

WYDAWNICTWO KUL



**Poradnik  
kultury  
organizacyjnej**  
*good  
governance*

POD RED.  
DAWIDA KOSTECKIEGO

**Poradnik  
kultury  
organizacyjnej**  
*good  
governance*



**Poradnik  
kultury  
organizacyjnej**  
*good  
governance*

Redakcja  
Dawid Kostecki

Wydawnictwo KUL  
Lublin 2022

Recenzent  
dr Piotr Sławicki

Opracowanie redakcyjne  
Magdalena Kostecka

Opracowanie komputerowe  
Jarosław Bielecki

Projekt okładki  
Izabela Tomaszewicz

Współpraca:  
Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie  
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie  
Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie  
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku  
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach

Sfinansowano ze środków projektu  
"Kultura organizacyjna  
w jednostkach administracji publicznej - Good Governance"



Ministerstwo  
Edukacji i Nauki

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2022

ISBN 978-83-8288-016-8

Wydawnictwo KUL  
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin, tel. 81 740-93-40  
e-mail: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl), <http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: [volumina.pl](http://volumina.pl) Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812-09-08  
e-mail: [druk@volumina.pl](mailto:druk@volumina.pl)

---

## Spis treści

Wstęp (D. Kostecki) .....	5
Modele etyczne administracji publicznej a kultura organizacyjna <i>good governance</i> (D. Kostecki) .....	9
Kompetencje społeczne pracowników administracji państwowej. Raport z badań diagnostycznych w 5 urzędach wojewódzkich październik-listopad 2019 (M. Sitarczyk) .....	31
Kultura informacyjna pracowników składnikiem kultury organizacyjnej w urzędach administracji publicznej (Z. Osiński) .....	83

---

## Wstęp

**D**ynamika zmian rzeczywistości społecznej coraz częściej oddziałuje na sposób funkcjonowania administracji publicznej. To co jeszcze kilka lub kilkanaście lat temu wydawało się nowatorskim czy innowacyjnym rozwiązaniem, staje się standardowym postępowaniem. Konieczność dostosowania się do postępu cywilizacyjnego, technicznego, jakościowego i usługowego nie ominęła również administracji publicznej. Na płaszczyźnie metodologicznej objawia się to wpływem różnych, często odległych od siebie dyscyplin naukowych, na administrację. Dla uniknięcia nieporozumień, już na wstępie należy poczynić fundamentalne założenia. Przedmiotem badań jest zarówno administracja w ujęciu podmiotowym, czyli jej struktury oraz ludzie działający w ramach tych struktur, jak i administracja w ujęciu przedmiotowym, czyli działalność organizatorska, reglamentacyjna, kontrolna i wszelka inna składająca się na proces administrowania<sup>1</sup>.

Niewątpliwie analizowanie kwestii funkcjonowania administracji publicznej wymaga systemowego podejścia uwzględniającego wiele rozmaitych punktów widzenia. Administracja publiczna przestała być hierarchiczną, skostniałą strukturą, gdzie decyzje podejmowane są niejako „z góry”. Coraz częściej mówi się zastosowaniu w zarządzaniu publicznym kategorii refleksyjności, polegającej na monitorowaniu działań własnych, działań innych podmiotów oraz komunikowaniu się między podmiotami w procesie podejmowania decyzji (np. opiniowanie, uzgadnianie z innymi podmiotami zanim organ właściwy wyda decyzję). Ta informacja zwrotna dla organu pozwala na podejmowanie racjonalnych działań z uwzględnieniem możliwie

---

<sup>1</sup> S. Wrzosek, *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, red. J. Korczak, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 542.

najlepiej zebranego materiału dowodowego w sprawie. Kategoria refleksyjności w administracji publicznej jest *sui generis* cechą organizacyjno-instytucjonalną, polegającą na monitorowaniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji, kontroli, audytu, oceny, autooceny etc. Można powiedzieć, że obecne procesy decyzyjne w administracji są z wielu powodów – zewnętrznych i wewnętrznych – bardziej złożone, niż bywało to w przeszłości i dlatego zakładają refleksyjność w przytoczonym rozumieniu. Trafnym przykładem refleksyjności są konsultacje społeczne, ciała/gremia doradcze oraz wszelkie formy dialogu, pozwalające na sprawne określenie kierunków rozwoju sfery publicznej.

W klasycznym ujęciu należałoby wskazać, że w niniejszym opracowaniu dominującą metodą badawczą będzie metoda formalno-dogmatyczna, polegająca na egzegezie tekstu prawnego, udzielaniu odpowiedzi na pytanie, co wynika z treści przepisu prawnego. Tymczasem zgodnie ze współczesnymi trendami naturalistycznymi paleta badawcza została rozszerzona o metody charakterystyczne dla nauk o zarządzaniu, socjologii czy ekonomii. Pomiar kultury organizacyjnej *good governance* odbył się z wykorzystaniem badań empirycznych (wywiady grupowe, ankiety, ankietę CAWI, kwestionariusze, raporty, konsultacje merytoryczne etc.).

*Governance* w administracji publicznej nie stanowi *novum*. Termin ten w odniesieniu do zarządzania publicznego znany jest już od dziesięcioleci. Jako pierwszy użył go H. Cleveland, wskazując, że coraz większej skali problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypujących w podejmowaniu decyzji, pochodzących zarówno z organizacji publicznych, jak i niepublicznych. Zostało to celnie ujęte przez tego badacza w lapidarnym postulatcie *what the people want is less government and more governance*<sup>2</sup>. Przewidywania te okazały się prawdziwe, szczególnie w stosunku do rozwiniętych społeczeństw demokratycznych.

Z czasem, w ostatnich dwóch dekadach, koncept intelektualny *governance* zyskiwał różne przymiotniki: *local governance*, *regulatory governance*, *territory governance*, *network governance*, *global governance*, *collaborative governance*, *participatory governance* i wiele innych. Koncepcja *good governance* została wprowadzona do praktycznych działań przez Bank Światowy i znalazła swoją konkretyzację w dokumencie Komisji Europejskiej *White Paper on Governance*. Następnie zasady *good governance* zostały recypowane na szczebel ogólnokrajowy, a nawet lokalny. To stało się inspiracją do zestawienia *good governance* z określoną definicją kultury organizacyjnej.

<sup>2</sup> To czego ludzie chcą, to mniej rządu, więcej współrzędzenia.

Sferą, która pozwala łączyć strukturę wewnętrzną organizacji (jej administrowanie) z zewnętrznym otoczeniem społecznym jest kultura organizacyjna. Potrzeba diagnozy kultury organizacyjnej, panującej w jednostkach administracji publicznej oraz poszukiwania pożądanego, docelowego modelu, który z powodzeniem pozwoliłby na modernizację administracji publicznej stała przed członkami środowiska naukowego zaangażowanego w realizację projektu „Kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej – *Good Governance*”. Przeprowadzone badania ankietowe w pięciu urzędach wojewódzkich (Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach) stały się kanwą do parametryzacji kultury organizacyjnej *good governance* z wykorzystaniem metod ilościowych – model wartości konkurujących K.S. Cammerona i R.E. Quinna<sup>3</sup>. Powstałe narzędzie diagnostyczne pozwala określić stopień realizacji kultury organizacyjnej *good governance*. Jego zastosowanie jest możliwe w wyniku wyodrębnienia 25 wskaźników, opisanych za pomocą 217 mierników, wyrażonych za pomocą adekwatnych wartości liczbowych.

Jednym z głównych rezultatów projektu jest monografia książkowa *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk* (M. Cichorzewska, D. Kostecki). Publikacja ta stanowi syntetyczne ujęcie najważniejszych ustaleń poczynionych w trakcie trwania projektu. Niemniej jednak, ze względu na interdyscyplinarny obszar badawczy oscylujący wokół prawa, nauk administracyjnych, ekonomii i zarządzania publicznego, część z autorów zdecydowała się zaprezentować wyniki swoich badań w ramach suplementu zatytułowanego *Poradnik kultury organizacyjnej good governance*. Jest to zbiór refleksji, przemyśleń oraz analiz odnoszących się do tematyki *good governance* przez pryzmat: etyki, kompetencji społecznych oraz kultury informacyjnej, które nie ujrzały do tej pory światła dziennego.

Autorzy w zakresie poszczególnych obszarów badawczych podjęli się próby namysłu praktycznego nad rolą i znaczeniem kultury *good governance* w konkretnym aspekcie. Jednakże, prezentowane podejście pozbawione byłoby sensu, gdyby nie zostało oparte na wspólnym systemie pojęć badawczych. Biorąc pod uwagę fakt, że istnieje pokaźna liczba definicji kultury organizacyjnej (około 150), autorzy

<sup>3</sup> K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna. Diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, Warszawa 2015.



poszczególnych opracowań przyjęli koncepcję wywodzącą się z dokumentu *White Paper on Governance*. Kultura organizacyjna to system podzielanych znaczeń, postaw i wymogów zachowań wynikający z zasad odpowiedzialności/rozliczalności (*accountability*), otwartości (*openness*), partycypacji (*participation*), efektywności (*effectiveness*) i spójności (*coherence*). Kultura organizacyjna *good governance* determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej oraz jej etos i służy realizacji dobra publicznego. Warto zaznaczyć, że kultura organizacyjna jest procesem proaktywnym, konstruującym rzeczywistość.

Pytanie o kształt administracji publicznej pozostaje pytaniem otwartym, chociaż raczej wspólnym mianownikiem prezentowanym przez wszystkich autorów opracowania jest odejście od przypadkowego, chaotycznego zarządzania w administracji publicznej – „dryfującego” w bliżej nieznanym kierunku – na rzecz uporządkowanych organizacji posiadających właściwą sobie dystynkcję i charakterystykę. Niewątpliwie postulatem prawnym, godnym rozważenia w przypadku pojawienia się tzw. momentu konstytucyjnego jest wprowadzenie przepisu artykułującego *explicite* zasadę prawa do dobrej administracji. To wniosek ogólny, który zdaje się przyświecać wielu, którym zależy na sprawnej i skutecznej administracji.

Pisarz, scenarzysta Pierre Lamaitre w książce *Do zobaczenia w zaświatach* niezwykle metaforycznie ułokował miejsce administracji w sferze społecznej, wskazując, że „wróg, wojna, administracja, armia, wszystko to podobne, nikt nic z tego nie rozumie i nikt nie wie, jak z tym skończyć”. W pewnym sensie suplement do książki *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk* świadczy, że autorzy nie chcieli postawić kropki we właściwym miejscu, chcąc za wszelką cenę powiedzieć „coś więcej”. Podzielałam opinię francuskiego prozaika, że czasem trudno jest „skończyć” w odpowiednim momencie, jednak wierzę głęboko, że niniejszy zbiór artykułów będzie nie tylko rozszerzeniem projektowych ram badawczych, ale przede wszystkim pozwoli zainteresowanym niniejszą tematyką chociaż w części zaspokoić niedosyt wiedzy, a zarazem ukierunkować dalszą eksplorację naukową.

Mam nadzieję, że proponowany model *good governance*, który ze swej natury implikuje uczestnictwo i koordynację wielu różnych podmiotów w procesach zarządzania przyczyni się do ożywczego interdyscyplinarnego dyskursu zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków administracji publicznej.

Dawid Kostecki

# Modele etyczne administracji publicznej a kultura organizacyjna *good governance*<sup>1</sup>

## 1. Uwagi wprowadzające

W e współczesnym świecie nastąpił wyraźny wzrost zainteresowania problematyką standardów etycznych dla poszczególnych zawodów. O ile zawód lekarza czy prawnika ze względu na rozwinięty odpowiednio samorząd adwokacki – notarialny czy lekarski – wytworzył praktyczne narzędzia w postaci kodeksu dobrych praktyk, o tyle wewnętrzne zróżnicowanie zawodu urzędnika (urzędnik administracji państwowej, urzędnik administracji samorządowej) oraz stan transformacji administracji publicznej nie sprzyjały wypracowaniu właściwych standardów etycznych. Renesans refleksji etyczno-zawodowej z jednej strony należy traktować jako wynik pewnej „mody” w ramach procesu krystalizowania się poszczególnych zawodów, z drugiej zaś strony jest to swoiste *antidotum* na obecny „kryzys moralny” postępujący w wielu dziedzinach życia publicznego.

Zawód urzędnika cieszył się estymą i poważaniem w II Rzeczypospolitej, jednak wraz z upływem czasu utracił na znaczeniu. Niestety po II wojnie światowej etos urzędniczy został zupełnie zdeprecjonowany. Urzędnik zyskał miano osoby, którą cechuje buta, służalczość wobec władzy i dbałość o własne interesy. Burzliwa transformacja ustrojowa oraz rosnąca na początku lat 90-tych korupcja gospodarcza, polityczna i urzędnicza nie stanowiły korzystnego gruntu do odbudowy utraconego

<sup>1</sup> Doktor prawa, Katedra Teorii i Filozofii Prawa KUL, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8132-997X>.

etosu czy własnych tradycji służby publicznej. W tym kontekście widoczna jest potrzeba umocnienia więzi zaufania społecznego między państwem i obywatelem. Dodatkowo, dynamiczny rozwój społeczny, polityczny, gospodarczy czy technologiczno-cyfrowy sprawia, że niejednokrotnie przepisy prawa nie nadążają za zmieniającą się rzeczywistością. Popularną propozycją programową są rozmaite formy prawa „miękkiego” (*soft law*), które w założeniu nie stanowią balastu proceduralnego, lecz umożliwiają odnalezienie się „w gąszczu przepisów”.

W dobie rewolucji cyfrowej etyka administracyjna zaczyna odgrywać coraz większą rolę, zaś potrzeba wypracowania określonych modeli standardów etycznych wydaje się być oczywista. Dostęp do ogromnej ilości danych, elektroniczne zarządzanie dokumentacją sprawiają, że przed urzędnikiem pojawiają się nowe wyzwania i zagrożenia związane z cyberterroryzmem (np. ataki hackerskie).

Ponadto, brak transparentności działalności urzędniczej, zjawisko korupcji czy pasywność organów administracji publicznej niejednokrotnie staje się przedmiotem zainteresowania mediów. Wypracowanie właściwego modelu etycznego umożliwi kształtowanie świadomości misji zawodowej oraz przyczyni się do napiętnowania i marginalizacji negatywnego obrazu urzędnika w społeczeństwie.

## 2. Administracja publiczna

Termin „administracja” wywodzi się od łacińskiego czasownika *ministrare*, co oznacza służyć, a po dodaniu przedrostka *ad* – obsługiwać, zarządzać, wykonywać i kierować (*administrare*)<sup>2</sup>. 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”<sup>3</sup>. Inna z wielu definicji zakłada, że administracja publiczna to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez ograny samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>4</sup>. Przytoczona definicja kładzie nacisk na wyodrębnienie w ramach administracji publicznej:

<sup>2</sup> *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska Daszkiewicz, t. I, Warszawa 2012 (dostęp: 13.06.2021).

<sup>3</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91.

<sup>4</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 10.

administracji rządowej i samorządowej, a także innych podmiotów powoływanych do wykonywania zadań publicznych.

Termin administracja publiczna w znaczeniu podmiotowym odnosi się do wyodrębnionego zespołu ludzi realizujących wspólny cel, zaliczana jest do kategorii organizacyjnych systemów społeczno-kulturowych<sup>5</sup>. Nowe procesy i koncepcje społeczno-kulturowe skłaniają do stawiania wielu pytań o pozycję, misję i funkcję administracji publicznej w rozwiniętym społeczeństwie demokratycznym<sup>6</sup>.

### 3. Typologia modeli etycznych administracji publicznej

#### 3.1. Model idealnej biurokracji

Za twórcę tej koncepcji uchodzi Max Weber, który zakładał autonomię administracji publicznej sprawującej w sposób zawodowy, bezstronny i apolityczny zadania określone w prawie powszechnie obowiązującym. Ze względu na horyzontalną relację na linii organy władzy a społeczeństwo model ten dość obrazowo nazywa się „obozem warownym”. Obywatel postrzegany jest jako strona postępowania, jako petent, korzystający z onnipotentnego aparatu władzy publicznej<sup>7</sup>. Urzędnik to kompetentny technokrata. Niemniej jednak, poglądy Webera mimo krytyki, nadal stanowią punkt wyjścia do rozwoju późniejszych kierunków badań i ujmowania administracji<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 14.

<sup>6</sup> Zob. J. Izdebski, *Koncepcje misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

<sup>7</sup> S. Mazur, *Etos służby publicznej i jego oblicza*, w: *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, red. S. Mazur, Gdańsk 2012, s. 10.

<sup>8</sup> T. Barankiewicz, *Modele etyki urzędniczej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, s. 104; zob. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980; G.L. Seidler, *Weberowska koncepcja biurokracji*, w: *Państwo-Prawo-Obywatel*, Wrocław 1989, s. 183.

### 3.2. Model odpowiedzialności

Powstał w wyniku konieczności wzmocnienia zaufania na linii: państwo – społeczeństwo. Jego celem jest zapewnienie przestrzegania przez urzędników odpowiednich procedur oraz zachowanie transparentności w administracji publicznej. Model odpowiedzialności stanowi odpowiedź na zjawiska patologii w administracji publicznej oraz korupcję urzędniczą. W Polsce odpowiedzialność prawna i administracyjna urzędników jest regulowana przepisami różnych gałęzi prawa: prawa karnego, cywilnego, prawa pracy i prawa administracyjnego. To instytucjonalne rozproszenie nie sprzyja egzekwowaniu odpowiedzialności. „Poza sferą odpowiedzialności dyscyplinarnej musi istnieć dziedzina, w której przełożony dysponuje pewną swobodą działania w stosunku do podporządkowanych mu pracowników i ma prawo dokonywać określonych ocen tylko z tej przyczyny, iż jest jego przełożonym, kieruje danym działem pracy i ponosi za niego odpowiedzialność”<sup>9</sup>.

Zatem, zgodnie ze współczesnymi trendami można powiedzieć, że model odpowiedzialności w administracji publicznej obejmuje zarówno sformalizowane i niesformalizowane standardy etyczne. Bezpośrednim przejawem realizacji tego modelu może być przeprowadzanie audytu, dokonywanie sprawozdań czy okresowa ocena pracownicza. Wadą modelu odpowiedzialności jest fakt, że nie uwzględnia on złożoności moralności. Zakłada tylko możliwość przypisania pracownikowi winy. Tymczasem moralność przejawia się w ulepszaniu czegoś: siebie, otoczenia, danej organizacji społecznej i instytucjonalnej, czy też jest po prostu dążeniem do ideałów moralnych<sup>10</sup>.

### 3.3. Model menadżerski (*New Public Menager*)

Wywodzi się z przekonania o wyższej efektywności przedsiębiorstw prywatnych niż organizacji sektora publicznego. Stąd dążenie do wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego w osiągnięciu wysokiej efektywności, także na gruncie sektora publicznego. Istotą tego modelu jest przeniesienie mechanizmów jakimi są zarządzanie i rynek na obszar sektora publicznego. Kierunek ten był urzeczywistniany przy wykorzystaniu następujących instrumentów: prywatyzacja przedsiębiorstw

<sup>9</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 263.

<sup>10</sup> T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 140.

publicznych, wprowadzenie kontraktowania na podstawie przetargów, tworzenia rynków wewnętrznych, wprowadzenie instytucji agencji, wprowadzenia opłat za usługi<sup>11</sup>. Wprowadzenie tych założeń w życie, częściowo przyniosło pozytywne rezultaty, jednak nie uwzględniało specyfiki funkcjonowania administracji publicznej.

### 3.4. Model *good governance* – zarządzanie humanistyczne

Określa się go mianem zarządzania publicznego, partycypacyjnego. W przeciwieństwie do modelu menadżerskiego akcentuje rolę różnych podmiotów (aktorów) społecznych w tworzeniu i realizacji wspólnej polityki publicznej poprzez takie formy jak: konsultacje społeczne, referenda, inicjatywy obywatelskie, organizacje i stowarzyszenia obywatelskie<sup>12</sup>. W punkcie wyjścia zarządzanie sprawami prywatnymi różni się jednak od zarządzania w sektorze prywatnym<sup>13</sup>. W przypadku modelu *good governance* kryterium ekonomiczne nie stanowi głównej determinanty, gdyż zakłada się kompleksowość rozwiązań dotyczących zaprowadzenia nowego ładu społecznego funkcjonującego na wzór sieci, a nie jak w modelu menadżerskim powiązań linearnych z określonym centrum decyzyjnym.

Zarządzanie złożonymi i dynamicznymi systemami społecznymi wymaga innowacyjnego podejścia, zakładającego świadomą rezygnację z roli menadżera na rzecz funkcji „moderatora”, koordynatora, uwzględniającego postulaty wszystkich stron. Położenie nacisku na „czynniki ludzkie” pozwala uzyskać efekt zaangażowania wielu podmiotów w proces „współdecydowania”. Konstatacją przemawiającą za modelem *good governance* jest fundamentalne założenie, że bez funkcjonowania infrastruktury etycznej niemożliwa jest realizacja prawa do dobrej administracji.

Prawo to może być interpretowane w następujących kategoriach:

- 1) uprawnienie obywatela, odnoszące się do konstrukcji prawnej, która jest skonkretyzowana miejscowo i zindywidualizowana w systemie prawa;
- 2) publiczne prawo podmiotowe, będące rzeczywistą lub postulowaną wyodrębnioną instytucją prawną, charakteryzującą się możliwością wnoszenia roszczeń wobec organów administracji publicznej;

<sup>11</sup> B. Plawgo, *Zarządzanie Publiczne*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 182.

<sup>12</sup> T. Barankiewicz, *Etyka urzędnicza a teorie administracji publicznej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, t. XII, Warszawa 2016, s. 107.

<sup>13</sup> Tamże.

- 3) 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;
- 4) kategorię pozaprawną, oznaczającą zjawisko społeczne przejawiające się w sferze różnych relacji politycznych, kontekstach społecznych, psychologicznych oraz ocen etycznych<sup>14</sup>.

Wszystkie te kategorie, rozpatrywane łącznie bądź oddzielnie, kreują obraz administracji poddawany subiektywnej ocenie, która staje się podstawą do przeprowadzenia obiektywnej oceny odczuć społecznych<sup>15</sup>.

Prawo do dobrej administracji stanowi prawo człowieka III generacji i jest uważane za istotny fragment szerszego prawa do dobrego rządzenia (*right to good governance*)<sup>16</sup>.

Budowanie kultury organizacyjnej w oparciu o model *good governance* zakłada: wprowadzanie kodeksów etycznych, które są zapisami kluczowych w danej dziedzinie norm postępowania, instytucji doradcy ds. etyki, tworzenie komisji lub komitetów ds. etyki, indywidualne sposoby działania, którymi mogą się posłużyć pracownicy, jeśli uznają, że coś niewłaściwego dzieje się w ich środowisku zawodowym<sup>17</sup>.

#### 4. Kultura organizacyjna *good governance*

Kultura organizacyjna *good governance*<sup>18</sup> wpisuje się coraz bardziej w powszechne założenie, że administracja publiczna powinna w większym stopniu wzorować się na zarządzaniu działalnością gospodarczą, tj. zarządzaniu przedsiębiorstwami, aniżeli być tylko procedurą administracyjną. KOGG determinuje tożsamość organizacji, przynależność do niej oraz etos i służby realizacji dobra publicznego.

Wdrożenie kultury organizacyjnej *good governance* jest podstawą do budowy zaufania społeczeństwa do administracji publicznej. Kluczowym elementem jest element partycypacyjny w ramach *good governance*, który umożliwia tworzenie

<sup>14</sup> Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003, s. 18–19.

<sup>15</sup> J. Szczot, *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, s. 44.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Wprowadzenie*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, t. XIII, s. 4.

<sup>17</sup> Por. B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 45.

<sup>18</sup> Kultura organizacyjna *good governance* – KOGG.



przyjaznych warunków do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego oraz pobudzania postawy kreatywności i przedsiębiorczości.

Komisja Europejska przyjęła Białą Księgę *European Governance* (2001). W dokumencie tym proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających polityki. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów<sup>19</sup>.

W Białej Księdze Komisja Europejska zaproponowała 5 głównych kryteriów dobrego rządzenia: odpowiedzialność, otwartość, partycypacja, efektywność, spójność. W zakresie realizacji projektu *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej good governance* zespół ekspertów powołanych w ramach programu Dialog przyporządkował kryteria do uwarunkowań administracji publicznej.

1. Odpowiedzialność jest rozumiana jako konieczność, obowiązek moralny lub prawny instytucji, kadry kierowniczej i pracowników odpowiedzialności za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji zarówno w stosunku do otoczenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego.
2. Otwartość oznacza maksymalną transparentność jednostki administracji publicznej na każdym jej szczeblu dla otoczenia zewnętrznego (obywateli i opinii publicznej) i wewnętrznego (pracownicy i współpracownicy), szeroki dostęp do informacji publicznej, obejmujący również działania planowane i wyniki podjętych inicjatyw. Otwartość cechuje stopień wdrożonych mechanizmów antykorupcyjnych, które istotnie wspomagają przejrzystość administracji oraz komunikatywny język, zrozumiały dla każdego obywatela.
3. Partycypacja to stopień zaangażowania jednostek (obywateli, pracowników) w procesy decyzyjne administracji publicznej na wszystkich jej poziomach i we wszystkich etapach: programowania, implementacji i monitoringu (lub realizacji zadań). Dialog społeczny obejmuje trzy podstawowe formy: informowanie, konsultowanie, współdecydowanie.

<sup>19</sup> Koncepcja *good governance* jest o wiele starsza. Pochodzi z początku lat 90-tych. Po raz pierwszy została wprowadzona przez Bank Światowy do dokumentów programowych i pomocowych. Na początku podstawowym jej celem była poprawa skuteczności funkcjonowania pod kątem osiągania założonych celów rozwojowych.



4. Efektywność to dążenie do zapewnienia wysokiej jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej przy możliwie najniższych ponoszonych przez nie kosztach poprzez reorganizację procedur oraz kompetencji i obowiązków personelu. To także poprawa potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów.
5. Spójność to precyzyjne określenie zakresu formalno-prawnych uprawnień i obowiązków poszczególnych instytucji, jednostek i stanowisk w celu zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i koherentnego rozwoju. Wyraża się to poprzez odpowiednie przywództwo i odpowiedzialność kadry kierowniczej umożliwiające prawidłowe i jednolite działanie w złożonym systemie administracyjnym.

Kultura organizacyjna *good governance* stanowi podstawę do urzeczywistniania etosu urzędniczego. Wskazane cechy składają się na uniwersalny fundament modelu administracji publicznej, który z jednej strony wpisuje się w katalog otwarty cech etosu urzędniczego, zaś z drugiej strony jest realną koncepcją programową w procesie zarządzania administracyjnego.

Skuteczność funkcjonowania przedstawionych założeń, poza regulacją prawną, zależy od standardów odpowiednich zachowań, spełnienia następujących warunków: skutecznego prowadzenia dochodzenia w przypadkach naruszeń prawnych, karanie wszystkich, którzy naruszają je, a także ochrony tych, którzy postępują godnie i zgodnie z normami prawnymi, wartościami etycznymi i rzeczonym etosem urzędniczym<sup>20</sup>.

Nie zmienia to faktu, że esencją administracji publicznej jest człowiek. Kultura organizacyjna *good governance* pozwala spojrzeć na proces zarządzania z perspektywy humanistycznej. Istotą zarządzania nie jest sam rezultat czy zachowanie prawidłowego mechanizmu działania, lecz zapewnienie stałej motywacji do jak najlepszego wykonywania obowiązków. Tworzenie klimatu wzajemnego poszanowania swoich praw i obowiązków pozwala usprawnić proces i uzyskać lepszy efekt. Stanowi to swoisty „przewrót kopernikański” w relacji urzędnik – urzędnik oraz urzędnik – klient.

<sup>20</sup> Zob. B. Kudrycka, *Etos urzędniczy*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, s. 209–210.

## 5. Pojęcie etosu

Najbardziej lapidarna definicja słowa „etos”, a zarazem oddająca istotę zagadnienia została zawarta w Słowniku PWN. Termin ten oznacza „ogół wartości, norm i wzorów postępowania przyjętych przez daną grupę ludzi”<sup>21</sup>. Rozszerzając przytoczoną definicję należy zaznaczyć, że etos jest „konkretną postacią moralności, stanowiącą system obyczajów określonej grupy społecznej, wyróżniający się w stylu życia. Jest realizacją przyjętego konwencjonalnie układu norm moralnych oraz próbą interpretacji zasad moralnych prawa naturalnego, a także konsekwencją przyjętej w grupie społecznej hierarchii wartości”<sup>22</sup>.

W rozważaniach etycznych często trudno jest jednoznacznie określić czy wskazane postępowanie jest dobre czy złe. Weryfikacja odbywa się za pośrednictwem kategorii moralnych, np. sumienia. Odmiennie jest w przypadku etosu, który znamionuje „przywiązanie do pewnych koncepcji i zasad etycznych w sposób praktyczny i łatwo egzekwowalny”<sup>23</sup>.

Istotą jest uczynienie z etosu pewnego stylu życia. Wówczas jest on łatwo weryfikowalny dla każdego przedstawiciela danej instytucji. W tym kontekście należy podkreślić, że o jakości pracy w danej instytucji decydują nie przepisy czy też kodeks etyczny przez nią przyjęte, ale codziennie realizowany etos, który pracownicy uczynili stylem życia<sup>24</sup>. Inaczej etos to postawa wspólnoty czy społeczności, warunek jej spójności i możliwości współdziałania wynikający z wyznawanych i zgodnie urzeczywistnianych wartości<sup>25</sup>.

## 6. Determinanty etosu urzędniczego

Coraz większa złożoność życia społecznego mnoży liczbę konfliktów interesów, dylematów moralnych czy wreszcie trudności we właściwej interpretacji dobra wspólnego<sup>26</sup>. Postępujący kryzys wartości i idący z nim w parze relatywizm sprawiają, że restytucja etosu urzędnika administracji publicznej stanowi nader aktualne

<sup>21</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/etos.html> (dostęp: 14.06.2021).

<sup>22</sup> A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 235–236.

<sup>23</sup> J. Hołówka, *O etyce w administracji publicznej*, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji*, Warszawa 2012, s. 55.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> E. Chmielecka, *Uwagi o etosie i kodeksach*, „Sprawy Nauki” 3 (2008), s. 26.

<sup>26</sup> D. Bąk, *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, s. 82.

zagadnienie. Wskazane przyczyny intensyfikują oraz rozszerzają refleksję etyczną w tym obszarze.

Stworzenie etosu urzędnika administracji publicznej na pierwszy rzut oka może się wydawać nieco karkołomnym zadaniem. Każda próba *de facto* jest obarczona subiektywną perspektywą, a także pewnym ryzykiem błędu. Niemniej jednak, dla przyjęcia określonego zespołu cech odzwierciedlających uwarunkowania administracji publicznej należy wskazać na pozycję społeczną i prawną urzędnika.

## 6.1. Pozycja społeczna

Urzędnik musi być związany z państwem przez piastowane stanowisko, ale także – a może nawet bardziej – ze społeczeństwem przez służbę, którą dla niego wykonuje<sup>27</sup>. Innymi słowy, urzędnik jest tą osobą, która „przybliży państwo obywatelowi”<sup>28</sup>. Wokół zagadnienia służby koncentruje się praktycznie cała idea etosu urzędniczego. Słowo „służba” zdaje się oddawać esencję etosu urzędniczego. Niewątpliwie jest to wzniosły ideał, któremu bardzo trudno sprostać. W praktyce obszar znaczeniowy terminu „służba” jest dość szeroki. Na pierwszym miejscu wymienia się zwykle spełnianie posługi przy kimś, pracę w cudzym gospodarstwie (sprzątanie, gotowanie) – zwykle za wynagrodzeniem<sup>29</sup>. Wyrazem „służba” określamy następnie „pracę w urzędzie państwowym, instytucji użyteczności publicznej, wojsku itp.” oraz instytucje obejmujące całokształt zagadnień związanych z daną dziedziną, np. „służba zdrowia”, „służba cywilna” itp.

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”<sup>30</sup>. Niestety okres PRL uwypuklił stosunek zależności, poddania, podporządkowania należący do istoty służby<sup>31</sup>. Obecnie rehabilitacja terminu „służba” powinna wskazywać na głębsze znaczenie tego terminu. Mianowicie „służba” to wyraz miłości, który może mieć heroiczne, ale i bardzo zwyczajne

<sup>27</sup> J. Klos, *Pomiędzy służą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, s. 66.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Tenże, *Służba*, w: *Słownik teologiczny*, red. A. Zuberbier, Katowice 1998, s. 534–536.

oblicze. Może polegać po prostu na rzetelnym zaangażowaniu się w pracę zawodową. W przypadku urzędnika chodzi o to, aby w kliencie dostrzec drugą wyjątkową osobę, a nie natrętnego petenta.

Ideę służby trafnie oddają słowa J. Kłosa, który konstatuje, że „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”<sup>32</sup>.

## 6.2. Pozycja prawna

Pozycja prawna urzędnika została uregulowana już na poziomie ustawy zasadniczej. Treść art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>33</sup>. W praktyce oznacza to, że urzędnik przy załatwianiu konkretnych spraw i podejmowaniu decyzji powinien mieć na uwadze konkretny przepis prawa (przy podejmowaniu decyzji na piśmie powinien przywołać ów przepis) i wszelkie jego działania służbowe powinny mieścić się w granicach prawa<sup>34</sup>.

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 podawać 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”<sup>35</sup>. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył szczególny status służby cywilnej, który „ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami

<sup>32</sup> J. Kłos, *Pomiędzy służą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, s. 67.

<sup>33</sup> Zob. art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>34</sup> R. Banajski, *Etos urzędników administracji państwowej a etos urzędników administracji samorządowej. Elementy wspólne i różnice*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 151.

<sup>35</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego W. 17/94 (OTK z 1994 r., cz. I, s. 191).

konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu, jakim jest Rzeczpospolita<sup>36</sup>. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zdaje się jednoznacznie wskazywać zarówno na uprzywilejowaną pozycję prawną urzędnika, ale zarazem nakłada wymogi bezstronności i uczciwości, czy nawet w pewnych przypadkach wiąże się z ograniczeniami praw i wolności.

## 7. Cechy etosu/ Ideał cech osobowych urzędnika

Z perspektywy etyki zawodowej ważne jest, aby szczegółowe normy kierujące działaniami kadry urzędniczej wynikały wprost ze sfery uniwersalnych wartości moralnych<sup>37</sup>. Sukcesywny wzrost znaczenia i roli „miękkich wartości” w życiu społecznym i publicznym przyspiesza proces formowania się etosu. Stąd w ramach kanonu zachowania urzędnika należy wypracować zestaw pożądanych cech składających się na swoisty wzorzec osobowy. W związku z tym, że zarządzaniem w administracji publicznej zajmują się konkretne osoby i grupy społeczne, tak znaczącą rolę odgrywają ich osobiste przymioty<sup>38</sup>.

Etyka cnót (aretologia) może stanowić cenne narzędzie, nie tylko do opisu „ideału urzędnika”, ale także może odnosić się do praktycznych koncepcji potrzebnych w pełnieniu funkcji publicznych. „Chodzić może o takie umiejętności, jak kompetencje w komunikacji werbalnej i niewerbalnej, kompetencje retoryczne w kontaktach międzyosobowych, zdolność do wyrażania i przyjmowania krytyki oraz pochwał, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, zdolność do negocjowania i mediacji itp.”<sup>39</sup>

Przykładowy katalog wspólnych wartości etycznych obejmuje: uczciwość, profesjonalizm, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność, poszanowanie ludzi<sup>40</sup>. Należy pamiętać, że katalog wartości etycznych staje się stabilny, jeśli odpowiada mu dojrzałość etyczna pracowników<sup>41</sup>.

Brytyjski premier John Major powołał w 1994 r. Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym (*The Committee on Standards in Public Life*), której celem jest badanie

<sup>36</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002 r. (K 9/02 OTK-A 2002k nr 7 poz. 94).

<sup>37</sup> D. Bąk, *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, s. 85.

<sup>38</sup> J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, s. 74.

<sup>39</sup> T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych...*, s. 182.

<sup>40</sup> M. Dębicki, B. Kudrycka, *O potrzebie etycznego administrowania w samorządzie terytorialnym*, w: M. Dębicki, B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie*, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>41</sup> J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, s. 74.

wszelkich obaw związanych z normami etycznymi urzędników państwowych, weryfikacja kwestii finansowania partii politycznych oraz przedstawianie propozycji zmian gwarantujących najwyższy standard zachowań w życiu publicznym<sup>42</sup>.

### **Bezinteresowność**

Sprawujący urzędy publiczne winni podejmować decyzje kierując się wyłącznie dobrem publicznym. Wykluczone jest podejmowanie decyzji mające na celu uzyskanie korzyści materialnych lub finansowych dla siebie, swych rodzin lub przyjaciół.

### **Rzetelność**

Sprawującym urzędy publiczne nie wolno zaciągać jakichkolwiek zobowiązań o charakterze finansowym lub też innego typu w stosunku do jednostek, które mogą wywierać na nich wpływ w trakcie pełnienia przez nich urzędowych obowiązków.

### **Obiektywizm**

Wykonując swe obowiązki publiczne, w tym dokonując nominacji na publiczne stanowiska, udzielając zamówień publicznych oraz rekomendując jednostki do nagród lub świadczeń, sprawujący urzędy publiczne winni dokonywać selekcji według kryteriów merytorycznych.

### **Odpowiedzialność**

Sprawujący urzędy publiczne są odpowiedzialni przed opinią publiczną za swe decyzje i czynności oraz muszą się poddawać wszelkiej kontroli odpowiedniej dla pełnionego urzędu.

### **Otwartość**

Sprawujący urzędy publiczne winni być jak najbardziej otwarci w sprawie wszelkich podejmowanych decyzji i czynności. Powinni oni przedstawiać przyczyny swych decyzji i ograniczać dostęp do informacji jedynie wtedy, kiedy jasno wymaga tego szersze dobro publiczne.

### **Uczciwość**

Sprawujący urzędy publiczne są obowiązani do ujawnienia wszelkiego typu osobistych interesów powiązanych z obowiązkami urzędowymi oraz – aby chronić

<sup>42</sup> T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie” 1 (2005), s. 102.

dobro publiczne – do podejmowania kroków w celu uniknięcia jakichkolwiek mogących zaistnieć konfliktów interesów.

### **Przywództwo**

Sprawujący urzędy publiczne winni propagować i wspierać niniejsze zasady poprzez własny przykład, a także kierując pracą innych oraz nadzorując tę pracę.

W założeniach charakterystyki cech osobowo-moralnych urzędnika powinniśmy odróżnić to, co można nazwać naczelnymi i pomocniczymi cechami osobowo-moralnymi<sup>43</sup>. Przyjęcie takiego kryterium podziału jest zasadne w kontekście zachodzących między wartościami związków logicznych i faktycznych. Do naczelnych cech osobowo-moralnych zalicza się: uczciwość, uprzejmość, życzliwość czy gotowość do przyjęcia krytyki, z kolei jako cechy pomocnicze należy zakwalifikować sumienność czy rzetelność.

Powyższa klasyfikacja pozwala zauważyć daleko idącą niekonsekwencję polskiego ustawodawcy, który zbyt duży akcent kładzie na cechy pomocnicze. Sumienność czy rzetelność, wymieniane często przez polskiego ustawodawcę, mogą występować u osób nawet głęboko niemoralnych czy postępujących niegodziwie, bądź działających na rzecz niegodziwego systemu lub instytucji. Paradoksalnie trudno odmówić sumienności i rzetelności niemieckim żołnierzom, którzy tworzyli załogi obozów koncentracyjnych w okresie II wojny światowej<sup>44</sup>. Ten skrajny przykład pozwala lepiej zrozumieć dystynkcję pojęciową, której oś stanowi moralne dobro wynikające z samej natury cechy.

### **Uczciwość**

To cecha niezwykle pożądana, stanowiąca fundament etosu urzędniczego. Termin „uczciwości” jest wieloznaczny. Jako kategoria moralna uczciwość podobnie jak cnoty honoru, dzielności oraz sprawiedliwości, jest ufundowana na afirmacji trzech podstawowych wartości: 1) prawdy; 2) poczucia godności własnej i innych; 3) odrzuceniu tego, co złe<sup>45</sup>.

W pierwszym znaczeniu uczciwość powiązana jest z postawą obiektywności i postrzeganiu oraz opisywaniu rzeczy takimi, jakimi są w rzeczywistości, a nie

<sup>43</sup> T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych...*, s. 222.

<sup>44</sup> Tamże, s. 224.

<sup>45</sup> Z. Cieślak, *Wychowanie do uczciwości*, <http://www.fidesetratio.org.pl/files/plikipdf/cieslak1.pdf> (dostęp: 15.06.2021).



jakimi chcielibyśmy, aby one były. Po drugie, uczciwość polega na respektowaniu w każdej sytuacji godności innego człowieka, niezależnie od wieku, płci, pochodzenia, pozycji i roli społecznej, religii, wyznania czy narodowości. Po trzecie wreszcie, uczciwość będzie oznaczać rezygnację z niegodziwych metod działania i sprzeciwiać się zasadzie „cel uświęca środki”.

### **Życzliwość**

W ujęciu interpersonalnym życzliwość będzie opierać się na utrzymaniu dobrych relacji interpersonalnych z obywatelami i współpracownikami, co jest szczególnie istotne ze względu na wizerunek danego urzędu i administracji publicznej w ogóle<sup>46</sup>. Obowiązek życzliwości można wywnioskować z zasady godnego zachowania się w miejscu pracy i poza nim, sformalizowanej w paragrafie 14 pkt. 2 Zarządzenia. Zasada godnego zachowania nakłada na członków korpusu służby cywilnej obowiązek zachowania reguł współżycia społecznego i kultury osobistej. Nadanie wskazanemu obowiązkowi moralnemu wymiaru prawnego pozwala na zmianę paradygmatu postawy urzędnika wobec obywatela z „chłodno-urzędniczej” na postawę życzliwości i uprzejmości. Cecha ta jest niezbędna do tworzenia przyjaznej atmosfery w pracy i budowania pozytywnego wizerunku administracji publicznej. Inaczej rzecz ujmując, jest to sprawność moralna, doskonaląca relacje interpersonalne w realizacji dobra wspólnego.

### **Odpowiedzialność i gotowość przyjęcia krytyki**

Odpowiedzialność jako cecha ludzkiego charakteru odnosi się do zdolności bycia odpowiedzialnym za coś lub kogoś albo też gotowości ponoszenia konsekwencji określonego działania lub zaniechania. Sposób odpowiedzialnego działania oznacza postępowanie podmiotu: uczciwe, staranne, profesjonalne, zgodne z jego najlepszą wiedzą oraz świadome.

Z odpowiedzialnością integralnie powiązana jest gotowość do przyjęcia krytyki. Naprawienie negatywnych skutków swojego postępowania jest sprzężone z problematyką odpowiedzialności. Każde ludzkie działanie obarczone jest ryzykiem błędu, zaś sztuką jest „bycie odpowiedzialnym”, czyli przyznanie się do winy, poniesienie konsekwencji, naprawa błędu i wyciągnięcie wniosków. Popełnianie błędów należy traktować w kategoriach doświadczenia zawodowego, które ma walor edukacyjny

<sup>46</sup> Zob. D. Babiak-Kowalska, *Prawa i obowiązki pracowników samorządowych*, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych*, red. S. Płazek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki i in., Warszawa 2009, s. 52.



oraz przyczynia się na przyszłość do profesjonalizacji działań podejmowanych przez urzędników.

Prezentowana triada uczciwość – życzliwość – odpowiedzialność odnosi się w sposób holistyczny do systemu administracji publicznej. W oparciu o te cechy można tworzyć rozbudowane kodeksy etyczne. Uczciwość dotyczy podejścia do pracy, rzetelnej i zindywidualizowanej oceny stanu faktycznego, życzliwość pozwala na budowanie właściwej atmosfery w pracy oraz sprzyja wdrażaniu elementów kultury organizacyjnej *good governance*, zaś odpowiedzialność umożliwia rozwój zawodowy samego urzędnika oraz stanowi fundament każdego modelu administracji publicznej. Znaczenie i uniwersalny charakter triady uczciwość – życzliwość – odpowiedzialność pozwala na dalszą refleksję etyczną opartą o studium przypadku. Urzeczywistnienie tej triady pozwoli na budowanie państwa dla obywateli.

## 8. Zasady służby cywilnej

W państwach demokratycznych wzorzec kadr administracji publicznej stanowi korpus służby cywilnej, który jest powoływany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa – w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej<sup>47</sup>. Sformułowanie to trzeba jednak traktować tylko jako zasygnalizowanie wartości obowiązujących w korpusie służby cywilnej. Ich rozwinięcie można znaleźć zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak i ustawodawstwie polskim.

W dniu 6 października 2011 r. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Poniższe zasady służby cywilnej stanowią ramowe, proceduralne wytyczne w zakresie postępowania przez urzędników korpusu służby cywilnej:

- a. zasada legalizmu (praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej) – z zasady legalizmu pośrednio wynika również zakaz uczestnictwa członka korpusu służby cywilnej w akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu;

<sup>47</sup> Zob. art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

- b. zasada ochrony praw człowieka i obywatela oznacza, że członek korpusu służby cywilnej powinien znać prawa człowieka i obywatela, a także pamiętać, że skuteczna ochrona praw człowieka i obywatela przyczynia się do wzrostu autorytetu państwa;
- c. zasada bezinteresowności – wymaga zrezygnowania przez członka korpusu służby cywilnej z dodatkowego zatrudnienia (zajęcia zarobkowego), w przypadku gdy może mieć ono negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych. Przesłanką do rezygnacji jest kolizja interesów. Ponadto, każdorazowe podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez członka korpusu służby cywilnej winno być zgłoszone pracodawcy;
- d. zasada jawności i przejrzystości oznacza zapewnienie dostępu do informacji o zasadach, efektach swojej pracy i podjętych rozstrzygnięciach (w granicach określonych przez prawo); dążenie do jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań; wyczerpujące uzasadnianie przyjętych rozstrzygnięć (zwłaszcza w sprawach, które są przedmiotem rozbieżności w debacie publicznej); znajomość konstytucyjnych i ustawowych przepisów dotyczących prawa, dostępu do informacji publicznej oraz zapewnienie praktycznej realizacji tego prawa;
- e. zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej obejmuje ochronę informacji, tylko w celu zabezpieczenia wyraźnie określonego interesu państwa;
- f. zasada profesjonalizmu dotyczy postawy urzędnika, który powinien posiadać niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa; podnosić kwalifikacje oraz rozwijać wiedzę zawodową; zarządzać posiadanymi zasobami kadrowymi w sposób efektywny i racjonalny; w wykonywaniu zadań dążyć do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji; być gotowym do przyjęcia krytyki, uznawać swoje błędy oraz być gotowym do naprawy ich konsekwencji; przez swoją postawę dbać o wizerunek służby cywilnej;
- g. zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania oznacza w praktyce wykonywanie zadania ze świadomością szczególnej odpowiedzialności, która wynika z publicznego charakteru pełnionej służby; kierowanie się interesem publicznym, efektywnością oraz zgodnością podejmowanych

działań z przepisami. Ponadto, oznacza sygnalizowanie przełożonym, gdy zachodzi rozbieżność między przepisami prawa, a interesem publicznym.

- h. zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi zakłada racjonalne wykorzystanie środków publicznych, uwzględniające interes państwa, obywateli oraz efektywne osiągnięcie celów. Zasada ta wyraża się również w gotowości do rozliczenia swojej dbałości o środki i mienie publiczne.
- i. zasada otwartości i konkurencyjności naboru obejmuje równy dostęp do służby publicznej, zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa przez administrację rządową, neutralność polityczną służby cywilnej, wzmocnienie zaufania obywateli do kompetencji osób, które realizują zadania państwa. W wyniku jej realizacji, w drodze naboru, powinny zostać wyłonione osoby najlepiej przygotowane do realizacji zadań państwa. Z kolei osoby uczestniczące i czuwające nad przebiegiem naboru powinny dawać gwarancję jawnej i efektywnej kontroli nad jego przebiegiem.

## 9. Zakończenie

Nie istnieje jeden idealny model administracji publicznej. Zmiany cywilizacyjne, postęp technologiczny, cyfryzacja oraz nowe zadania publiczne stawiają nowe wyzwania w procesie zarządzania administracją publiczną. W ujęciu historycznym widoczne jest przejście od modelu idealnej biurokracji przez model odpowiedzialności i menadżerski (NPM) do modelu *good governance*. Innowacyjny charakter *dobrych praktyk* zawiera się w partycypacji wielu podmiotów w procesie wypracowywania decyzji. Brak jednego ośrodka decyzyjnego, wykorzystanie zewnętrznych ekspertów czy ciał doradczych pozwala na gruntowną analizę argumentacji wszystkich zainteresowanych podmiotowych. Kultura organizacyjna *good governance* to swoiste *novum* w administracji publicznej. Atutem tego rozwiązania jest zwiększenie efektywności realizacji poszczególnych zadań oraz wykorzystanie potencjału kadrowego, który dotychczas przyzwyczajony był do hierarchicznego stylu zarządzania. W ramach KOGG udało się wypracować swoiste podstawy etyki urzędniczej. Etos urzędniczy tworzy płaszczyznę rozwojową dla kształtowania profesjonalnej kadry urzędniczej, a zarazem jest warunkiem dobrego funkcjonowania administracji publicznej.

Normy etyki zawodowej coraz częściej spisywane są w postaci „kodeksu”. Prezentowane założenia „kodeksu dobrych praktyk” stanowią jedynie propozycję w zakresie przyjęcia określonego modelu administracji publicznej oraz etosu urzędniczego. Redukcja „kodeksu” do triady uczciwość – życzliwość – odpowiedzialność jest zabiegiem świadomym, który ma zainspirować do tworzenia własnych „kodeksów dobrych praktyk”, uwzględniających indywidualne uwarunkowania poszczególnych urzędów. Warto podkreślić, że samodoskonalenie jest najwyższą potrzebą człowieka pracującego w organizacjach, zaś administracja publiczna – w ujęciu podmiotowym – niewątpliwie stanowi taką organizację. Wówczas kultura organizacyjna *good governance* zdaje się być atrakcyjną formułą implementacji standardów etycznych w administracji publicznej.

Działania o charakterze instytucjonalnym, związane z wprowadzeniem doradcy ds. etyki czy tworzeniem kodeksów etycznych bądź szkolenia z tego zakresu, zdają się być trafnym rozwiązaniem dla stworzenia właściwego klimatu wzajemnego szacunku i wzmacniania poczucia służby drugiemu człowiekowi. Jest to pomocne narzędzie w procesie syntetycznego definiowania misji organizacji. Wskazane działania umożliwiają odzwierciedlenie kultury pracy czy zachęcają do kultywowania określonych wartości i postaw.

W tym kontekście nieco krzywdząca wydaje się opinia wybitnego filozofa Leszka Kołakowskiego, który stwierdził, że „kodeks jest wyrazem konserwatywnej wizji świata, w której nie ma miejsca na ryzyko decyzji moralnej”<sup>48</sup>. Projektowanie kodeksów moralnych sprzyja polaryzacji oceny zachowań pod względem moralnym. Dzięki wprowadzeniu określonych standardów etycznych zdecydowanie łatwiej jest ocenić, czy konkretne zachowanie było moralnie słuszne czy naganne. „Kodeksy” zawierają moralne wskazówki postępowania i jednocześnie sprzyjają tworzeniu się mechanizmu kontroli wewnętrznej. Ponadto, należy podkreślić, że restytucja etosu urzędniczego pozwala na identyfikację zawodową, podnosi poziom moralny człowieka i dzięki temu rozwija jego osobowość.

<sup>48</sup> L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, w: *Kultura i fetysze*, L. Kołakowski, Warszawa 2009, s. 153 i n.

## Wykaz literatury

### 1. Monografie:

*Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002.

Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.

*Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. XIII, Warszawa 2016.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Izdebski J., *Koncepcje misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.

Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995.

Seidler G.L., *Weberowska koncepcja biurokracji*, w: *Państwo-Prawo-Obywatel*, Wrocław 1989.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.

### 2. Artykuły:

Babiak-Kowalska D., *Prawa i obowiązki pracowników samorządowych*, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych*, red. Płażek S., Sieńko-Smaga S., Kawecki K., Warszawa 2009.

Banajski R., *Etos urzędników administracji państwowej a etos urzędników administracji samorządowej. Elementy wspólne i różnice*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.

Barankiewicz T., *Etyka urzędnicza a teorie administracji publicznej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, t. XII, Warszawa 2016.

Barankiewicz T., *Modele etyki urzędniczej*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, t. XII, Warszawa 2016.

Bąk D., *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.

Bąk D., *O możliwości kreowania etosu urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.

Chmielecka E., *Uwagi o etosie i kodeksach*, „Sprawy Nauki” 3 (2008).

- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003, s. 18–19.
- Dębicki M., Kudrycka B., *O potrzebie etycznego administrowania w samorządzie terytorialnym*, w: Dębicki M., Kudrycka B., *Etyczne administrowanie*, Warszawa 2000, s. 15.
- Dylus A., *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Hołówka J., *O etyce w administracji publicznej*, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji, Warszawa , 8-9 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Wprowadzenie*, w: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, t. XIII, Warszawa 2016.
- Kłos J., *Pomiędzy sługą a panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, Warszawa 2007.
- Kořakowski L., *Etyka bez kodeksu*, w: tenże, *Kultura i fetysze*, Warszawa 2009.
- Kowalski T., *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „*Studia Lubuskie*” 1 (2005).
- Kudrycka B., *Etos urzędniczy*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004.
- Łoś J., *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Mazur S., *Etos służby publicznej i jego oblicza*, w: *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, red. S. Mazur, Gdańsk 2012.
- Szczot J., *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.

### 3. Źródła internetowe:

- Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaszkowska Daszkiewicz, t. I, Warszawa 2012 (dostęp: 13.06.2021).
- Cieślak Z., *Wychowanie do uczciwości*, <http://www.fidesetratio.org.pl/files/plikipdf/cieslak1.pdf> (dostęp: 15.06.2021).
- <https://sjp.pwn.pl/slowniki/etos.html> (dostęp: 14.06.2021).

Pytanie o kształt administracji publicznej pozostaje pytaniem otwartym, chociaż raczej wspólnym mianownikiem prezentowanym przez wszystkich autorów opracowania jest odejście od przypadkowego, chaotycznego zarządzania w administracji publicznej – „dryfującego” w bliżej nieznanym kierunku – na rzecz uporządkowanych organizacji posiadających właściwą sobie dystynkcję i charakterystykę. Niewątpliwie postulatem prawnym, godnym rozważenia w przypadku pojawienia się tzw. momentu konstytucyjnego jest wprowadzenie przepisu artykułującego *explicite* zasadę prawa do dobrej administracji. To wniosek ogólny, który zdaje się przyświecać wielu, którym zależy na sprawnej i skutecznej administracji.

Pisarz, scenarzysta Pierre Lamaitre w książce *Do zobaczenia w zaświatach* niezwykle metaforycznie ulokował miejsce administracji w sferze społecznej, wskazując, że „wróg, wojna, administracja, armia, wszystko to podobne, nikt nic z tego nie rozumie i nikt nie wie, jak z tym skończyć”. W pewnym sensie suplement do książki *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk* świadczy, że autorzy nie chcieli postawić kropki we właściwym miejscu, chcąc za wszelką cenę powiedzieć „coś więcej”. Podzielam opinię francuskiego prozaika, że czasem trudno jest „skończyć” w odpowiednim momencie, jednak wierzę głęboko, że niniejszy zbiór artykułów będzie nie tylko rozszerzeniem projektowych ram badawczych, ale przede wszystkim pozwoli zainteresowanym niniejszą tematyką chociaż w części zaspokoić niedosyt wiedzy, a zarazem ukierunkować dalszą eksplorację naukową.

*Ze wstępu do książki*



ISBN 838288016-9



9 788382 880168