

Janusz Ostrowski

**Rozprawa etyczna
o służbie publicznej**

Janusz Ostrowski

**Rozprawa etyczna
o służbie publicznej**

Wydawnictwo MEDIA POLSKIE
Radom 2013

© Copyright by Janusz Ostrowski 2013
ISBN e-book 978-83-63574-02-4
ISBN druk 978-83-63574-04-8

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Kopiowanie, rozpowszechnianie części lub całości
bez zgody wydawcy zabronione
Wydanie I 2013

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział I	16
Etyka, jako wymiennik postępowań ludzkich	16
1.1. Pojęcie etyki i moralności	16
1.2. Ewolucja myśli etycznej	21
1.3. Etyka stosowana jako etyka zawodowa	33
Rozdział II	38
Etyka, a prawo urzędnicze w służbie publicznej	38
2.1. Wyodrębnienie zawodu urzędnika jako branży zawodowej	38
2.2. Apolityczność urzędników w służbie publicznej	55
2.3. Konflikt interesów	69
2.4. Etyka - wymiar prawny i osobisty (urzędnicze sumienie)	82
Rozdział III	94
Etyczny wymiar służby publicznej, czyli idea państwa sprawnego	94
3.1. Administrowanie współczesnym państwem	94
3.2. Status quo państwa sprawnego	107
3.3. Regulacje etyczno-prawne administracji publicznej w Unii Europejskiej	111
Zakończenie	118
Bibliografia	133

Wstęp

W Europie o etyce służby publicznej zaczęto mówić głośno, gdy integracja państw europejskich w ramach Unii Europejskiej wyszła z fazy początkowej euforii w wymiar praktyczny. U zarania Unii – w jej początkowej fazie, państwa europejskie łączyły jedynie wzajemne umowy międzynarodowe, a ich współpraca ograniczała się początkowo do formowania działań skutkujących wspólnymi reakcjami na arenie międzynarodowej. Z czasem zacieśniająca się współpraca zewnętrzna wymusiła zmiany wewnętrzne, gdyż te stawały się wręcz niezbędne do prawidłowego funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Państwa europejskie już w pełni demokratyczne (poliarchie) zaczęły wprowadzać zmiany dostosowujące się do wymogów gospodarki globalnej, w tym również zmiany w administrowaniu państwem. Czynniki zewnętrzne takie jak: otwarte granice, swoboda przemieszczania się społeczeństw, czy stopniowa utrata pełnej kontroli nad narodowymi gospodarkami, powodowały konieczność szybkich zmian również w polityce we-

wewnętrznej państwa. Także czynniki wewnętrzne głównie: otwartość społeczności na inne narody oraz kultury, pluralizm, umiejętność samoorganizacji i wzrost krytyki społecznej wiążące się między innymi z demokratyzacją życia, stały się, podobnie jak wymienione powyżej czynniki zewnętrzne, sygnałem dla rządzących Europą do wprowadzenia przekształceń we własnych administracjach publicznych. Rozpoczął się zatem proces przekształcający państwa narodowe o tradycyjnym charakterze (tzw. westfalskim) w nowoczesne państwo demokratyczne.

Organizacja wewnętrzna nowoczesnego państwa demokratycznego nie mogła się obejść bez przekształcenia administracji publicznej z typu tradycyjnego, biurokratycznego molocha w nowoczesną administrację modelu menadżerskiego. W administrację publiczną otwartą na współpracę z różnymi podmiotami, także niepublicznymi na zasadzie partnerstwa. Oczywiście nie stało to się od razu. Potrzeba było lat przekształceń, a także wykształcenia społecznego zapotrzebowania na takie zmiany. Bowiem każdy kraj posiadał swój model administracji publicznej i przez to własny pomysł na zmiany. Pomocną w tych

procesach okazała się częściowo Unia Europejska, promująca prawne i etyczne przekształcenia. Jednakże pomysł na ujednoczenie procedur administracyjnych, jako jednego wzorca administracyjnego w całej UE, nie sprawdził się. Każde z państw – członków Unii Europejskiej – wprowadziło i wprowadza nadal własne reformy w tym zakresie, które okazują się dla nich bardziej racjonalne i bliskie im kulturowo. Szczególnie w krajach skandynawskich i *commonwelthu* projekty zmian w administracjach publicznych powiodły się niemalże wzorcowo. W tych właśnie państwach dojrzałość społeczeństwa wraz z zapotrzebowaniem na wysokiej jakości usługi publiczne postępowała szybciej niż gdziekolwiek indziej i dlatego profesjonalizm urzędniczy wspomagany etyką musiał stosunkowo sprawnie objąć wszystkie sfery administracji publicznej.

Gorzej było i jest w tych krajach niedawno włączonych w szeregi Unii Europejskiej. Są to przeważnie państwa, w których, pomimo iż transformacja ustrojowa przebiegała szybko i bez większych zakłóceń, to znacząco opóźniają się reformy instytucji publicznych oraz świadomość konieczności zmian w mentalności

tamtejszych społeczeństw. Ogrom pracy spoczywa więc jeszcze na politykach i pracownikach służb publicznych wyższego szczebla by wprowadzić zmiany w administracji w taki sposób, aby stały się one instytucjami otwartymi na sprawy obywatelskie i standardy nowoczesnej administracji publicznej. Jednak bez właściwych postaw moralnych, etyki zawodowej, etosu służby publicznej oraz wzorców do naśladowania proces ten będzie następował opieszale. Dlatego Unia Europejska poprzez wdrożenie w życie Kodeksu Dobrej Administracji oraz kilku innych aktów prawnych, zachęca też do intensywniejszego wprowadzenia takich zmian. Zostały bowiem one już przetestowane w krajach o wyższych standardach usług publicznych i sprawdzają się tam doskonale. UE służy także swoimi specjalistami w tej dziedzinie obarczając ich częściową odpowiedzialnością za wprowadzanie reform. Niestety, niezrozumienie podstaw i potrzeb zmian w organizacji wewnętrznej państw oraz tradycyjne podejście do administracji publicznych jest w tym obszarze jeszcze znaczne.

Problem etyczności w administracji publicznej jest jak widać poważny, gdyż dotyczy świadomości

urzędników, a przez to ich wpływu na zmiany stereotypu pracy ich własnych instytucji. Od etycznych postaw oraz świadomości potrzeby zmian zależy między innymi wdrożenie nowoczesnej administracji publicznej, której założenia akceptuje Unia Europejska. Niemniej ważnymi dla wdrożenia nowoczesnej administracji publicznej są same struktury państwa. Dlatego w moim opracowaniu postanowiłem przedstawić dwa problemy: etyczny w ujęciu zawodowo – osobistym dotyczącym bezpośrednio pracowników administracji publicznej oraz etyczności, jako jednego z warunków sprawności administracji publicznej w nowoczesnym państwie demokratycznym.

Rozdział pierwszy książki obejmuje wątek historyczno-filozoficzny, w którym staram się przedstawić najważniejsze założenia filozoficzne i podstawowe definicje etyki oraz moralności. Począwszy od Sokratesa uważanego za ojca etyki, Św. Augustyna – myśliciela średniowiecznego, który etykę porównywał do cnót boskich, aż do odważnych przemyśleń Kanta. Także Friedricha Hegla, który ujął etykę w ramy intencji i zamiaru, Karola Marksa rozszerzającego etykę na grupy społeczne, a skończywszy wreszcie na filo-

zofach nowożytnych, takich jak Nietzsche, czy Petrarzycki. Również odrobinę uwagi poświęcam nauce Kościoła Katolickiego, gdyż to ona w większości państw Europy dała podstawy zachowań etycznych i norm moralnych, które społeczeństwa europejskie przyjęły jako prawa zwyczajowe, a potem gro z nich odnajduje się w prawie stanowionym. W rozdziale tym omawiam również podstawy etyki opisowej, jako etykę zachowań grupowych (grup zawodowych). Staram się nie pomijać zagadnień dotyczących popularności powstawania różnego rodzaju Kodeksów Etycznych Branżowych, w tym Kodeksu Służby Cywilnej i Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz związanych z nimi licznych rozterek moralnych widzianych z różnych punktów.

W rozdziale drugim omówiłem zagadnienie wyodrębnienia się zawodu urzędnika jako samodzielnej branży zawodowej, jej krótki rys historyczny i problemy, z którymi się borykała. Przez lata była to służba podrzędna by z nastaniem czasów nowożytnych stać się elitarnym ramieniem wykonawczym państwa. Opisałem również specyficzne warunki pracy polskiej administracji publicznej na przestrzeni wieków i jej

wpływ na administrację europejską. Nie był on wprawdzie imponujący, ale w niektórych okresach polscy znawcy tematu (tacy jak: prof. Krysiński, J. Olszewski czy F. Skarbek) przyczynili się do nowoczesnego spojrzenia na pracę urzędnika wykazując błędy i luki prawne w jego pracy oraz etyce – aktualne niestety po dzień dzisiejszy. Wskazałem też na modyfikacje zawodu polskiego urzędnika, jego morale począwszy od powstania II Rzeczypospolitej, po PRL, aż do czasów III Rzeczypospolitej z uwzględnieniem ciągłości prawa i różnorodnym spojrzeniem władzy politycznej na służbę publiczną. Staram się „rozliczyć” III Rzeczypospolitą z kulejących, licznych projektów wprowadzania prawnych unormowań służby publicznej, próbujących wpisać ją w standard europejski. Jak dotychczas, kolejne rządy borykają się po dzień dzisiejszy z tym poważnym problemem – niestety ze skutkiem opłakanym. W dalszej części rozdziału drugiego sygnalizuję zjawiska, które wpływają i w pewien sposób lobbują na postawy etyczne służby publicznej. Również inne problemy nurtujące służbę publiczną zawarte są w powyższym rozdziale.

Jednym z tych zjawisk jest apolityczność urzędnicza, tak bardzo ważna dla rozdzielenia kompetencji

rządzenia od zarządzania państwem oraz ograniczenia nacisku politycznego na administrację publiczną. Konflikt interesów próbuję rozpatrzyć w zakresie dwumiarowym. Pierwszy to „konflikt interesów” nurtujący administrację publiczną jako całość. Klasyfikuję owe konflikty za literaturą przedmiotu, ale jednocześnie próbuję uzupełnić je o własne przemyślenia w tym zakresie podając przykłady sytuacji, których sam doświadczyłem. Drugi to „konflikt” i „interes” w wymiarze lojalnościowym jednostek i postępowania ich według własnego sumienia. Podkreślam ważność moralnego postępowania pojedynczych urzędników, ale i ważność etycznego wymiaru administracji publicznej, jako sfery apolitycznej. Staralem się również uwypuklić potrzebę decentralizacji administracji państwowych na rzecz administracji lokalnych. Podpierając się literaturą przedmiotu podejmuję próbę wykreowania wzoru pracownika administracji publicznej i jego cech osobowych. Próba ta kończy się integracją wzoru takiego pracownika ze wzorem członka społeczności obywatelskiej, gdyż w większości cechy te uwypuklane przez większość autorów opracowań pokrywają się. Stąd wniosek, iż bez wykształcenia do-

brej świadomości i społeczeństwa obywatelskiego nie może być mowy o wcieleniu w życie idealnego wzorca pracownika służby publicznej w praktyce.

Rozdział trzeci wraz z jego podrozdziałami dotyczy etycznego wymiaru nowoczesnej administracji publicznej, a co za tym idzie – idei państwa sprawnego. Poczynając od opisu administrowania współczesnym państwem demokratycznym starałem się przeanalizować współczesne problemy jakie stawia się państwu i jego administracji publicznej w dobie integracji europejskiej i światowej globalizacji. Starałem się zbadać je w miarę wnikliwie, a także z literatury przedmiotu wybrać rozwiązania najbardziej racjonalne i praktyczne. Wydaje mi się, iż podane przykłady rozwiązań umocnią czytelnika w przeświadczeniu o konieczności zmian z administracji tradycyjnej na administrację nowoczesną typu menadżerskiego. Na koniec przedstawiam znaczące prawne uregulowania etycznego wymiaru administracji publicznej w Unii Europejskiej oraz przykłady państw, które takie rozwiązania już wdrożyły.

Zakończenie to próba podsumowania tego jak-

że obszernego tematu oraz skompensowania go tak, by droga etycznego wymiaru administrowania państwem kojarzyła się z zależnością historyczno-filozoficzną etyki. Nowoczesne prawo administracyjne powinno bowiem wynikać ze zbieżności etyki i prawa, a nie być oderwanymi od siebie „hybrydami”.

Zapraszając do lektury pragnę nadmienić, iż wykazane w bibliografii opracowania, z których korzystałem, są stosunkowo nowe, za wyjątkiem cytowanych klasyków, którzy swojej mocy przekazu do dzisiaj nie utracili. Natomiast co do stanu prawnego przedstawianego dla Polski i Unii Europejskiej należy przyjąć lata od 2008 do 2010, gdyż z mającej wątek unormowań prawnych publikacji tego okresu korzystałem. Opracowania dotyczące rozważań etycznych w administracji publicznej są literaturą stosunkowo nową, a jedna z nich: *Etyka w życiu publicznym* wymieniam jako najnowszą, gdyż została wydana w 2012 roku.

Pragnę też, na koniec podziękować moim dwóm przyjaciołom: Kazimierzowi Turalińskiemu – któremu zawdzięczam między innymi wnikliwą korektę

i wydanie tej książki oraz Piotrowi Ogrodowczykowi – wspierającemu mnie w moim pisarskim przedsięwzięciu duchowo – nocnymi dyskusjami „do porannego bólu głowy”.

Moje opracowanie byłoby niczym, gdyby nie wiedza profesorska, jaką „podkradałem podstępnie i systematycznie” trzem sympatycznym profesorom z Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi z dziedziny filozofii i politologii, na których wykłady skwapliwie uczęszczałem. Dzięki ich pomocnej wiedzy stanąłem w „przedsionku” do: *prawdziwej wiedzy bram, ale droga do niej czeka mnie jeszcze daleka...*

Łódź, październik 2012