kategorią spraw, które mogą być rozpatrywane w drodze mediacji. Jak zauważa jednak A.G. Harla, art.115 p.p.s.a. jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do każdej sprawy administracyjno-prawnej, dlatego też mediacja jako taka jest dopuszczalna w każdej sprawie administracyjno-sądowej, zob. szerzej A.G. Harla, *Sprawy podlegające mediacji...*, s. 23.

²² T. Świetlikowski, *Mediacja w postępowaniu ...*, s. 38.

²³ Szerzej zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 151.

Przebieg postępowania zgodnie z art. 116 §3 utrwała się w formie protokołu, w którym zamieszcza się stanowiska stron, a zwłaszcza ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół podpisuje mediator oraz strony.

Ustalenia związane ze sposobem załatwienia sprawy w myśl art. 117 §1 p.p.s.a. mogą tworzyć podstawę do uchylenia lub zmiany zaskarżonego aktu albo wykonania lub podjęcia innej czynności stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji; a jeżeli strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd. Na akt wydany w trybie art. 117 p.p.s.a. można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności (skargę sąd rozpoznaje łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne). Jeśli skarga nie zostanie wniesiona albo zostanie oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne. Ostatecznie więc wynik mediacji poddany zostaje kontroli sądowej²⁴.

Nadmienić należy, że powyższe regulacje spotkały się z chłodną oceną doktryny. Powszechnie stawia się im zarzut, że „mediacja, podobnie jak postępowanie uproszczone, stanowi mało znaczący element procedury sądownoadministracyjnej, zaś sposób jej uregulowania świadczy o przesadnej ostrożności naszego prawodawcy, wynikającej z braku wyraźniej wizji docelowego modelu kontroli administracji”²⁵. Rozwiązania art. 117 p.p.s.a. w literaturze budzą najwięcej kontrowersji. Podkreśla się, że „charakter prawny ustaleń dokonywanych w postępowaniu mediacyjnym nie może stanowić samodzielnej podstawy do uchylenia lub zmiany zaskarżonego aktu albo wykonania lub podjęcia innej czynności przez organ administracji publicznej”²⁶, a mediacja stanowi „swoistego rodzaju autoweryfikację pierwotnie zajętego przez ten organ stanowiska”²⁷. Ponadto instytucja mediacji, zdaniem T. Wosia, pozostaje w sprzeczności z istotą sądownictwa administracyjnego, która wyklucza możliwość mediacji w kwestii zgodności z prawem aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, jak również stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą praworządności²⁸.

²⁴ Z. Kmieciak, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 25.

²⁵ Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 154.

²⁶ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Zob. szerzej T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 448. Odmienne stanowisko prezentuje Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja...*, op. cit.

Bezstronność działań mediatora

Bez wątpienia osoba mediatora odgrywa w postępowaniu mediacyjnym rolę szczególną. Zgodnie z modelem mediacji mediator nie ma żadnych władczych uprawnień mogących rozstrzygnąć spór. Jako osoba niezależna, niezwiązana z żadną ze stron sporu, bezstronna, neutralna ma służyć pomocą w celu oddzielenia emocji od przedmiotu sporu, uświadomieniu stronom zależności ich roszczeń od pewnych wartości i norm społecznych, które mają zastosowanie do przedmiotu sporu oraz poszukiwaniu rozwiązania konfliktu²⁹. Dzięki kompetencji i profesjonalizmowi mediatora możliwe jest dokonanie diagnozy przyczyn konfliktu, ustalenie reguł i zasad procedowania oraz poszukiwanie satysfakcjonującego rozwiązania.

Spełnienie powyższych założeń możliwe jest dzięki istnieniu zasady akceptowalności mediatora przez zainteresowane strony. Akceptacja mediatora jest warunkiem *sine qua non* przeprowadzenia mediacji³⁰. W myśl *Kodeksu Etyki Mediatora* zasada akceptowalności nakazuje „akceptację osoby mediatora przez strony. Nikt też nie ma prawa narzucać wyboru mediatora, którego odrzuciła jedna ze stron. Nie wolno także nikogo zmuszać do poddania się procesowi mediacji ani do zaakceptowania reguł procedury”. W praktyce, w procedurze cywilnej czy karnej oznacza to możliwość wyboru osoby mediatora przez strony lub wyrażenie zgody na osobę proponowaną przez sąd. Analizowana ustawa odchodzi w powyższej kwestii od powszechnie przyjmowanych wzorców i stanowi, w myśl art. 116 §1 p.p.s.a., że postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Powyższa regulacja budzi liczne zastrzeżenia z punktu widzenia jej zgodności z ustawowymi funkcjami postępowania sądowniczoadministracyjnego podnoszonymi przez T. Wosia³¹. Tryb wyznaczenia sędziego bądź referendarza jako mediatora właściwego do prowadzenia postępowania budzi kontrowersje ze względu zakładane cele i funkcje mediacji. Pominęta zostaje zasada akceptowalności, w myśl której mediator winien być zaakrobowany przez uczestników postępowania. Również wymóg bezstronności i neutralności działań mediatora może zostać zakłócony. Warto nadmienić, że postawa bezstronności i neutralności nie zakłada oczywiście braku działań czy też postawy obojętnej, ale umożliwia świadomy wybór kryteriów względem rodzaju działań i decyzji, jaka ma być podjęta³². W myśl *Kodeksu Etyki Mediatora* bezstronność jest nakierowana na równorzędne traktowanie stron oraz uwzględnianie interesów

²⁹ Zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie...*, s. 117.

³⁰ A. Jakubiak-Mirończuk, *Instytucja mediacji w Polsce...*, s. 5.

³¹ T. Woś, *Postępowanie mediacyjne...*, s. 448 i nast.

³² Szerzej o zagadnieniu bezstronności zob. Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Bezstronność jako pojęcie prawne [w:] Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. I. Bogucka, Z. Tobor, Zakamycze, Kraków 2003, s. 273–291.

tych wszystkich, których kwestia dotyczy. *Kodeks* eksponuje również zasadę neutralności i podkreśla, że „mediator nie narzuca stronom własnych rozwiązań, nawet wtedy, gdy – jak sądzi – byłyby najlepsze”. Natomiast w postępowaniu mediacyjnym prowadzonym przez sędziego bądź referendarza istnieje niebezpieczeństwo zaangażowania się zawodowego tych osób w prowadzenie posiedzenia mediacyjnego przez sugerowanie treści rozstrzygnięcia, jakie zapadłoby, gdyby sprawa została skierowana do rozpoznania na rozprawie. Prowadziłoby to jednocześnie do naruszenia zasady obiektywizmu postępowania. Słusznie zauważa L. Leszczyński, że skoro celem postępowania jest „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa” (*vide* art. 115 §1), to uczestnictwo sądu w mediacji oznacza wejście w część procesu decyzyjnego, który polega na ustaleniu stanu faktycznego³³. Prowadzi to więc do zacierania granicy między trybem pozasądowym a adjudykacyjnym. Połączenie więc kompetencji sędziego i mediatora prowadzi do kumulacji ról, jakie wyznacza sędziemu oraz mediatorowi prawo. Godzi to w modelowe założenia mediacji, gdyż inne są kryteria bezstronności przyjmowane wobec sędziego, który jest zobowiązany do podjęcia określonego rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną podmiotów, a inne wobec mediatora, którego działania nie są zdeterminowane tekstem prawnym.

Wylania się więc pytanie o cele takich rozwiązań, przy uwzględnieniu faktu, że w innych procedurach następuje ustawowe wyłączenie sędziego jako osoby mogącej powadzić postępowanie mediacyjne. Zakaz łączenia funkcji mediatora z wykonywaniem zawodów prawniczych wydaje się przecież stanowić dodatkową gwarancję bezstronności działań mediatora, który nie dokonuje żadnych ustaleń faktycznych czy prawnych, a jedynie ułatwia uczestnikom sporu dojście do porozumienia³⁴.

Uzasadnieniem przyjęcia przez ustawodawcę omawianych regulacji wydaje się materia spraw podlegających rozpoznaniu w trybie sądowno-administracyjnym, a dotycząca, zgodnie z art. 1 p.p.s.a., spraw z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz innych spraw regulowanych w ustawach szczególnych, do których znajduje zastosowanie przedmiotowa ustawa. Sądy administracyjne w myśl art. 3 §2 p.p.s.a. orzekają w sprawach skarg na: „1) decyzje administracyjne, 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty, 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym

³³ L. Leszczyński, *O usprawnieniu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2003, s. 221.

³⁴ A. Kalisz-Prakopik, *Alternatywne rozwiązywanie...*, s. 187.

i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, 4) inne niż określone w punkcie 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w punkcie 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w punkcie 1–4”. Z kolei art. 4 p.p.s.a. stanowi, iż sądy administracyjne rozstrzygają nadto spory o właściwość między organami samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Treść przywołanych artykułów jednoznacznie przesądza, że istota i zakres tych spraw wymagają wiedzy specjalistycznej, znajomości prawnych form działania administracji publicznej, znajomości możliwości stosowania pozasądowych form rozwiązywania sporów, umiejętności poszukiwania wszelkich prawnie dozwolonych opcji rozwiązań. Jednocześnie regulacje ustawowe wymagają od mediatora kontroli realności i wykonalności propozycji składanych w trakcie postępowania mediacyjnego przez strony. Być może stąd bierze się uzasadniona obawa prawodawcy o kompetencje merytoryczne i profesjonalizm mediatora, który w świetle modelowych założeń nie musi, a nawet nie jest prawnikiem. Sędzia lub referendarz sądowy gwarantuje natomiast nie tylko znajomość przepisów postępowania, ale także znajomość przepisów prawa materialnego czy ustrojowego. Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, uzasadnione może być w tym właśnie postępowaniu uczestnictwo organu stosującego prawo jako mediatora, który z powodzeniem – badając zgodność z prawem kwestionowanego aktu lub czynności – może wpłynąć na skuteczność i uproszczenie procedury, a w szerszym aspekcie również na poprawę skuteczności i jakości działania administracji publicznej.

Mediator będący prawnikiem czynnie wykonującym swój zawód stanowi gwarancję sprawiedliwego postępowania, zwłaszcza przestrzegania zasady równości, standardów ochrony praw jednostki i organów administracji oraz zgodności z prawem materialnoprawnych i proceduralnych podejmowanych rozstrzygnięć³⁵.

Kończąc powyższe rozważania, należy zauważyć, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym instytucja mediacji jest formą ściśle powiązaną z mechanizmem procedury sądowej³⁶, co wynika ze szczególnego charakteru obszaru regulacji prawnych jej dotyczących. Mimo że publicznoprawny

³⁵ Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 38.

³⁶ Por. Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 32.

charakter stosunków społecznych regulowanych prawem administracyjnym zawęży autonomię jednostek w zakresie rozporządzania swoimi sprawami (co widać w odmiennościach uregulowań postępowania mediacyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym na tle ujęcia modelowego), to jednak nie sposób nie zauważyć, że pozasądowe formy rozwiązywania sporów stają się obecnie jednym ze sposobów wykonywania wymiaru sprawiedliwości, polegającym na oferowaniu niekonfliktowych procedur kończących postępowanie sądowoadministracyjne.

Bibliografia

- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów a prawo*, Warszawa 1990.
- Harla A.G., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2005, nr 1–2.
- Jakubiak-Mironczuk A., *Instytucja mediacji w Polsce w perspektywie prawnoporównawczej*, komunikat przygotowany na XVII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa (24–27.09.2006), niepublikowany.
- Kalisz A., *Praktyka mediacji w polskim porządku prawnym (na tle rozwiązań amerykańskich)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2003, nr 1.
- Kalisz-Prakopik A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów – recepcja rozwiązań czy globalizacja koncepcji?* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10.
- Kodeks Etyki Mediatora*, Polskie Centrum Mediacji, Warszawa 2003.
- Korybski A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, UMCS, Lublin 1993.
- Kruszeń G., *Mediacja* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok–Warszawa 2000.
- Kurczewski J., *Spór i jego rozwiązanie* [w:] *Konflikt i przystosowanie. Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1979.

- Leszczyński L., *O usprawnieniu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Oficyna Wyd. Verba, Lublin 2003.
- Morawski L., *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Universitas, Kraków 1997.
- Świetlikowski T., *Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym (ujęcie praktyczne)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3.
- Tobor Z., Pietrzykowski T., *Bezstronność jako pojęcie prawne* [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. I. Bogucka, Z. Tobor, Zakamycze 2003.
- Wajerowska-Oniszczyk B., *Mediacja w sprawach nieletnich*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2005.
- Woś T., *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Zienkiewicz A., *Mediacja w cywilnym postępowaniu procesowym w Polsce na tle procesów integracji Europy* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze 2005.

BARBARA MRÓWKA

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

TWORZENIE PROCEDURY PRYZNAWANIA DOTACJI JAKO
ELEMENT BUDOWANIA INFRASTRUKTURY ETYCZNEJ
URZĘDU. DOŚWIADCZENIA URZĘDU KOMITETU
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Inspiracją do napisania tego artykułu był udział w projekcie twinningowym, realizowanym we współpracy z administracją Holandii i Wielkiej Brytanii – *Wzmacnianie wdrażania strategii antykorupcyjnej*. Projekt był finansowany ze środków Unii Europejskiej (Phare 2003) oraz środków budżetu państwa¹. Element wdrażania projektu, przedstawionego Komisji Europejskiej w 2003 roku i wynikającego z dokumentu rządowego *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005–2009*, stanowiło przygotowywanie urzędników do pełnienia roli doradców ds. etyki w pilotażowych urzędach administracji publicznej².

Po wejściu do struktur Unii Europejskiej podniesienie poziomu etycznego polskiej administracji publicznej stało się elementem jej działań zarówno na poziomie państwa, jak i na poziomie lokalnym. Standardy unijne w tej sferze oznaczają m.in. umiejętność właściwego interpretowania

¹ Koordynatorem działań był Departament Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zadania projektu obejmowały przeszkolenie 162 urzędników administracji publicznej w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji. Dodatkowo projekt zakładał przygotowanie filmu szkoleniowego, podręcznika dobrych praktyk oraz materiałów szkoleniowych i promocyjnych, a także programu szkoleń dla wyższych urzędników publicznych, które są częścią szerszego programu działań na rzecz zapobiegania korupcji w Polsce.

² Program został przyjęty przez Radę Ministrów 25 stycznia 2005 roku.

prawa, tworzenia właściwych procedur, otwartość na nowe wzorce we wszystkich urzędach administracji publicznej.

Na poziomie centralnym oraz na poziomie władz samorządowych zapoczątkowane zostały dyskusje nad potrzebą edukacji etycznej pracowników administracji. Pojawiły się publikacje traktujące m.in. o potrzebie wprowadzania nowych wzorców działania oraz podwyższania standardów w postępowaniu i tworzeniu reguł³. Obecnie coraz częściej schodzi się z pułapu dyskusji teoretycznych o zasadach bądź filozofii postępowania do działań konkretyzujących i upowszechniających dobre praktyki dostarczania nowych wzorców.

Otwartość na wpływy zewnętrzne związane z wejściem do Unii Europejskiej wymaga jednak głębokiej wiedzy specjalistycznej, bieżącej znajomości procedur oraz stałego dopływu informacji na temat formalnych aspektów procesu decyzyjnego i obowiązujących standardów.

Nowe zadania, których realizacja zależy m.in. od efektywności funkcjonowania polskiej administracji, wiążą się także z uwzględnieniem wpływu UE na służbę cywilną w krajach członkowskich. Administracje narodowe różnych szczebli stają się coraz bardziej skłonne do poznawania tego, co robią inni i akceptowania doświadczeń UE w organizacji krajowej administracji publicznej⁴.

Europeizacja i profesjonalizacja kadry urzędniczej dokonują się również w Polsce. Kierunek zmian wyznaczają zarówno dotychczasowe doświadczenia, jak i wymogi związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Okres przygotowań do funkcjonowania w strukturach unijnych przyniósł nowe doświadczenia, które mogą i powinny być wykorzystane w pracach nad zwiększeniem efektywności całego systemu administracji publicznej. W odpowiedzi na wytyczne Unii Europejskiej przede wszystkim rozpoznano i zidentyfikowano słabości i w ten sposób wyznaczono drogi do likwidacji zjawisk niepożądanych i dysfunkcyjnych. Jest to jednak powolny i zmuśny proces, w Polsce dodatkowo komplikowany różnorodnymi wpływami politycznymi⁵.

Nowe uwarunkowania wzmagają zapotrzebowanie na kreatywność i profesjonalizm działań urzędniczych. Coraz większy nacisk kładzie się w związku z tym na przejrzystość procedur naboru do korpusu urzęd-

³ Jednym z przykładów jest rozpowszechnianie w urzędach administracji publicznej i samorządowej publikacja pod red. C. Trutkowskiego *Przejrzysty Samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Scholar, Warszawa 2006.

⁴ Zob.: Ch. Demmke, *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Instytut Europejski, Łódź 2004, s. 44–52, A. Nowak-Far, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, ISP, Warszawa 2004, S. Bulmer, Ch. Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2005.

⁵ Od stycznia 2002 r. obowiązuje np. ustawa o dostępie do informacji publicznej, zapewniająca otwartość i przejrzystość służby publicznej oraz gwarantująca dostęp do informacji o działalności organów władzy i osób pełniących funkcje publiczne. Kolejne rządy zwykle nowelizują ustawodawstwo dotyczące administracji publicznej i służby cywilnej, zmieniając przy tym także sposób obsady stanowisk kierowniczych.

niczego oraz możliwość weryfikacji kwalifikacji merytorycznych i etycznych. Zauważa się potrzebę monitorowania działań administracji, tworzenia warunków i egzekwowania jej rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności⁶. Nakładający się na te procesy szybki postęp technologiczny, rosnące oczekiwania obywateli, a także zwiększający się wpływ prawa i standardów europejskich określają pożądane kierunki zmian.

Wzmacnianie nowych stylów funkcjonowania w każdej dziedzinie stanowi wyzwanie, wymaga koncepcji i długofalowego podejścia. Twórcze korzystanie z wzorców tradycyjnie uznawanych za rozwiązania modelowe (brytyjskich, niemieckich, holenderskich) ułatwia wchodzenie na kolejne etapy profesjonalizacji. W polskich warunkach takie działania mają jeszcze jeden dodatkowy walor – ich realizacja ma bezpośredni wpływ na ograniczanie korupcji.

Polska administracja publiczna stała się częścią sieci administracji europejskiej. Przejmuje obowiązujące procedury funkcjonowania Unii Europejskiej oraz unijne procedury wypracowywania i przyjmowania oraz stosowania aktów prawnych i procedur⁷. Doświadczenia krajów członkowskich aplikowane są zarówno do udziału w pracach instytucji UE, jak i polskich, początkowo włączonych do systemu koordynacji polskiej polityki europejskiej, a później stopniowo także do innych instytucji. Składają się na ten proces działające w nowy sposób instytucje, procedury oraz nieskodyfikowane elementy współpracy w ramach samych instytucji i między nimi.

Jeden z przykładów instytucji wzorotwórczych stanowi od początku swojego istnienia Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Informacja o instytucji

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej istnieje od 10 października 1996 roku. Pełni funkcje koordynacyjne wobec wszystkich ministrów i instytucji bezpośrednio zaangażowanych w proces integracji Polski z Unią Europejską. Stanowi kontynuację Biura Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, stanowiącego komórkę organizacyjną Urzędu Rady Ministrów.

⁶ Jak zauważa Zastępca Szefa Służby Cywilnej, Polacy nadal źle postrzegają uczciwość i rzetelność zawodową urzędników, widzianych często przez pryzmat nepotyzmu, kumoterstwa, przekupstwa, zawłaszczania dla własnych korzyści majątku publicznego, kupczenia wpływami oraz nieuczciwego lobbingu, co negatywnie rzutuje na wizerunek urzędników publicznych. Takim opiniom sprzyja brak przejrzystości, złe prawo i działania nieformalne, powodujące, że pracy nie traktuje się jak służby, dążenia do wspólnego dobra publicznego. Zob.: J. Czaputowicz, *Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9, s. 27–46.

⁷ Przykłady opisujące konkretne działania na rzecz wchodzenia przez polską administrację w tzw. „europejski obieg” odnaleźć można w pracy pod red. A.A. Ambroziaka, M. Mileckiej, K. Ostrzyniewskiej, I. Woickiej, *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, UKiE, Warszawa 2005.

Podstawowym zadaniem UKIE jest zapewnienie realizacji zadań Komitetu Integracji Europejskiej, związanych z programowaniem i koordynowaniem polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską, programowaniem i koordynowaniem działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich oraz koordynowaniem działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

Część zadań Urzędu, związanych z realizacją jego funkcji statutowych, wymaga sprawnie funkcjonującej infrastruktury wewnętrznej odnoszącej się do zachowania etycznych aspektów w podejmowanych działaniach. Jako elementy składające się na taką infrastrukturę etyczną można traktować m.in. rzecznika dyscyplinarnego, służby audytu i kontroli, wybrane procedury wewnętrzne zawarte w zarządzeniach Sekretarza KIE i Dyrektora Generalnego, a także powołanie w grudniu 2006 roku przez Dyrektora Generalnego Doradcy ds. Etyki w Urzędzie KIE.

Przyznawanie dotacji ze środków pochodzących ze sprzedaży towarów i usług przekazanych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej jako element realizacji zadań Urzędu

Do kompetencji Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej należy zarządzanie i kontrola ogólnych funduszy złotych Unii Europejskiej (tzw. fundusze *counterpart funds* ogólne – CPF ogólne lub fundusze partnerskie).

30 października 1990 roku zawarte zostało porozumienie w sprawie wykorzystania i zarządzania funduszami złotowymi między Rządem RP oraz Komisją Wspólnoty Europejskiej. Na podstawie tego porozumienia fundusze złote były wydatkowane w Polsce do 1997 roku przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, a następnie Sekretarza KIE jako jego kontynuatora.

Zgodnie z *Memorandum Porozumienia*, fundusze CPF ogólne mogą finansować szeroki zakres działań odnoszących się do przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym m.in. działań ułatwiających spełnienie przez Polskę kryteriów kopenhaskich, działań wspierających polskie instytucje, wspierających harmonizację polskiego prawa i przepisów do prawa unijnego. W przypadkach, kiedy okaże się to konieczne, środki te można również użyć do interwencji odnoszących się do instytucji, prawa i przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej, ułatwiających integrację Polski z Unią Europejską przez wyrównanie poziomu rozwoju regionów w Polsce oraz zmniejszenie różnic między regionami polskimi i regionami Unii Europejskiej.

Fundusze partnerskie mogą być wydatkowane na przykład na finansowanie szkoleń, kampanii informacyjnych, studiów, ekspertyz, badań, pomocy technicznej, publikacji, tłumaczeń, a także wizyt studyjnych.

Wsparcie finansowe z funduszy CPF mogą otrzymać organizacje pozarządowe (np. fundacje i stowarzyszenia), a także jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji publicznej.

Całkowita odpowiedzialność za wybór i zatwierdzanie poszczególnych projektów leży w gestii Sekretarza KIE. Jest on całkowicie niezależny w podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu powierzonych mu środków. Raporty dotyczące wykorzystania Funduszy partnerskich przedkłada do akceptacji jedynie Komisji Europejskiej.

Główne problemy związane z przyznawaniem dotacji

Proces przyznawania przez instytucje rządowe dotacji z funduszy zewnętrznych tworzy zazwyczaj określone problemy. Można je umownie podzielić na dwie grupy: problemy darczyńcy, którego rolę odgrywa w tym przypadku Urząd KIE oraz problemy beneficjentów, do których skierowane są dotacje. Niektóre z pojawiających się kwestii dotyczą w mniejszym lub większym stopniu obu stron.

Po stronie darczyńcy najczęściej identyfikowane trudności związane są z odpowiednim opracowaniem dokumentów koniecznych do realizacji zadania. Muszą one spełniać przede wszystkim kryteria przejrzystości i kompletności; informacja w nich zawarta musi być przekazywana terminowo i musi być dostępna dla interesariuszy. Dodatkowo, konieczne jest zabezpieczenie interesu darczyńcy przez przygotowanie dokumentów w taki sposób, aby pozwalały one jak najbardziej precyzyjnie „ustalić” intencje i możliwości ostatecznego wywiązania się ze zobowiązań przez beneficjenta.

Wnioskodawcy i beneficjenci najczęściej skarżą się na zbyt dużą, ich zdaniem, liczbę dokumentów koniecznych do złożenia wniosku (przynajmniej część uważają za zbędną i niewnoszącą niczego do sprawy), niejasne (lub wręcz nieujawniane) kryteria wyboru projektów do sfinansowania oraz zły przepływ informacji między nimi i darczyńcą.

Niektóre z powyższych problemów tworzą stałe napięcia po obu stronach i przyczyniają się do wzajemnej nieufności. Bezpośrednie przyczyny tych napięć artykułowane przez obie strony są jednak zazwyczaj różne.

Urzednicy irytują się, że są zmuszeni odrzucać składane propozycje, bo są one przygotowywane niestarannie (źle wypełniane formularze, brak wymaganych załączników, nieaktualne druki dokumentów, nieczytelne i niekonsekwentnie sformułowane założenia) i nieterminowo. Wnioskodawcy (szczególnie ci, których wnioski zostały odrzucone już po wstępnej akceptacji formalnej, na kolejnym etapie selekcji, co zazwyczaj pogłębia frustrację), ale i beneficjenci, skarżą się na zmieniające się i niejednoznacznie sformułowane wymagania.

Z upływem czasu i nabywaniem doświadczeń wzajemne pretensje nie tylko nie znikają, ale często wręcz pogłębiają się. W rezultacie porozumienie między stronami staje się coraz trudniejsze. Urzednicy zamykają

się na uwagi i postulaty wnioskodawców, a wnioskodawcy utwierdzają się w przekonaniu o ich nieobiektywności, a nawet stronniczości

W ostatecznym rachunku tworzy się i rozpowszechnia niekorzystny wizerunek Urzędu.

Działania prowadzące do usprawniania i zobiektywizowania procesu przyznawania grantów

Analiza problemu

Pod wpływem krytycznych opinii w UKIE podjęta została próba wprowadzenia nowych zasad i czytelnych procedur przyznawania dofinansowania z funduszy CPF pochodzących z Unii Europejskiej. Punktem wyjścia stała się analiza postulatów wnioskodawców, uwagi urzędników zaangażowanych w proces przyznawania dotacji oraz zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli.

Kluczowymi dokumentami, na których pracowano w pierwszym okresie realizacji funduszy, były przygotowane wspólnie z Komisją Europejską *Memorandum Porozumienia* oraz formularz wniosku. Okazało się, że przyczynę wielu nieporozumień stanowiła okresowa aktualizacja szczegółowych zasad przygotowywania projektów (w tym przede wszystkim lista obowiązkowych załączników) i ich przyjmowania. Według urzędników oraz potencjalnych beneficjentów, nawet niewielkie zmiany w procedurach utrudniają aplikację o dofinansowanie. Nieświadomi zmian wnioskodawcy z organizacji pozarządowych, samorządów, instytutów naukowo-badawczych itd., przygotowując się do kolejnych konkursów, korzystali z nieaktualnych wersji dokumentów (wcześniej drukowanych, zachowanych w formie elektronicznej), poprawiali stare wnioski bez wprowadzenia niezbędnych korekt (nie przepisując ich i nie dostosowując do nowych formularzy) lub załączali nieaktualne załączniki. W rezultacie, przedstawiane do oceny pakiety dokumentów były im odsyłane już na początkowym etapie kwalifikacji, bez dopuszczenia do oceny merytorycznej. Powodowało to rozgoryczenie wnioskodawców, przeświadczonych o celowym działaniu urzędników niechętnie dzielących oddane im do dyspozycji fundusze, a co najmniej o „bezduszności” i odwróceniu się od obywatela „machiny administracyjnej”. Głębokie niezadowolenie potencjalnych beneficjentów wywoływała również przedłużająca się procedura konkursowa. Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków powodowały, że część złożonych propozycji traciła rację bytu (np. określone zadanie informacyjne stawało się nieaktualne) i nie mogły one już podlegać ocenie; niekiedy też, z uwagi na znaczenie wykonania danego zadania i jego terminowy charakter, konieczne okazywało się sfinansowanie go ze środków własnych kosztem zaniechania lub odłożenia w czasie innych planów. Wnioskodawcy narzekali także na dostęp do informacji o konkursach. Ta kwestia wywoływała szczególną irytację.

Najczęściej zwracano uwagę, iż ogłoszenia umieszczane są w tych tytułach prasowych, które nie są powszechnie czytane oraz że informacje drukowane są jednorazowo i łatwo je przeoczyć. Indagowani telefonicznie urzędnicy niechętnie udzielali wyjaśnień i trudno było dowiedzieć się od nich o szczegółach prowadzonego naboru.

Urzędnicy z kolei odwoływali się do stron internetowych, gdzie zawsze, ich zdaniem, można było uzyskać informacje o ogłaszanych konkursach. Niechęć do kontaktów bezpośrednich lub telefonicznych tłumaczyli przede wszystkim brakiem czasu (organizowanie całej procedury zazwyczaj oznaczało dla nich dodatkowe zadania w ramach przyznanych zakresów obowiązków). Zwracali również uwagę na konieczność zachowania równych szans i obiektywizm w późniejszej ocenie ofert, o co ich zdaniem byłoby trudniej, gdyby niektóre projekty były przez nich wcześniej konsultowane.

Najbardziej drażliwa dla obu stron okazała się jednak procedura oceniania propozycji projektowych. Urzędnicy utrzymywali, że zawsze dokładają wszelkich starań, aby proces oceny był maksymalnie obiektywny, a podstawę oceny stanowi wyłącznie jakość zgłoszonych projektów. Inne zdanie mieli na ten temat wnioskodawcy. Posądzali oceniających o stronniczość, o celowe odstępianie od wypracowania czytelnych kryteriów wyboru projektów lub ich zatajanie, a przede wszystkim brak uzasadnień do przyznanych punktacji i podjętych decyzji. Urzędnicy rewanżowali się skargami na słowną agresję wnioskodawców, których propozycje nie spełniają przedstawionych w ogłoszeniach kryteriów i z tego powodu nie mogą wziąć udziału w konkursie lub uzyskują niskie oceny; ignorowanie wskazówek i komentarzy do decyzji (co prawda pobieżnych), które odrzuceni oferenci mogliby wykorzystać, składając ponownie propozycje projektów, ich roszczeniowość przy minimalnych nakładach wysiłku włożonego w przygotowanie projektów.

Listę wzajemnych zarzutów można by jeszcze wydłużać.

Działania usprawniające

W wyniku przeprowadzonej analizy sytuacji w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej podjęte zostały kroki mające na celu ograniczenie negatywnych elementów zidentyfikowanych w procesie przyznawania dotacji. Określono kluczowe działania, które mogły usprawnić procedury.

Za najważniejsze uznano:

- zmianę sposobu informowania potencjalnych zainteresowanych w celu zapewnienia szybkiego i, co uznano za równie ważne, pełnego dostępu do podstawowych informacji o funduszach;
- ułatwienie procesu pozyskiwania dodatkowych wyjaśnień w trakcie realizowanych konkursów;
- przygotowanie przejrzystych i ogólnie dostępnych procedur oceniania projektów;
- usprawnienie (terminowość) procesu oceniania wniosków;

- przygotowanie informacji zwrotnej dla wszystkich wnioskodawców o wynikach procedury konkursowej.

Wprowadzenie zmian

W 2002 roku Sekretarz KIE aktem wewnętrznym w postaci zarządzenia powołał Komisję do spraw rozpatrywania wniosków o sfinansowanie ze środków CPF ogólnych pochodzących z pomocy Komisji Europejskiej dla Polski. Komisja otrzymała zadanie opiniowania i rekomendowania do sfinansowania przedstawianych ofert.

Podstawę gospodarowania funduszami CPF ogólnymi stanowi od tej pory *Plan finansowy dotyczący wydatkowania funduszy CPF ogólnych UE oraz Instrukcja w sprawie kryteriów i trybu uruchamiania środków finansowych pochodzących z ogólnych funduszy złotych Unii Europejskiej – counterpart funds*. Plan ten przyjmowany jest corocznie przez Komitet Europejski Rady Ministrów (wcześniej Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej). Zawiera założenia do konstrukcji planu wydatkowania Funduszy CPF, określa też okres wydatkowania środków oraz przedstawia opis działań możliwych do sfinansowania. Projekt planu finansowego przygotowuje i przedstawia Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej.

Do pakietu dokumentów włączono również bardzo istotną z punktu widzenia transparentności procesu oceny projektów *Instrukcję w sprawie kryteriów i trybu uruchamiania środków finansowych pochodzących z ogólnych funduszy złotych Unii Europejskiej – counterpart funds*. Instrukcja określa szczegółowo cele i precyzuje działania, które mogą być finansowane. Znalazły się w niej także postanowienia ogólne określające kryteria i tryb wykorzystania środków.

Oba dokumenty zostały upublicznione na stronach internetowych UKIE. Umieszczono tam również zaproszenie do składania ofert dla wszystkich zainteresowanych oraz formularz (wzór) wniosku aplikacyjnego.

Na stronach internetowych Urzędu umieszczona została także lista beneficjentów Funduszy CPF. Każdorazowo po spotkaniu Komisji w sprawie rozpatrywania ofert jest ona uzupełniana, a informacja na temat rezultatów oceny podawana jest do wiadomości wszystkich zainteresowanych.

Podano również numer telefonu do urzędnika zobowiązanego udzielać wszelkich dodatkowych informacji zainteresowanym przez cały okres trwania naboru wniosków.

Koszty zmian

Nowe procedury w zarządzaniu środkami pochodzącymi ze sprzedaży towarów i usług przekazanych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej zostały wprowadzone z wykorzystaniem istniejących zasobów Urzędu KIE. Zmieniono i poszerzono zakresy obowiązków pra-

cowników uczestniczących w obsłudze funduszy, m.in. członków komisji oceniającej oferty, osób odpowiedzialnych za umieszczanie i aktualizację informacji w internecie oraz pracowników bezpośrednio kontaktujących się z potencjalnymi beneficjentami pomocy. Do zakresu opisu stanowisk wpisano im obowiązek (i prawo) udzielania szczegółowych informacji i określonych form pomocy (wyjaśnień).

Komisja ds. rozpatrywania ofert składa się z ekspertów zatrudnionych w instytucji. Jej członkowie dodatkowe zadania wykonują również w ramach swoich obowiązków służbowych, bez dodatkowego wynagrodzenia.

Chociaż Urząd nie poniósł żadnych wymiernych nakładów finansowych w wyniku wprowadzania nowej procedury, to jednak twierdzenie o bezkosztowym przebiegu zmian miałyby się z prawdą. Z całą pewnością za koszty można uznać zarówno dodanie nowych obowiązków do opisu stanowisk pracy urzędników, co wymagało w wielu przypadkach zmiany organizacji pracy niektórych komórek w Urzędzie, jak i egzekwowanie od nich podwyższonych standardów etycznych, bezwzględnie koniecznych przy przyznawaniu pomocy zagranicznej. Bez tego cały proces usprawniania procedur pozostałby jedynie „papierową inicjatywą”.

Efekty

W rezultacie wprowadzenia nowych zasad przyznawania grantów wszyscy zainteresowani otrzymali równy dostęp do informacji dotyczących przygotowania i realizacji projektów oraz ich oceny. Środki finansowe stały się tym samym bardziej dostępne, a procedury transparentne.

Zmniejszyła się liczba skarg składanych przez zainteresowane podmioty w trakcie trwania naboru ofert i ich oceny. Zarówno wnioskodawcy, potencjalni beneficjenci, jak i grantobiorcy uzyskali dostęp do informacji o prawidłowym przygotowaniu projektów. Urzędnicy pozyskali nowe instrumenty pracy – jasne i czytelne instrukcje dotyczące współpracy z interesariuszami (oraz przełożonymi nadzorującymi przebieg procedury konkursowej).

Spełnione zostały wszystkie zalecenia nałożone na UKIE przez Najwyższą Izbę Kontroli badającą kwestie prawidłowości dysponowania Funduszami CPF.

Na żadne nieprawidłowości nie wskazuje również bardzo rygorystycznie podchodząca do wydatkowania pieniędzy podatnika europejskiego Komisja Europejska.

Możliwość multiplikacji doświadczeń

Przyjęte przez UKIE rozwiązania opracowane w celu usprawnienia procedury przyznawania grantów finansowanych z funduszy partnerskich Unii Europejskiej zostały zastosowane do realizacji innych, szczególnie wrażliwych zadań wykonywanych wewnątrz struktury. Korzystając

z doświadczeń CPF, przygotowano przepisy wewnętrzne, odnoszące się do spraw rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji celowych na realizację zadań zleczanych jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych, prac Zespołu do spraw obsługi wniosków o przyznanie patronatów, rozpatrywania ofert o udzielanie dotacji celowych na realizację zadań zgłoszonych w ramach konkursu otwartych przygotowywanych przez Urząd KIE m.in. dla Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej czy też oceny i wyboru najlepszych projektów zgłoszonych w ramach Ogólnopolskiego Konkursu Otwartego dla uczniów szkół średnich oraz studentów.

Doświadczenia Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej mogą być bez większych problemów przeniesione także do innych urzędów administracji rządowej oraz samorządowej, zajmujących się przyznawaniem grantów finansowych adresowanych do większości podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

Konkluzje

Wprowadzenie czytelnych zasad informowania o dostępnych funduszach pochodzących z pomocy zagranicznej dla Polski, ujawnienie kryteriów oceny propozycji zgłaszanych do konkursów, a także ustalenie zasad wsparcia wnioskodawców w procesie przygotowywania projektów poprawiły atmosferę wokół przyznawania grantów. Ani grantobiorcy, ani darczyńcy nie zgodziliby się jednak na stwierdzenie, że mamy już do czynienia z sytuacją bliską idealnej. Pozostało co najmniej kilka kwestii, których uporządkowanie stanowiłoby dalszy krok w kierunku transparentności działań administracji w powierzonych jej obszarach.

Wciąż nie udało się doprowadzić do powszechnie postulowanego przez interesariuszy udostępniania na stronach internetowych szczegółowych uzasadnień decyzji zarówno o przyjęciu, jak i o odrzuceniu wniosku. W przygotowanych dokumentach nie sprecyzowano koniecznych kompetencji członków Komisji oceniającej wnioski. Zgodnie z przyjętymi zasadami, są oni urzędnikami UKIE delegowanymi przez wskazane departamenty; żadnych innych kryteriów nie wskazano. Nie uwzględniono również powszechnego przekonania, że przygotowanie i umieszczenie na stronie internetowej wzorów karty oceny projektów, wraz z punktacją ogólną uzyskaną za poszczególne elementy projektu, pomogłoby przygotować w przyszłości lepsze propozycje.

Pozostaje mieć nadzieję, iż przygotowanie i wprowadzone w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej nowych procedur przyznawania dotacji to zapowiedź dalszych działań podejmowanych przez administrację w celu zwiększania transparentności podejmowanych decyzji, które składają się na tworzenie i umacnianie etycznych aspektów pracy urzędnika oraz poprawę wizerunku urzędów administracji publicznej.

Bibliografia

- Ambroziak A.A., Mileckiej M., Ostrzyniewska K., Woicka I. (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, UKIE, Warszawa 2005.
- Bulier S., Lequesne Ch., *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2005.
- Czaputowicz J., *Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9, s. 27–46.
- Demmke Ch., *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Instytut Europejski, Łódź 2004.
- Nowak-Far A., *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, ISP, Warszawa 2004.
- Trutkowski C. (red.), *Przejrzysty Samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Scholar, Warszawa 2006.

Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o.

Wydanie pierwsze

Objętość: 242 strony

Skład i łamanie: ILLUSTRIS-FOTOSERWIS

Druk i oprawa: Fabryka Druku Sp. z o.o., Warszawa