

Rozdział I. Problem wyodrębnienia etyki urzędniczej i etyki służby publicznej

Spis treści

	Nb
§ 1. Kryteria wyodrębnienia	1
§ 2. Etyka urzędnicza a etyka zawodowa	7
§ 3. Etyka urzędnicza a etyka służby publicznej	17
§ 4. Etyka urzędnicza a etyka służb społecznych	20
§ 5. Etyka urzędnicza a etyka administracji publicznej	23

Literatura: *T. Barankiewicz*, W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce, Lublin 2013; *I. Bogucka, T. Pietrzykowski*, Etyka w administracji publicznej, Warszawa 2010; *Z. Cieślak*, „Etyka urzędnika”, w: Etyka, deontologia, prawo. Konferencja naukowa „Etyka profesji prawniczych – wyzwania współczesności”, Sieniawa, 15–17 listopada 2007 roku (red. *P. Steczkowski*), Rzeszów 2008; *T.L. Cooper*, Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort, *Public Administration Review* 2004, vol. 64, Nr 4; *Ch. Demmke*, Ethik und Integrität in den öffentlichen Diensten in Europa, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 2006, t. 29, Nr 1; *J.P. Dobel*, Public Management as Ethics, w: *The Oxford Handbook of Public Management* (red. *E. Ferlie, L.E. Lynn [jr.], Ch. Pollitt*), Oxford 2007; *W. Drzeżdżon*, Etyczne aspekty pracy zawodowej. Wybrane zagadnienia, *Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość* 2013, Nr 10; *S. Ehrlich*, Ekspert – zagadnienia polityczne, *PiP* 1973, Nr 6; *T. Faust*, Wandel der Verwaltungen – Wandel der Ethikskonzepte: Zur Philosophie öffentlichen Handelns, *Verwaltung und Management* 2007, vol. 13, Nr 6; *W. Galewicz*, W sprawie odrębności etyk zawodowych, w: *Moralność i profesjonalizm. Spór o pozycję etyk zawodowych* (red. *W. Galewicz*), Kraków 2010; *W. Gasparski, A. Lewicka-Strzalecka, B. Rok, G. Szulczewski*, Rola i znaczenie programów i kodeksów etycznych, w: *Etyka biznesu w zastosowaniach praktycznych. Inicjatywy, programy, kodeksy* (red. *W. Gasparski i in.*), Warszawa 2002; *J. Gellera, M. Zagajewski*, Kryzys ethosu samorządowca, *Edukacja Humanistyczna* 2011, Nr 2; *J. Głowacki*, Znaczenie kapitału społecznego w procesie współzarządzania publicznego, w: *Współzarządzanie publiczne* (red. *S. Mazur*), Warszawa 2015; *R.P. Goss*, A Distinct Public Administration Ethics?, *Journal of Public Administration Research and Theory* 1996, Nr 4; *J.H. Haber*, Professional Ethics, w: *H.B. Gray*, *The Philosophy of Law. An Encyclopaedia*, t. 2, New York–London 1999; *D. Hine*, Code of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes, *International Public Management Journal* 2005, Nr 2; *K. Hoeyer, N. Lynøe*, An Organizational Perspective on Ethics as a Form of Regulation, *Medicine, Healthcare and Philosophy* 2009, t. 12, Nr 4; *M.W. Huddleston, J.C. Sands*, Enforcing Administrative Ethics, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1995, Nr 537; *J. Iwko*, Kodeksy deontologiczne na polskim rynku ubezpieczeniowym, *Rozprawy Ubezpieczeniowe* 2010, Nr 9; *H. Izdebski*, Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji, *PiP* 2016, Nr 6; *tenże*, Zarządzanie etyką za pośrednictwem kodeksów etyki zawodowej, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z kon-*

ferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r. (red. *J. Czaputowicz*), Warszawa 2012; *tenże*, Zbieg standardów deontologii zawodowej, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy* (red. *H. Izdebski, P. Skuczyński*), Warszawa 2008; *A.I. Jackiewicz*, Prawo do dobrej administracji jako standard europejski, Toruń 2008; *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?* (red. *S. Mazur*), Gdańsk 2012; *H. Jankowski*, Kilka uwag na temat etyki zawodowej, *Etyka* 1994, Nr 27; *T. Karaś*, Zasady obowiązujące w wybranych kancelariach prawnych działających w Polsce, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy. 2* (red. *H. Izdebski, P. Skuczyński*), Warszawa 2011; *B. Kudrycka*, Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne), Białystok 1995; *taż*, Elementy infrastruktury w życiu publicznym, w: *B. Kudrycka, M. Dębicki*, Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego, Warszawa 2000; *I. Lazari-Pawłowska*, Etyki zawodowe jako role społeczne, w: *Etyka zawodowa* (red. *A. Sarapata*), Warszawa 1971; *L. de Leon*, On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility, w: *The Handbook of Public Administration* (red. *B.G. Peters, J. Pierre*), Los Angeles–London 2008; *A. Lewicka-Strzałecka*, Spór o kształt etycznej edukacji menedżerów, *Diametros* 2010, Nr 25; *L.E. Lynn (jr.)*, Public Management, w: *The Handbook of Public Administration* (red. *B.G. Peters, J. Pierre*), Los Angeles–London 2008; *P. Łabieniec*, Etyka – etyka zawodowa – prawo (zarys problematyki), *Prokurator* 2002, Nr 2; *J.M. Martinez*, *Public Administration Ethics for the 21st Century*, Oxford 2009; *J. Michel*, Wartości służby cywilnej we Francji, w: *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji*, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r. (red. *J. Czaputowicz*), Warszawa 2012; *W. Mikułowski*, Faworytyzm i protekcja, protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje, w: *Patologie w administracji publicznej* (red. *P.S. Suwaj, D.R. Kijowski*), Warszawa 2009; *Nauka administracji* (red. *B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj*), Warszawa 2009; *O etyce służb społecznych. Praca zbiorowa* (red. *W. Kaczyńska*), Warszawa 1998, 2010; *B. Pogonowska*, Dziedziny refleksji etycznej nad gospodarowaniem, w: *Elementy etyki gospodarki rynkowej. Praca zbiorowa* (red. *B. Pogonowska*), Warszawa 2004; *M. Porowski*, Służba społeczna – zakres pojęcia, w: *O etyce służb społecznych. Praca zbiorowa* (red. *W. Kaczyńska*), Warszawa 1998; *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem* (red. *M. Rymśza*), Warszawa 2012; *Prawo do dobrej administracji* (red. *H. Machińska*), Warszawa 2003; *I. Przeor-Pastuszek*, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej. Konotacje aksjologiczne i wymiar etyczny. Zarys problematyki*, *Zeszyty Naukowe Toruńskiej Szkoły Wyższej* 2010, Nr 6; *T. Rostkowski*, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012; *M. Rybak*, *Etyka menedżera. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2007; *A. Sikora*, *Pojęcie, rozwój i struktura polskich kodeksów etyki lekarskiej na tle etyki zawodowej*, *Poznańskie Studia Teologiczne* 2002, Nr 13; *P. Skuczyński*, *Etyka adwokatów i radców prawnych*, Warszawa 2016; *tenże*, *Etyka urzędników czy etyka administracji publicznej? Uwagi na tle książki Tomasza Barankiewicza „W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce”*, *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 2014, Nr 2; *M. Stefańska*, *Podstawy teoretyczne i ewolucja pojęcia społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)*, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* 2013, Nr 288; *J. Stelina*, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013; *B. Szatur-Jaworska*, *Służba społeczna, służby społeczne – spojrzenie multidyscyplinarne*, w: *O etyce służb społecznych. Praca zbiorowa* (red. *W. Kaczyńska*), Warszawa 2010; *D.F. Thompson*, *The Possibility of Administrative Ethics*, *Public Administration Review* 1985, t. 45, Nr 5; *J. Winczorek*, *Czy istnieje etyka prawnicza? Kilka uwag ze stanowiska socjologicznej teorii norm*, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy* (red. *H. Izdebski, P. Skuczyński*), Warszawa 2011; *P. Winczorek*, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008; *S. Wronkowska*, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, *PIP* 2000, Nr 9; *K. Zeidler, A. Klimas*, *Etyka służb porządku publicznego*, w: *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy. 2* (red. *H. Izdebski, P. Skuczyński*), Warszawa 2011; *Z. Ziemiński*, *Podstawy nauki o moralności. Skrypt dla studentów prawa*, Poznań 1981; *A. Zwołński*, *Etyka urzędnika*, Kraków 2012.

§ 1. Kryteria wyodrębnienia

1

Funkcjonowanie norm etycznych charakteryzujących różnego rodzaju grupy etosowe wynika zarówno z potrzeb wyrażanych przez przedstawicieli odpowiednich grup zawodowych, jak i ogólnych potrzeb społecznych, w tym wyrażanych przez „przedstawicieli świata etycznego, którzy widzieli w powstaniu i propagowaniu etyki zawodowej sposób przeciwdziałania niskiemu poziomowi moralnemu, wyrażającemu się w przekraczaniu podstawowych i powszechnie akceptowanych zasad moralnych przez przedstawicieli poszczególnych zawodów”¹. Stanowi to podstawę kształtowania się ogólniejszej filozofii i teorii etyki zawodowej², której ustalenia mają oczywiste znaczenie dla analizy systemu norm właściwych członkom danego zespołu grup zawodowych lub członkom poszczególnych grup, w tym norm szybko obecnie rozwijającej się etyki prawniczej (zob. § 2). W tym miejscu celowe wydaje się jedynie zacytowanie jednej z licznych definicji etyki zawodowej, która, jak można sądzić, dobrze wyraża podstawowe, w istocie deontologiczne, treści tego pojęcia: „etyka zawodowa jest teorią odpowiedniej, a więc moralnie dobrze realizowanej pracy, wykonywanej dzięki sprawności warunkującym efektywną pracę”³.

Niniejszy tom poświęcony jest etyce w ramach szczególnego zespołu grup o charakterze zawodowym w szerokim znaczeniu – osób w służbie publicznej⁴. W amerykańskiej literaturze przedmiotu na ogół zaznacza się, że „etyka służby publicznej jest przede wszystkim kwestią prawości (*rectitude*): etyczna osoba w służbie publicznej jest uczciwym *public servant* – który nie nadużywa urzędu, poszukując prywatnej korzyści kosztem publicznym”, niekoniecznie więc kieruje się ona transcendentnymi standardami moralności lub sprawiedliwości społecznej⁵. Przestrzeganie norm tej etyki wynika – tak jak ogólnie przestrzeganie norm społecznych – z różnych powodów, w tym strachu, inklinacji osobistych czy społecznej presji⁶. W tym, można powiedzieć bardziej realistycznym ujęciu, idzie zatem bardziej o etykę obowiązku niż – skądinąd bardzo potrzebną, aczkolwiek trudniej osiągalną – etykę aspiracji. W literaturze amerykańskiej zwraca się też uwagę na dwa paradygmaty i rodzaje etosu konkurujące ze sobą w sferze etyki służby publicznej: paradygmat i etos biurokratyczny, mający za sobą ogólniejsze konstrukcje *W. Wilsona* i *M. Webera*, i – mający różnorodną bazę doktrynalną – paradygmat (etos) demokratyczny. Podstawowymi wartościami pierwszego są: rozliczalność, kompetencja, gospodarność, bezstronność, przewidywalność i zaufanie, a drugiego – rzecznictwo interesów (*advocacy*), współodczuwalność, konfidențialność, prawa jednostkowe, wrażliwość polityczna (*political awareness*) i interes publiczny. Wartości te w różnych segmentach służby publicznej mogą występować w różnych proporcjach⁷.

¹ A. Sikora, Pojęcie, rozwój i struktura polskich kodeksów, s. 97.

² Stosunki pomiędzy etyką urzędniczą a etyką zawodową omówione są w § 2.

³ W. Drzeżdżon, Etyczne aspekty, s. 23.

⁴ Tak też rozumieją ją M. Kulesza i M. Niziołek – zob. Kulesza, Niziołek, Etyka, zwłaszcza s. 187 i n., gdzie mowa o „dylematach etycznych członków służby publicznej.

⁵ M.W. Huddleston, J.C. Sands, Enforcing Administrative Ethics, The Annals of the American Academy of Political and Social Science 1995, Nr 537, s. 140–141.

⁶ *Ibidem*, s. 149.

⁷ R.P. Goss, A Distinct Public Administration Ethics?, s. 578 i n.

2 Jak wspomniano, o „służbie publicznej” jest mowa w art. 60 Konstytucji RP. Sformułowana jest w nim deklaracja prawa dostępu obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do służby publicznej na jednakowych zasadach. Trzeba jednak zauważyć, że TK – który w wyr. z 8.4.2002 r.⁸ wskazał, iż użyte na gruncie art. 60 pojęcie służby publicznej obejmuje „ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m.in. w pochodzących z wyboru organach stanowiących samorządu”, nie pozostając w bezpośrednim związku z pojęciem funkcjonariusza publicznego, zdefiniowanego w art. 115 § 13 KK wyłącznie na użytek prawa karnego – w wydanym prawie w tym samym czasie wyr. z 7.5.2002 r.⁹ przyjął rozumienie bardzo wąskie. Mianowicie, rozważając, czy zawód adwokata mieści się w zakresie konstytucyjnego pojęcia służby publicznej i trafnie uznając, że jest to zawód zaufania publicznego, o którym mowa w art. 17 Konstytucji RP, TK stwierdził, że „służba publiczna (służba państwowa, służba cywilna) to kadra wykonująca zadania aparatu państwowego, w tym administracyjnego”, a cechuje ją: „1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) przy zachowaniu zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudnienia urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensaty za poświęcenie służbie”.

Trybunał Konstytucyjny nie utożsamiał tym samym pojęcia służby publicznej nawet z przywołaną przez siebie służbą cywilną (która występuje jedynie w urzędach administracji rządowej, a nie we wszystkich urzędach państwowych, a w której także wówczas odróżniano od siebie mianowanych **urzędników i pracowników** pozostających w stosunku pracy¹⁰), orientując się przede wszystkim na cechy właściwe podstawowej kadrze służb mundurowych. TK pominął przy tym całkowicie pracowników samorządowych. Jest godne uwagi, że w tym samym czasie za objętych dyspozycją art. 60 Konstytucji RP TK uważał sędziów i asesorów sądowych¹¹, co nie budziło też jego wątpliwości w okresie późniejszym. O wycofaniu się, jak można sądzić trwałym, z takiego rozumienia służby publicznej, które wyłączało osoby pełniące funkcje z wyboru w samorządzie terytorialnym, może świadczyć wyr. TK z 23.3.2010 r.¹² TK z kolei – nie wycofując się całkowicie ze stanowiska wyrażonego w cyt. wyr. z 7.5.2002 r.¹³, a wręcz przywołu-

⁸ SK 18/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 16.

⁹ SK 20/00, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 29.

¹⁰ Zob. SłużbaCywilU.

¹¹ Wyr. TK z 27.1.1999 r., K 1/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 3.

¹² K 19/09, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 24.

¹³ SK 20/00, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 29.

jąc go – w wyr. z 14.6.2011 r.¹⁴ nawiązał do innych swoich wypowiedzi wskazujących na konieczność odmiennego postrzegania statusu osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (dla których właściwą formą zatrudnienia byłby stosunek mianowania) w stosunku do „podmiotów będących indywidualnymi uczestnikami obrotu prawnego”.

W konsekwencji, można w pełni zgodzić się z poglądem, iż konstytucyjne pojęcie służby publicznej „obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej (np. organy ustawodawcze i stanowiące samorządu terytorialnego, administracja rządowa i samorządowa, sądownictwo i prokuratura) oraz w instytucjach wykonujących funkcje publiczne (np. wojsko, policja, służby specjalne, Straż Graniczna)”¹⁵. Jest to najbardziej ogólna definicja służby publicznej, mająca charakter podmiotowy.

Służbę publiczną można bowiem rozumieć także przedmiotowo – wychodząc od misji (którą jest urzeczywistnianie takich wartości jak: legalność działań, odpowiedzialność, lojalność wobec państwa i władzy demokratycznej, uczciwość, racjonalność działania, bezstronność i sprawność działania)¹⁶ lub jako określony rodzaj działalności w społeczeństwie (przy funkcjonujących, w pewien sposób porównywalnych, określonych: służba zdrowia i służba socjalna), mianowicie ukierunkowany na rzecz realizacji interesu publicznego (na co zwraca się uwagę w § 29).

Możliwe jest wreszcie jeszcze szersze rozumienie służby publicznej i – w konsekwencji – funkcjonariuszy publicznych, czyli rozumienie ich jako osób pełniących określone prawem funkcje administracyjne lub zarządcze nie tylko w instytucjach władzy publicznej w państwie, ale i w publicznych organizacjach ponadpaństwowych i międzynarodowych¹⁷. Ten ostatni aspekt znaczeniowy, ponadpaństwowy i międzynarodowy, pozostanie jednak poza naszym bezpośrednim zakresem zainteresowania.

Wyjście od powyższej definicji podmiotowej nie oznacza, że nie powinno się zastanawiać, czy istotnie chodzi o wszystkie stanowiska rozumiane jako stanowiska pracy, czy też takie rozumienie, które wyłącza stanowiska pomocnicze i obsługowe, a jedynie o stanowiska, które można określić jako stanowiska urzędnicze (art. 2 ust. 1 *in principio* SłużbaCywilU¹⁸, art. 4 ust. 2 PracSamU – z dodaniem jednak stanowisk doradców i asystentów¹⁹). W art. 1 i 2 PracUrzPU²⁰ wyróżnia się kategorię urzędników państwowych, a w PracSądProkU²¹ – urzędników zatrudnionych w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury itd.

¹⁴ Kp 1/11, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 41.

¹⁵ P. Winczorek, Komentarz, s. 144. Podobną definicję zaproponowali M. Kulesza i M. Niziołek: sytuację osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich trzech konstytucyjnie wyodrębnionych władzach i wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane w realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz – Kulesza, Niziołek, Etyka, s. 77.

¹⁶ Kulesza, Niziołek, Etyka, s. 75.

¹⁷ Zob. W. Mikułowski, Faworytyzm i protekcja, s. 442.

¹⁸ Wraz z rozp. Prezesa RM z 29.1.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 125), w którym wyróżnia się stanowiska wyższe, średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające.

¹⁹ Wraz z rozp. RM z 18.3.2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.). W tym zakresie wyróżnia się jedynie stanowiska kierownicze urzędnicze i stanowiska urzędnicze.

²⁰ Wraz z przepisami wydanymi na podstawie art. 2.

²¹ Wraz z rozp. Ministra Sprawiedliwości z 8.12.2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądu i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz.U. z 2015 r. poz. 54 ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje do 2.3.2017 r.

W doktrynie zaznacza się, że stanowisko urzędnicze, którego przeciwieństwem jest stanowisko pomocnicze, cechuje powiązanie z kompetencjami do wykonywania merytorycznych zadań państwa (w szerokim znaczeniu, czyli zadań publicznych), mających zasadniczo charakter władczy²². Należy jednak mieć na uwadze fakt coraz częstszego działania administracji, zwłaszcza administracji samorządu terytorialnego, w formach niewładczych, czyli poza sferą reglamentacyjno-porządkową, w tym w sferze administracji świadczącej²³. Podnosi się, że „szeroko pojęte życie samorządowe zawiera w sobie także pewną płaszczyznę moralną, na której wyrasta charakterystyczny *ethos* samorządu jako władzy publicznej zapewniającej mieszkańcom usługi w ramach posiadanych przez nich praw i wolności, wynikających z moralnych zobowiązań państwa wobec obywateli”²⁴.

Stanowiska urzędnicze powinno się zatem w sposób ogólniejszy wiązać z bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych, w szczególności poprzez merytoryczny udział w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych.

- 5 Podstawowym wspólnym obowiązkiem natury etycznej wszystkich osób będących w służbie publicznej jest sumienne i staranne wykonywanie powinności wynikających z pełnionej funkcji czy zajmowanego stanowiska, ukierunkowane na realizację dobra wspólnego, od którego wskazania na wartość zaczyna się właściwy tekst Konstytucji RP, a którego prawnym odzwierciedleniem jest interes publiczny. Z tego powodu uzasadnione wydaje się ograniczenie – przynajmniej na potrzeby niniejszej publikacji – zakresu pojęcia służby publicznej do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, z uwzględnieniem kategorii funkcjonariuszy w służbach mundurowych, nie wyłączając jednak osób pełniących funkcje publiczne z wyboru czy też sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów i kuratorów sądowych jako osób wykonujących służbę publiczną w ramach lub w bezpośrednim odniesieniu do władzy sądowniczej.

Ze względu na brak jasnego określenia w przepisach Konstytucji RP statusu samorządu zawodowego²⁵ rozważać również można, na ile do służby publicznej zalicza się osoby pełniące funkcje i zajmujące stanowiska w organach samorządu zawodowego, czyli samorządów zawodów zaufania publicznego, a tym bardziej samorządu gospodarczego. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, iż dwa prawnicze zawody zaufania publicznego (notariusze i komornicy) wykonują, choć w formach odpowiadających działalności gospodarczej, a nie właściwych organom władzy publicznej, istotne zadania publiczne *par excellence* – co pozwala zaliczyć ich nie tylko do funkcjonariuszy publicznych, ale i do nieurzędniczej służby publicznej.

- 6 Mimo powyższych, w ostatnim zakresie ewentualnych, wyłączeń kategoria osób znajdujących się w służbie publicznej i tak pozostaje bardzo obszerna – a w konsekwencji wewnętrznie zróżnicowana.

²² J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, s. 171.

²³ Zob. Izdebski, *Kulesza*, *Administracja*, s. 104 i n.

²⁴ J. Gellera, M. Zagajewski, *Kryzys ethosu samorządowca*, s. 37–38.

²⁵ Z określenia zadań samorządu zawodowego w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynikałoby, że są to zadania, zdecentralizowanej w sposób szczególny, władzy publicznej. W art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP organy samorządu gospodarczego i zawodowego wymienia się jednak obok, a nie w ramach, organów władzy publicznej. Tak samo jest w odpowiadającym temu ostatniemu przepisowi wyciszeniu w art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU.

Wyróżnić w jej ramach można przede wszystkim funkcje i stanowiska o charakterze politycznym – *ex definitione* nieurzędnicze, obsadzone w drodze wyboru – bezpośredniego albo pośredniego, jak i w pewnym zakresie w drodze powołania²⁶. Nie można stosować do nich zasady neutralności politycznej, wprost zadeklarowanej, w ślad za art. 153 Konstytucji RP, w SłużbaCywilU, rozumianej jako publiczne głoszenie przekonań politycznych, poglądów, własnego sposobu myślenia (co jednak nie wyłącza kandydowania z listy określonej partii politycznej)²⁷, która to zasada może ze względu na związek z ogólną zasadą bezstronności odnosić się do innych segmentów aparatu urzędników i funkcjonariuszy publicznych²⁸. W ten sposób, w odniesieniu do osób zajmujących stanowiska o charakterze politycznym, wyznacza się kontekst etyczny odmienny – w znacznym stopniu, choć nie w pełni – od wymagań etyki urzędników publicznych.

Jak zauważa się w uzasadnieniu zalecenia R (2000) 10 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.5.2000 r. w sprawie kodeksów etycznych urzędników publicznych (*on codes of conduct for public officials*)²⁹, „wybieralni przedstawiciele są zazwyczaj odpowiedzialni wobec swojego elektoratu lub partii”, choć „interes publiczny wymaga od nich rozliczalności, transparentności i integralności (*integrity*)” – który to ostatni termin, o czym będzie dalej mowa (zob. § 14) jest istotną wartością i zasadą etyczną. Warto zaznaczyć, że wybieralni przedstawiciele są również wyłączeni z zakresu innego, wydanego nieco wcześniej, zalecenia R (2000) 6 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie³⁰. W zaleceniu R (2000) 10 przez urzędnika publicznego rozumie się osobę zatrudnioną przez władze publiczne, podczas gdy w zaleceniu R (2000) 6 przyjęto definicję konkretniejszą, lecz ograniczoną do osób zatrudnionych przez państwo, czyli nie przez samorządy³¹. Jeżeli przyjąć wskazane już rozróżnienie etosu biurokratycznego i etosu demokratycznego, reprezentanci polityczni zgodnie z istotą swojej roli powinni reprezentować etos demokratyczny, choć ich roli nie powinno się rozumieć w całkowitym oderwaniu od pewnych przynajmniej cech etosu biurokratycznego. Z kolei tylko co do urzędników publicznych można poszukiwać odpowiedzi na pytanie: „jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?”³². Odpowiedzią może też być wniosek, że nie są to aspekty rozłączne, lecz konieczne jest ustalenie właściwej proporcji tych rodzajów etosu.

²⁶ Do stanowisk tych od wejścia w życie nowelizacji SłużbaCywilU, czyli ustawy z 30.12.2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34), należą także wyższe stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, mimo tego, że w całej służbie cywilnej powinna obowiązywać zasada neutralności politycznej.

²⁷ Tak w wyr. SA w Warszawie z 22.11.2012 r., III APo 14/12, Legalis.

²⁸ Np. policjant nie może być członkiem partii politycznej (art. 63 ust. 1 PolicjaU), urzędnik sądowy przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się swoimi poglądami politycznymi (art. 9 PracSądProkU).

²⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id+354025> [dostęp z 19.2.2016 r.].

³⁰ The Status of Public Officials in Europe. Recommendation no. R 6 and Explanatory Memorandum, Strasbourg 2000.

³¹ Za urzędnika publicznego uważa się „każdego członka personelu (*any member of staff*), o statusie publicznoprawnym albo kontraktowym, zatrudnionego przez władze państwa lub resort, którego wynagrodzenie jest wypłacane z budżetu państwa, z wyłączeniem wybieralnych przedstawicieli oraz pewnych kategorii personelu w takim stopniu, w jakim podlegają one szczególnym unormowaniom”.

³² Taki jest również tytuł zbioru studiów – zob. Jaki etos (red. S. Mazur).

Z drugiej strony trzeba całkowicie odrębnie traktować, ze względu na ich szczególny status, sędziów i – we właściwym dla nich zakresie – prokuratorów, a także referendarzy sądowych i asesorów (przez cały czas obecnych w sądownictwie administracyjnym) oraz kuratorów sądowych. Szczególny charakter władzy sądowniczej nakazuje szczególne traktowanie także innych osób zatrudnionych w sądach i w prokuraturze. Tego rodzaju argument można zastosować odpowiednio w odniesieniu do urzędników państwowych w rozumieniu PracUrzPU, zatrudnionych w Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, jak również do pracowników NIK, posiadających odrębny status prawny. Z istoty funkcjonowania władzy ustawodawczej wynika bowiem brak możliwości bezpośredniego wykonywania przez te osoby kompetencji w zakresie *imperium* publicznego, jak również w zakresie administracji świadczącej, co odróżnia je od członków korpusu służby cywilnej, od urzędników samorządowych i od funkcjonariuszy służb mundurowych, aczkolwiek nie od urzędników Kancelarii Prezydenta RP i urzędników NIK, którzy również nie mają zasadniczo kontaktu z obywatelami jako odbiorcami władczych i niewładczych świadczeń administracyjnych.

Trzeba podkreślić, że udział w wykonywaniu *imperium* stwarza przy tym wiele dodatkowych problemów z dziedziny etyki zawodowej w obrębie służby publicznej, które nie występują w odniesieniu do urzędników, których zadania, z istoty rzeczy jedynie wspomagające, nie mogą polegać na podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych.

Mimo odmiennej deklaracji TK w powołanym już wyr. z 7.5.2002 r.³³, są zatem podstawy, by pojęcie osoby w służbie publicznej wiązać w znacznej mierze merytorycznie, choć istotnie w żaden sposób nie formalnie, z definicją funkcjonariusza publicznego sformułowaną w art. 115 § 13 KK. Wśród podmiotów wymienionych w tym przepisie za osobę w służbie publicznej z punktu widzenia przedmiotu niniejszego tomu powinno się zatem uznać – jako urzędników:

- 1) osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 2) inną osobę w zakresie, w którym upoważniona jest do wydawania decyzji administracyjnych (jeżeli chce się uwzględnić zjawisko etosu grupowego, dodać jednak trzeba, że pod warunkiem iż osoba ta jest zatrudniona w obrębie systemu władz publicznych) oraz
- 3) osobę będącą pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Z grona osób wymienionych w powołanym wyżej przepisie KK do nieurzędniczej służby publicznej należałoby natomiast:

- 1) poseł, senator, radny;
- 2) poseł do PE;
- 3) sędzia, prokurator;
- 4) funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego;
- 5) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego, funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 6) osoba pełniąca (zawodową) służbę wojskową;

³³ SK 20/00, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 29.

7) notariusz, komornik, kurator sądowy.

Konieczne jest jednak zaznaczenie, że powyższe wyliczenie, sporządzone na użytek prawa karnego, nie obejmuje wszystkich kategorii osób w służbie publicznej, do których należy odnosić przepisy prawa „twardego” i „miękkiego”, jak również pozaprawne standardy odnoszące się do powinienego zachowania ze sfery etyki praktycznej; kwestia ta poruszona jest w § 3.

§ 2. Etyka urzędnicza a etyka zawodowa

Wiele lat temu *Z. Ziemiński* zauważył, że „o zawodach prawniczych związanych z wymiarem sprawiedliwości napisano niejedno w literaturze etycznej, a dramaturgowie niejednokrotnie podejmowali ten temat. Natomiast postać administratora, jej wzorce moralne nie spotykają się z takim zainteresowaniem”. Tymczasem w obydwu przypadkach można mówić o etyce zawodowej – i to o zbliżonym zakresie i wielu podobieństwach. Źródłem zbieżności jest przede wszystkim podstawowe znaczenie, jakie ma w każdym z nich problematyka stosowania prawa. Jednocześnie jednak *Z. Ziemiński* zauważa w odniesieniu do etyki urzędniczej, iż choć „stosunek obywateli do państwa kształtuje się w kontaktach z urzędnikami gminy, a nie z premierem”, to „normy etyki zawodowej odnoszące się do tego rodzaju postępowania są na ogół stosunkowo proste i dadzą się wyprowadzić jako szczegółowe konsekwencje z tych ogólnych norm moralnych, które są skierowane do praktycznie każdego członka społeczeństwa”. Ma to być widoczne przy porównaniu z etyką zawodów prawniczych, która jest o wiele bardziej rozbudowana i bogatsza w trudne do rozwiązania problemy. Dopiero gdy w ramach etyki urzędniczej uwzględni się podejmowane przez administrację „rozstrzygnięcia o charakterze strategicznym z punktu widzenia dobra społeczeństwa”, doniosłość jej wyodrębnienia i systematycznego badania znacznie wzrasta³⁴.

Na przykładzie tym widać, jak istotne dla etyki urzędniczej jest rozstrzygnięcie, czy jest ona etyką zawodową w takim sensie jak etyka sędziowska, czy etyka adwokacka. Przede wszystkim będzie to miało istotne znaczenie dla ustalenia, na ile jest ona jedynie aplikacją ogólnych pojęć i zasad moralnych do zagadnień administrowania publicznego, a na ile daje się wyodrębnić jako swoista i ukształtowana dziedzina etyki, a w konsekwencji także czy jest ona samodzielną dyscypliną badawczą. Odpowiedzi na to pytanie można poszukiwać poprzez przyjęcie mniej lub bardziej precyzyjnej definicji etyki zawodowej i sprawdzenie, w jakim stopniu etyka urzędnicza odpowiada wynikającym z niej kryteriom zastosowania tego pojęcia. Należy jednak od razu podkreślić, że nawet jeśli odpowiedź na pytanie, czy etyka urzędnicza jest etyką zawodową, okaże się negatywna, nie uprawnia to jeszcze do potraktowania jej jako czegoś mniej interesującego lub wręcz gorszego. Doniosłość tej pierwszej może bowiem wynikać z tego, co odróżnia ją od tej drugiej. Jest to dodatkowy powód, aby w dalszych rozważaniach skoncentrować się nie tylko na podobieństwach, ale i różnicach między nimi.

W literaturze prawniczej, a w ślad za nią w rozważaniach z zakresu etyki urzędniczej, często przyjmuje się rozumienie etyki zawodowej wypracowane właśnie przez

³⁴ *Z. Ziemiński*, Podstawy nauki, s. 110–111.

Z. Ziemińskiego: „przez etykę zawodową jakiejś grupy rozumie się najczęściej doktrynę moralną systematyzującą oceny i normy moralne związane z wykonywaniem danego zawodu, względnie formułującą normy moralne postulowane do przyjęcia przez przedstawicieli danego zawodu”³⁵. Podobnie P. Łabieniec zauważa, że etyka zawodowa opiera się na rozumieniu pojęcia etyki jako uporządkowanego zespołu zasad postępowania akceptowanego przez jakąś osobę lub grupę³⁶. W określeniach zwraca przede wszystkim uwagę nacisk na dwa elementy. Przede wszystkim istotne jest uporządkowanie etyki zawodowej, które pozwala myśleć o niej jak o systemie norm czy doktrynie postępowania. Ponadto charakterystyczne jest odniesienie tego systemu lub doktryny do kategorii zawodu, przy czym jest on rozumiany jako rzeczywiście istniejąca grupa społeczna. Odniesienie to może mieć zarówno charakter akceptowania przez grupę zawodową, jak i może być ona jedynie jego adresatem. Istotne dla tego ujęcia jest jednak realne istnienie zarówno tego systemu lub doktryny oraz samej grupy zawodowej. Można więc perspektywę tę określić jako realistyczną.

8 Jest ona przy tym w znacznej mierze zbieżna z poglądami na istotę etyki zawodowej prezentowanymi w klasycznej już dziś polskiej literaturze filozoficznej z tego zakresu. Przykładowo I. Lazari-Pawłowska twierdziła, że etyka zawodowa to „spisane normy odpowiadające na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować. Etyka zawodowa występuje w postaci norm zinstytucjonalizowanych (kodeksy, przysięgi, ślubowania) oraz norm formułowanych jako indywidualne propozycje, luźne lub stanowiące uporządkowany zespół postulatów”. Należy ją odróżnić od przekonań moralnych i faktycznego postępowania w danej grupie³⁷. W ujęciu tym zwraca uwagę, że w przeciwieństwie do perspektywy realistycznej systematyzacja norm nie jest najważniejsza. Etyka zawodowa przybiera bowiem często postać zinstytucjonalizowaną lub jest formułowana jako luźne postulaty. Wyraźniej jest także podkreślone rozróżnienie norm i postulatów z jednej strony oraz przekonań i zachowań z drugiej. Istotą etyki zawodowej jest bowiem odpowiedź na pytanie o słuszne w kategoriach moralnych postępowanie przedstawicieli danego zawodu, a nie o ich stosunek do norm rozstrzygających o tych kwestiach. W konsekwencji można mówić o odejściu od ściśle realistycznej perspektywy na rzecz podejścia normatywnego.

9 Według jeszcze innej propozycji – sformułowanej przez H. Jankowskiego – etyka zawodowa to „próba artykułowania w kategoriach moralnych funkcji społecznej pewnych, wyróżnionych zawodów. Wobec tego, wszelkie normy etyki zawodowej, mają, generalnie rzecz biorąc, charakter hipotetyczny. Odpowiadają one teleologicznej strukturze normatywnej, na zasadzie «jeżeli określony zawód ma właściwie spełniać swą funkcję społeczną, to jego reprezentanci powinni respektować takie i takie normy». Jeżeli kto chce wykonywać taki a taki zawód, to powinien zobowiązywać się do kierowania się poza wymogami profesjonalnymi, również jego deontologią. Przy takim ujęciu, uchylone zostają różnorakie trudności filozoficzne dotyczące wprowadzania obowiązków oraz obowiązywania norm”³⁸. W tym ujęciu wyeksponowana jest kategoria funkcji zawodu. Różni się ona od realistycznego pojęcia grupy zawodowej. Nie pozwala także

³⁵ *Ibidem*, s. 106.

³⁶ P. Łabieniec, *Etyka*, s. 21.

³⁷ I. Lazari-Pawłowska, *Etyki zawodowe*, s. 33.

³⁸ H. Jankowski, *Kilka uwag*, s. 182.

na bezpośrednie normatywne odniesienie moralności do danego zawodu. Powinności zawodowe są bowiem zawsze zrelatywizowane do rozumienia funkcji zawodu. Pojęcie to może być różnie interpretowane i dopiero na podstawie określonej interpretacji można twierdzić coś na temat etyki danego zawodu. Zapośrednicza ono więc między sferą czystych powinności moralnych a faktyczną kondycją danego zawodu. Same funkcje zawodowe wiąże się zazwyczaj z istnieniem społecznego podziału pracy, rolami zawodowymi oraz zadaniami przedstawicieli danej profesji. Ogólnie ujęcie to można określić jako konstruktywistyczne, ponieważ zakłada konstruowanie etyki zawodowej na podstawie pewnych kategorii i zrelatywizowania jej treści do ich określonej interpretacji.

W nowszej literaturze dokonuje się bardziej szczegółowych analiz omawianej problematyki. Wskazać można dogłębne analizy *W. Galewicza*, które oparte są na rozróżnieniu dwóch znaczeń moralności zawodu – przedmiotowego i podmiotowego. W pierwszym znaczeniu pojęcie to oznacza zespół norm dotyczących danej grupy zawodowej oraz wykonywanych przez nią czynności, przy czym powołany autor podkreśla, że obydwa kryteria wydają się nie do końca adekwatne. Wynika to z faktu, że kategoria grupy zawodowej jest zbyt szeroka, ponieważ do przedstawicieli danej profesji kierowane są również normy, które mają szerszy zasięg – dotyczą wielu grup społecznych lub mają uniwersalny charakter. Natomiast kategoria czynności zawodowych jest określeniem zbyt wąskim ze względu na to, iż często do poszczególnych zawodów adresowane są normy niedotyczące bezpośrednio ich wykonywania, lecz sfery pozazawodowej, np. życia prywatnego, zachowania poza służbą itp., przy czym jednak są to szczególnie powinności w jakiś sposób z zawodem związane. W drugim znaczeniu – podmiotowym – moralność zawodowa to z kolei zespół norm uznawanych lub przyjętych przez tę grupę³⁹. W uproszczeniu można powiedzieć, że chodzi tu o przekonania moralne danego zawodu, które jednak mogą przybierać także zinstytucjonalizowaną formę. Kluczowe zatem dla tego ujęcia jest wyrażenie przy pomocy rozróżnienia perspektywy przedmiotowej i podmiotowej, pojęciowej odrębności norm i przekonań moralnych danej grupy, które w konsekwencji nie powinny być ze sobą utożsamiane lub mieszane. Dlatego też ujęcie to można określić jako analityczne.

Można zatem powiedzieć, że istnieją cztery podstawowe sposoby myślenia o etyce zawodowej – realistyczny, normatywny, konstruktywistyczny i analityczny. Jest to oczywiście podział odnoszący się jedynie do cech formalnych i nie mówi nic o treści etyki danego zawodu. Ma on jednak o tyle znaczenie, iż w sposób wyraźny pokazuje, jakie problemy teoretyczne wiążą się z kryteriami wyodrębnienia poszczególnych etyk zawodowych, co z kolei jest kluczowe z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie: czy etyka urzędnicza może być do nich zaliczona?

Nie jest możliwe w tym miejscu przedstawienie w całości dyskusji dotyczącej odrębności etyki zawodowej. Należy jednak wskazać na kilka podstawowych kwestii. Przede wszystkim odrębność pojawia się w etykach zawodowych w relacji do tzw. etyki ogólnej. Choć tej ostatniej zazwyczaj się nie definiuje, można założyć, iż obejmuje ona powinności w żaden sposób niezwiązane z jakimkolwiek zawodem. W przeciwieństwie do tego, odrębność tej pierwszej opiera się na takim bądź innym rozumieniu kategorii zawodu. Oznacza to konieczność bliższego określenia omawianego pojęcia

³⁹ *W. Galewicz*, W sprawie odrębności, s. 38–40.

z uwzględnieniem podwójnego jej odniesienia – do etyki w ogóle oraz do jej profesjonalnego charakteru. Połączenie tych dwóch elementów widoczne jest już w samym terminie „etyka zawodowa”.

- 11** Na tym tle diskutowane jest zagadnienie istoty powinności etyczno-zawodowych, w szczególności w świetle faktyczności pojęcia zawodu. Jeśli bowiem etyka ma charakter normatywny, to istnienie danej grupy zawodowej lub choćby określona interpretacja funkcji zawodowych nie może być przesłanką w uzasadnieniach powinności moralnych. Może być co najwyżej częścią stanu faktycznego przy ich zastosowaniu. Specyfika w sferze aplikacyjnej jest jednak czymś zupełnie innym niż w sferze normatywnej i nie można jedynie na niej ugruntować odrębności etyki zawodowej. Problem ten dotyczy więc tego, czy tej ostatniej można przypisać partykularyzm, który odróżniałby ją od uniwersalizmu etyki ogólnej. Nie jest możliwe podjęcie w tym miejscu próby jego rozwiązania. Należy jednak podkreślić, że ukształtowały się dwa główne stanowiska różniące się stopniem uznania partykularyzmu etyki zawodowej oraz w zakresie jego wyjaśnienia. W konsekwencji, można mówić o słabym i silnym stanowisku co do odrębności tej ostatniej.

W słabej wersji partykularyzm etyki zawodowej opiera się w pierwszej kolejności na tym, że powinności moralne wchodzące w jej zakres nie są adresowane do uniwersalnego podmiotu – każdego człowieka, lecz jedynie do przedstawicieli danego zawodu czy wykonawców określonych ról zawodowych. Powinności te nie różnią się jednak co do swej treści od norm powszechnych. Zawierają jedynie dostosowanie do specyfiki profesjonalnego adresata, które polega na uszczegółowieniu zarówno w sensie większej kazuistyki norm, jak i położenia większego nacisku na doniosłość niektórych standardów, np. szczególnej staranności. W przypadku etyk zawodowych, których powinności pojmowane są jedynie w ten sposób, można mówić o ich słabej dyferencjacji. Natomiast w wersji silnej również niezbędne jest adresowanie etyki profesjonalnej do specyficznej grupy podmiotów, ale istotna różnica występuje tu na poziomie powinności. Chodzi przede wszystkim o to, że charakterystyczne dla tak pojmowanej etyki zawodowej jest modyfikowanie norm etyki ogólnej. Pojawiają się więc partykularyzmy w bardziej dosłownym sensie, rozumiane jako wyjątki pozwalające na więcej lub mniej w stosunku do powinności uniwersalnych, w zależności od specyfiki danego zawodu. W szczególności modyfikacje takie uzasadniane są koniecznością realizacji pewnych centralnych dla niego wartości i zachowaniem jedności postępowania w ramach danej grupy jako warunku możliwości owej realizacji. Dlatego też w tym przypadku mówi się o silnej dyferencjacji danego zawodu czy roli zawodowej.

- 12** W konsekwencji można doprecyzować pytanie o stosunek etyki urzędniczej do etyki zawodowej. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy można mówić o urzędnikach jako grupie zawodowej lub choćby zidentyfikować rolę zawodową urzędnika, a więc czy można w tym zakresie wskazać partykularnego adresata. Następnie istotne jest, czy można przypisać jej szczególne powinności w słabym lub silnym sensie. Zanim kwestie te zostaną przeanalizowane, warto jednak zwrócić jeszcze uwagę na poglądy prezentowane w tym zakresie w literaturze przedmiotu. Część autorów przyjmuje wprost lub w sposób dorozumiany⁴⁰, że etyka urzędnicza jest etyką zawodową, przyjmując jednak

⁴⁰ Zob. np. Nauka administracji (red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj), s. 514, 546, 551.

pewne dodatkowe rozróżnienia lub zastrzeżenia. Przykładowo, *I. Bogucka* i *T. Pietrzykowski* opierają swoje rozważania na rozróżnieniu moralności zawodowej i etyki zawodowej. Ta pierwsza jest sferą faktycznych postaw i przekonań, druga natomiast to „normy postulowane do przestrzegania i realizowania przez osoby wykonujące pewien zawód”. Obejmują one „zarówno reguły odnoszące się do funkcjonowania profesjonalistów w kontekście społecznym, reguły sprawnościowe dotyczące sposobu wykonywania czynności zawodowych, jak i wyznaczające zasady ogólne wykonywania zawodu ze względu na wartości, jakie mają oni za zadanie chronić”⁴¹. Należy więc rozdzielać moralność zawodową urzędników jako swego rodzaju etos od etyki zawodowej w sensie normatywnym, choć autorzy zdają się ostatecznie skłaniać do tego, że w obydwu przypadkach można przypisać etyce urzędniczej taką charakterystykę.

Poglądy *T. Barankiewicza* również można interpretować w taki sposób, że akceptuje on status etyki urzędniczej jako etyki zawodowej. Przyporządkowuje bowiem tę pierwszą do filozofii prawa, obejmującej etykę zawodów prawniczych i etykę administracji publicznej, choć zaznacza, iż szeroko wykorzystuje ona także teorie społeczne i nauki administracyjne⁴². W tym ujęciu do filozofii prawa zalicza się dwie pokrewne etyki zawodowe – prawniczą i urzędniczą. Należy także podkreślić, że autor ten szeroko posługuje się rozróżnieniem podmiotowego i przedmiotowego podejścia w etyce urzędniczej, ale nie można go utożsamiać z przedstawionymi wcześniej poglądami dotyczącymi pozycji etyk zawodowych w ogóle. Chodzi bowiem bardziej o wyodrębnianie personalnych i zdepersonalizowanych modeli standardów etycznych administracji publicznej, które swoje źródło mają nie w definiowaniu etyki zawodowej, lecz w określeniach administracji publicznej. Tę ostatnią można bowiem rozumieć zarówno jako podmioty administrujące, posiadające określone cechy, jak i zespół działań, czynności i przedsięwzięć podejmowanych w interesie publicznym⁴³. Jest to więc raczej kwestia, na ile zawodowa etyka urzędnicza odnosi się do takich kategorii, jak cnoty czy odpowiedzialność moralna, a na ile do norm wykonywania poszczególnych rodzajów czynności zawodowych.

Na przeciwnym biegunie można znaleźć poglądy kwestionujące zasadność mówienia o etyce urzędniczej jako etyce zawodowej. Charakterystyczne w tym zakresie są poglądy *Z. Cieślaka*, który konsekwentnie używa pojęcia „etyka urzędnika” w cudzym słowie. Jego zdaniem jeżeli przez „etykę urzędnika” rozumie się zespół norm, który dotyczy moralności urzędników, bardzo trudno jest wskazać jego podstawy. W szczególności wydaje się niemożliwe wyodrębnienie specyficznych dla nich wartości. Nie są nimi, wskazywane zazwyczaj w tym zakresie, określenia użyte w art. 153 Konstytucji RP, tj. zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań, ponieważ są to tylko cechy działania urzędników, a nie wartości. Można zatem mówić jedynie o etosie urzędników jako sferze przekonań lub postaw. Etos należy wzmacniać chociażby poprzez uszczegółowianie. *Z. Cieślak* proponuje systematyzację według takich kryteriów, jak zajmowane stanowiska – kierownicze, samodzielne i pomocnicze

⁴¹ *Bogucka, Pietrzykowski*, Etyka, 2010, s. 80, 83.

⁴² *T. Barankiewicz*, W poszukiwaniu modelu, s. 12.

⁴³ *Ibidem*, s. 35–36.

oraz rodzaj aktywności – przygotowanie rozstrzygnięć, podejmowanie rozstrzygnięć, kontrola wykonania⁴⁴.

- 15 Stanowisko pośrednie zdaje się zajmować *B. Kudrycka*, która w ramach etyki stosowanej wyróżnia etykę profesjonalną, etykę obywatelską, etykę stosunków międzynarodowych, etykę technologii informatycznych, bioetykę, etykę biznesu, etykę polityczną i etykę administracji publicznej⁴⁵. W innym miejscu autorka twierdzi, że zakwalifikowanie danego zajęcia jako profesji, której może zostać przyporządkowana wyodrębniona etyka zawodowa, wymaga spełnienia szeregu kryteriów. Za *O. Baylesem* wskazuje ona na sześć takich cech: wymóg szczególnych kwalifikacji zawodowych, istnienie składnika intelektualnego w wykonywanych czynnościach, społeczna doniosłość świadczonych usług, ograniczony w drodze egzaminów, licencji lub zezwoleń dostęp do zawodu, istnienie organizacji zawodowych, w tym przede wszystkim samorządu zawodowego oraz autonomia w wykonywanej pracy. O ile pierwsze trzy kryteria można w przypadku urzędników uznać za spełnione, o tyle pozostałe są o wiele bardziej problematyczne. Ponadto administracja publiczna grupuje różne profesje i to czyni ją unikalną. Urzędnicy pełnią różne role i związane z tym są różne wartości. W konsekwencji, etyki profesjonalne mają znaczenie dla etyki urzędniczej, ale jest to jeden z czynników kształtujących tę ostatnią – obok elementów organizacyjnych i administracyjnych. Sama zawodowa etyka urzędnicza, jeśliby uznać zasadność jej wyodrębnienia, kształtuje się wokół takich zagadnień, jak: kompetencje zawodowe, pracowitość i uczciwość oraz wyważanie interesów w sferze uznania administracyjnego⁴⁶.

Powyższa dyskusja skłania do konkluzji, że etykę urzędniczą można uznać za etykę zawodową jedynie w słabym sensie. Warto jednak niektóre z powyższych argumentów doprecyzować lub uzupełnić. Po pierwsze, trudno mówić o grupie zawodowej urzędników w taki sposób, jak można o niej mówić np. w przypadku adwokatów czy lekarzy. Jak była o tym mowa w § 1, nie jest łatwo wyznaczyć granice zewnętrzne tej grupy i w sposób wyraźny oddzielić urzędników od pozostałych kadr państwowych. Dlatego też coraz częściej mówi się o służbie publicznej jako pewnej kategorii zbiorczej. Ponadto, nawet jeśli dokona się takiego wyodrębnienia, urzędnicy stanowią grupę wewnętrznie pod wieloma względami bardzo zróżnicowaną. Można wspomnieć chociażby o takich kwestiach, jak merytoryczny i formalny charakter zadań, pełnione funkcje, stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia itp. W zależności więc od tego, czy mamy do czynienia np. z członkiem korpusu służby cywilnej pełniącym funkcje w administracji rządowej, czy też z pracownikiem samorządowym, możemy trafić na zupełnie inny charakter wykonywanych czynności. Trudno także przesądzać, na ile tak zróżnicowaną grupę cechuje poczucie przynależności charakterystyczne dla zawodów. W konsekwencji trudno przyjąć, że etyka urzędnicza jest etyką zawodową w ujęciu realistycznym.

Po drugie, wniosek taki nie przesądza jeszcze, że nie można zastosować innej perspektywy. Wydaje się, że można by podjąć taką próbę z konstruktywistycznego punktu widzenia, tj. poprzez określoną interpretację pojęcia funkcji zawodu. Zakładając, że – choć być może urzędnicy nie stanowią w rzeczywistości wyodrębnionej i jednolitej gru-

⁴⁴ Z. Cieślak, „Etyka urzędnika”, s. 32–38.

⁴⁵ B. Kudrycka, *Elementy*, s. 45.

⁴⁶ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników*, s. 35–39. Pogląd ten akceptują także Kulesza, Niziołek, *Etyka*, s. 68–73.

py zawodowej – można mimo to podjąć próbę określenia pełnionych przez nich funkcji i na tej podstawie wyodrębnić charakterystyczne dla nich wartości. Najogólniej można powiedzieć, że za funkcję taką można uznać profesjonalne administrowanie. Jednak, pomijając kwestię wieloznaczności samego pojęcia administrowania, należy zauważyć, że takie ujęcie nie pozwala na wyodrębnienie wartości specyficznych dla etyki urzędniczej. Kategoria ta oznacza bowiem przede wszystkim fachowe czy zawodowe wykonywanie zadań urzędnika – zgodnie z zasadami sztuki, według najlepszej woli i wiedzy. Takie rozumienie profesjonalizmu można jednak przypisać wykonywaniu właściwie wszystkich czynności zawodowych. Można je także przełożyć na bardziej szczegółowe wskazania, jak dbanie o kompetencje zawodowe, pracowitość, uczciwość itp. Dotyczą one jednak również w takim samym stopniu urzędników, jak i innych zawodów lub ewentualnie można dyskutować co do ich szczególnego charakteru ze względu na odmienne skutki ich braku niż w przypadku innych zajęć.

Po trzecie, przyjmując, że centralne dla etyki urzędniczej może być pojęcie profesjonalnego administrowania, należy także uwzględnić rozumienie pojęcia administracji publicznej. Szczegółowe rozważania na ten temat znajdują się w innych paragrafach niniejszego tomu. W związku z tym należy ograniczyć się do tego, że choć występuje w tym zakresie znaczna różnorodność, modelowo możliwe jest – można je określić jako tradycyjne – pojmowanie administrowania jako działalności polegającej na stosowaniu prawa lub realizacji polityki państwa. Obydwa ujęcia opierają się jednak na nie do końca dziś zasadnym założeniu, że zasada legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają jedynie na podstawie i w granicach prawa, jest w działalności urzędników podstawowa. Brak jest szerszej autonomii zawodowej, a jeśli się ona pojawia – jest w sposób ścisły limitowana przez prawo. Co do zasady więc wszelkie zadania i działania urzędników są określone przez prawo. Brak jest zatem szerszej przestrzeni do nadbudowywania nad kategorią profesjonalnego administrowania bardziej szczegółowych obowiązków zawodowych w formie innej niż obowiązki prawne. Problem ten dotyczy etyki służby publicznej w ogóle i znajduje odzwierciedlenie w odmiennym – zazwyczaj węższym – ukształtowaniu kodeksów etycznych niż np. w wolnych zawodach.

Po czwarte, należy w konsekwencji uznać, że, choć profesjonalne administrowanie można uznać za funkcję zawodową urzędników, nie prowadzi to do silnej dyferencjacji, a zatem i odrębności etyki urzędniczej jako etyki zawodowej. Trudno zatem mówić o etyce profesjonalnej w takim sensie, jaki przypisuje się np. etyce adwokackiej czy lekarskiej. Nie oznacza to jednak, że nie można mówić o etyce urzędniczej jako związanej ze słabą dyferencjacją w powyżej określonym sensie. Oznaczałoby to, że gdy jest mowa o profesjonalnym administrowaniu, należy rozróżnić dwa znaczenia owego profesjonalizmu. W pierwszym, jak już była mowa, należy przez niego rozumieć fachowość czy zawodowość jako postępowanie zgodnie z zasadami sztuki, według najlepszej woli i wiedzy. To znaczenie powinno przyjmować się w odniesieniu do etyki urzędniczej. W drugim znaczeniu natomiast chodzi o wyodrębnienie profesji jako zawodów posiadających szeroką autonomię i odrębną etykę zawodową. Profesjoniści mogą być także zdefiniowani poprzez szczególną wiedzę ekspercką, edukację i dostarczanie istotnych usług klientom. W związku z tym powstają kluczowe problemy etyki zawodowej, tj. zawodowego zobowiązania do wartości, które definiują zarówno wiedzę ekspercką, jak i usługi. Przykładowo, dla prawników jest to sprawiedliwość, dla lekarzy – zdro-

wie itp.⁴⁷ W przypadku urzędników trudno wyodrębnić taką wartość, chyba że uznamy za nią dobro wspólne, którego tradycyjnym prawnym wyrazem jest interes publiczny.

Po piąte, odróżnienie profesji od innych zawodów jest płynne, a ponadto niektóre zawody mogą z czasem przesuwać się na istniejącej w tym zakresie skali, tj. ulegać profesjonalizacji lub deprofesjonalizacji. Jeśli zatem sfera odpowiedzialności i samodzielności urzędników będzie zwiększać się pod wpływem nowych teorii zarządzania publicznego i *governance*, nie jest wykluczone coraz wyraźniejsze rysowanie się perspektywy wyodrębnienia etyki urzędniczej jako etyki zawodowej ze specyficznymi i centralnymi dla niej wartościami. Kierunek tego rozwoju będzie jednak wyznaczany nie tyle przez upodabnianie się do etyki zawodowej charakterystycznej dla wolnych zawodów, takich jak profesje prawnicze czy medyczne, lecz przez coś, co można by określić jako etyki eksperckie. Nie rozwijając tego tematu, można powiedzieć, że charakterystyczne dla etyki urzędniczej jest to, iż z reguły w ramach hierarchicznej struktury urzędu lub w relacji do sfery politycznej urzędnicy otrzymują polecenia, których stają się wykonawcami. Natomiast zadaniem profesjonalistów w znaczeniu przedstawicieli wolnych zawodów jest realizacja czy obsługa zleceń, co wiąże się z typową dla nich autonomią zawodową. Coraz częściej jednak można mówić o odrębnej pozycji ekspertów, którzy dysponują zazwyczaj wąsko wyspecjalizowaną wiedzą, którą wykorzystują w formie doradztwa na rzecz różnych podmiotów. W ich przypadku chodzi więc przede wszystkim o formułowanie określonych zaleceń wynikających ze stanu wiedzy w danej dziedzinie.

Ewolucja w kierunku etyk eksperckich zapewne nie może dotyczyć wszelkich ról pełnionych przez urzędników. Jeśli jednak potraktować ją jako poważną hipotezę, można przy jej pomocy wytłumaczyć co najmniej dwa zjawiska charakterystyczne dla etyki urzędniczej. Pierwszym jest wspomniane już swego rodzaju krzyżowanie się różnych etyk zawodowych oraz etyki urzędniczej. Coraz częściej urzędnicy są nie tylko profesjonalnymi administratorami, ale jednocześnie wykwalifikowanymi przedstawicielami innych zawodów – i to nie na zasadzie jedynie posiadania określonego wykształcenia, ale wykazując kompetencje kluczowe z punktu widzenia funkcji sprawowanych przez nich w administracji. Nierzadko – ze względu na dyscyplinarne pokrewieństwo prawa i administracji – są oni prawnikami. Mogą jednak reprezentować również wszelkie inne dziedziny, w których państwo prowadzi politykę publiczną. Wówczas są adresatami norm etyki urzędniczej oraz danej etyki zawodowej, tyle że ta ostatnia zazwyczaj ujmuje wykonywanie danego zawodu na rzecz klienta rozumianego inaczej niż organ władzy publicznej lub państwo w ogóle. Być może należałoby uznać, że osoba taka nie jest ani typowym urzędnikiem, ani też przedstawicielem wolnego zawodu, lecz staje się ekspertem wykorzystującym swoją wiedzę do działania w interesie publicznym w ramach aparatu państwa.

- 16 Etyka ekspercka w sposób szerszy otwiera zagadnienie profesjonalnego administrowania na problematykę polityczną. Jak zostanie to wykazane w kolejnych paragrafach, normatywne koncepcje etyki urzędniczej są w znacznej mierze powiązane z filozofią polityki, w tym teoriami demokracji, a relacja między administracją publiczną a sferą polityczną jest jednym z kluczowych zagadnień ich instytucjonalizacji. Wiele problemów jest też wspólnych dla obydwu tych sfer. Dlatego w teorii i praktyce wykorzy-

⁴⁷ J.H. Haber, *Professional Ethics*, s. 691.

stuje się zazwyczaj szerszą kategorię etyki służby publicznej – i traktuje ją jako nieodzowny element demokracji. Nie jest ona jednak raczej etyką zawodową, a jej związki z polityką i założenie działania w interesie publicznym powodują, że różni się znacznie od etyk klasycznych profesji. Innymi słowy, założenie, że etyka urzędnicza jest etyką zawodową w pewnej mierze eliminuje z pola widzenia problematykę związku między administracją i sferą polityczną. Tymczasem w etykę ekspercką z samej istoty wpisane jest zagadnienie wykorzystywania wiedzy w interesie publicznym i różnego rodzaju konfliktów interesów z tym związanych. Z założenia bowiem ekspert to ktoś reprezentujący naukowy punkt widzenia, przez co zajmuje on neutralną „pozycję pośrednika” między nauką a praktyką społeczną⁴⁸. Wymaga to odnalezienia „etycznej równowagi” między bezstronnością wiedzy a oczekiwaniami politycznymi.

§ 3. Etyka urzędnicza a etyka służby publicznej

Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, etyka urzędnicza stanowi ważną część ogólnej materii etyki służby publicznej, która ma szerszy zakres podmiotowy, i ogólne standardy, jak „zasady *Lorda Nolana*” (będzie o nich mowa w rozdz. IV, Nb 9). W tekście powołanego już zalecenia R (2000) 10 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.5.2000 r. w sprawie kodeksów etycznych urzędników publicznych podkreśla się, uwzględniając powszechnie uznany fakt ogromnej roli administracji zarówno reglamentacyjno-porządkowej, jak i świadczącej w państwach współczesnych, że „administracje publiczne odgrywają zasadniczą rolę w społeczeństwach demokratycznych” i „muszą dysponować odpowiednimi kadrami, by we właściwy sposób wykonywać przypisane im zadania”, a „urzędnicy publiczni stanowią kluczowy element administracji publicznej”, a także administracje (a raczej zatrudnieni w nich urzędnicy publiczni) mają szczególne obowiązki i powinności – i wobec tego – muszą mieć „konieczne kwalifikacje i właściwe otoczenie prawne i materialne umożliwiające efektywne wykonywanie swoich zadań”.

We wzorcowym Kodeksie etycznym stanowiącym załącznik do zalecenia R (2000) 10 za urzędnika publicznego uważa się osobę zatrudnioną przez organ publiczny (*public authority*), zastrzegając, iż postanowienia Kodeksu nie odnoszą się do wybieralnych przedstawicieli, członków rządu oraz osób zajmujących urząd sądowy. Gdy dalej będzie mowa o etyce urzędniczej, będzie ona w istocie rozumiana analogicznie do zasad postępowania urzędników publicznych w ujęciu tego zalecenia, choć trzeba ją będzie odnosić do naszego – znaczniejszego niż w wielu innych państwach – zróżnicowania w obrębie zespołu funkcji i stanowisk składających się na służbę publiczną. Przyjęte w zaleceniu rozumienie urzędnika publicznego jest w każdym razie szersze niż ustalana na podstawie polskiego ustawodawstwa kategoria osoby zatrudnionej na stanowisku urzędniczym, a tym bardziej kategoria urzędnika służby cywilnej.

W polskim układzie służby publicznej⁴⁹ można przyjąć, że najszerszy i najbardziej złożony zakres problematyki z dziedziny etyki urzędniczej może dotyczyć, z jednej stro-

⁴⁸ Zob. S. Wronkowska, Ekspert, s. 4. Zob. S. Ehrlich, Ekspert, s. 9 i n.

⁴⁹ Za istotne kryteria zróżnicowania urzędników publicznych w rozumieniu zalecenia R (2000) 10 można uznać udział w wykonywaniu *imperium* publicznego lub w rozstrzygnięciach z zakresu administracji świadczącej, ale też i kontakt z obywatelami jako odbiorcami świadczeń administracyjnych.

ny, osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej i samorządowej, z drugiej – funkcjonariuszy służb mundurowych.

O ile jednak etyka funkcjonariuszy, tradycyjnie poddawanych u nas regulacji poszczególnych pragmatyk służbowych, odróżnianych od ogólnej pragmatyki służby cywilnej, może być potraktowana jako materia szczególna⁵⁰ (i jako taka zostanie omówiona w Części III, poświęconej etyce nieurzędniczej służby publicznej), o tyle materię podstawową stanowić powinna etyka urzędnicza w obrębie administracji tak rządowej, jak i samorządowej. Jej to przede wszystkim będą poświęcone dalsze partie Części I – przy konieczności uwzględniania także w tym zakresie różnic pomiędzy administracją rządową i administracją samorządową. Jedną z tych różnic jest szczególnie decentralizacja zawodu pracownika samorządowego, wynikająca z tego, że pracodawcą jest dana jednostka samorządu terytorialnego (wobec czego pracownicy samorządowi mają łącznie prawie 3000 niepowiązanych ze sobą formalnie pracodawców), ale w sferze etyki wyrażająca się w mnogości kodeksów etycznych, wydawanych dla urzędów poszczególnych jednostek, a dotyczących pracowników, którzy są traktowani bardziej jako dostawcy usług publicznych niż wyraziciele *imperium* publicznego⁵¹.

- 18 Podkreślić jednak trzeba, że etyka urzędnicza, a w jej ramach – etyka służby cywilnej, stanowią bardzo istotny, ale tylko wycinek sfery etyki służby publicznej, rozumianej także jako szczególna postawa etyczna. W *EtykaSłużbyCywilZ* wśród enumeratywnie wyliczonych zasad etyki (z których trzy: neutralność polityczna, bezstronność i rzetelność zostały wprost wskazane jako cele funkcjonowania korpusu służby cywilnej w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP) *explicite* wskazano (§ 13 pkt 2 *EtykaSłużbyCywilZ*), że zasadą etyki służby cywilnej jest także zasada służby publicznej (pozostałymi zasadami są: godne zachowanie i lojalność). W § 15 *EtykaSłużbyCywilZ* wskazano np., że zasada służby publicznej wyraża się w: służebnym charakterze pracy wobec obywateli, mającej na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa RP; służbie państwu, której podstawowym elementem jest ochrona jego interesów i rozwoju; współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływaniu na postrzeganie RP w kraju i w świecie; przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy; nieuchylaniu się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie, ze świadomością, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany. Powyższe aspekty zasady służby publicznej, stanowiącej zasadę etyki korpusu służby cywilnej, a nie – formalnie odrębnie ujmowaną – zasadę służby cywilnej, powinny być traktowane jako podstawowe etyczne treści w ogóle służby publicznej.

Aby można było mówić o treściach etycznych służby publicznej, całość tej materii trzeba odnieść do zasady demokratycznego państwa prawnego zadeklarowanej w art. 2 Konstytucji RP oraz innych zasad, a zarazem wartości, zadeklarowanych w Konstytucji RP, stanowiącej nie tylko werbalnie, ale realnie, ustawę zasadniczą – przy zauważeniu multicentrycznego charakteru źródeł prawa państwa członkowskiego UE i odpowiedzialnego członka społeczności międzynarodowej, z których wartościami Konstytucja RP koresponduje.

⁵⁰ Zob. także K. Zeidler, A. Klimas, *Etyka służb*, s. 215 i n.

⁵¹ Zob. J. Gellera, M. Zagajewski, *Kryzys etosu samorządowca*, s. 49.