

Redakcja  
Jacek Czaputowicz

# Etyka w służbie publicznej



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Etyka w służbie publicznej**

materiały z konferencji  
Warszawa, 8-9 grudnia 2011 r.

Wspólny projekt  
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej  
i École Nationale d'Administration we Francji

Pod redakcją  
dr. hab. Jacka Czaputowicza

Warszawa 2012

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgjasz

Tłumaczenie:

Elżbieta Borkowska

Anna Ciecwerska-Drużdżel

Angélique Matynia

Emeline Millet-Tarkowski

**ISBN 978-83-61713-65-4**

Materiały opublikowane dzięki sfinansowaniu  
Międzynarodowej Organizacji Frankofonii



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Printed in Poland by

KONTRAST

ul. Skaryszewska 12

03-802 Warszawa

(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821

e-mail: [kontrast@ekspert.net.pl](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

# Spis treści

<i>Jacek Czaputowicz</i> Wstęp	5
-----------------------------------	---

## **CZEŚĆ I Infrastruktura etyczna**

<i>Jacek Czaputowicz</i> Etyka w służbie publicznej	11
--	----

<i>Krzysztof Kiciński</i> Tradycyjne wartości polskiej administracji w czasie zmian	19
--	----

<i>Jérôme Michel</i> Wartości służby publicznej we Francji	24
---	----

<i>Hubert Izdebski</i> Zarządzanie etyką za pośrednictwem kodeksów etyki zawodowej	47
--	----

<i>Jacek Hołówka</i> O etyce w administracji publicznej	53
--	----

## **CZEŚĆ II Zarządzanie publiczne w świetle standardów etycznych**

<i>Jérôme Michel</i> Standardy etyczne w prawie francuskim	61
---	----

<i>Marcin Sakowicz</i> Zarządzanie a standardy etyczne w urzędzie	75
--	----

*Nicoleta Acatrinei*

- Jak motywować pracowników sektora publicznego do zachowań etycznych - materialnie czy za pomocą wartości? Studium porównawcze środków zapobiegania korupcji w Unii Europejskiej i w Szwajcarii 81

*Gilles Krowicki*

- Etyka i notariat 92

### **CZĘŚĆ III Nauczanie etyki i dobre praktyki**

*Marek Kosewski*

- Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej 109

*Anna Jaroń*

- Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej 128

*o. Włodzimierz Zatorski OSB*

- Duchowość lidera 136

*Jérôme Michel*

- Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktów interesów 142

Jacek Czaputowicz

## Wstęp

W publikacji zaprezentowane są referaty z czwartej już konferencji frankofońskiej na temat etyki w służbie publicznej. Cykl konferencji organizowanych w Krajowej Szkole Administracji Publicznej od 2008 r. poświęcony jest modernizacji administracji publicznej i rozwojowi zarządzania publicznego. Stanowi on szczególnie forum współpracy między dwoma instytucjami - KSAP i École Nationale d'Administration. Celem konferencji było zapoznanie uczestników, przede wszystkim słuchaczy Krajowej Szkoły i zaproszonych gości, z mechanizmami zarządzania procesami modernizacji i z reformami administracji we Francji i innych państwach kultury francuskiej. Chodziło również o porównanie podejść, doświadczeń tych państw w zakresie praktyki zarządzania, co daje Polsce możliwość weryfikacji własnych rozwiązań.

Pierwszą konferencję frankofońską poświęcono budżetowi zadaniowemu i decentralizacji. Tematem drugiej były wyzwania w zakresie zasobów ludzkich w administracji publicznej w dobie kryzysu finansowego. Chodziło o odpowiedź na pytanie, jak działać lepiej, mając mniej. Trzecia konferencja dotyczyła zarządzania zmianą w administracji publicznej, w szczególności problemu wdrażania strategii, programów reform, modernizacji w administracji publicznej. Materiały z tych konferencji ukazały się drukiem w języku polskim i francuskim<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. *Główne kierunki modernizacji państwa - budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Glowne\\_kierunki\\_modernizacji\\_panstwa.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Glowne_kierunki_modernizacji_panstwa.pdf); *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie*

W prezentowanej publikacji kluczowe zagadnienia poświęcone zarządzaniu publicznemu w kontekście etyki w służbie publicznej są następujące:

- ♦ Jakie wyzwania wynikają z etyki?
- ♦ Jak nauczać etyki?
- ♦ Jak zachować integralność służby publicznej?
- ♦ Dlaczego i jak formalizować etykę?
- ♦ Jak dbać o przestrzeganie norm?

Ważną kwestią jest również to, w jaki sposób normy etyczne mogą stanowić przeciwwagę dla uznaniowej władzy urzędników. Należy podkreślić znaczenie tych norm dla jakości zarządzania; stąd bierze się potrzeba wprowadzenia odpowiednich uregulowań, które stanowiłyby barometr etyczny. 6 października 2011 r. prezes Rady Ministrów Donald Tusk podpisał zarządzenie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Wejście w życie nowego kodeksu etyki stanowi ważny moment w procesie tworzenia norm etycznych i reguł ich stosowania w korpusie służby cywilnej.

Książka podzielona jest na trzy części, poświęcone odpowiednio infrastrukturze etycznej, zarządzaniu publicznemu w świetle standardów etycznych w urzędzie oraz nauczaniu etyki i dobremu praktykom.

Część pierwszą publikacji otwiera tekst napisany przez autora niniejszych słów, opisujący etykę w służbie publicznej na tle standardów, które występują w państwach i instytucjach Unii Europejskiej. Kolejny, autorstwa Krzysztofa Kicińskiego, przedstawia tradycyjne wartości polskiej administracji w czasie zmian. Jérôme Michel przybliży wartości służby publicznej we Francji oraz przydatność etyki w służbie cywilnej. Hubert Izdebski opisuje zarządzanie etyką za pośrednictwem kodeksów etyki zawodowej, a Jacek Hołówka omawia zasadnicze problemy etyczne stojące przed pracownikami administracji publicznej.

W części drugiej Jérôme Michel przedstawia standardy etyczne, jakie występują w prawie francuskim. Marcin Sakowicz omawia zarządzanie publiczne oraz zmiany zachodzące w rządzeniu i w zarządzaniu w administracji publicznej w odniesieniu do zasad etycznych podlegających przekształceniom w ostatnich latach. Nicoleta Acatrinei prezentuje wyniki badania porównawczego przeprowadzonego w Unii Europejskiej

---

*kryzysu ekonomicznego*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/zasobyludzkie.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/zasobyludzkie.pdf); *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czapotowicz, [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Zarządzanie\\_zmiana.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Zarządzanie_zmiana.pdf).

oraz Szwajcarii w zakresie działań antykorupcyjnych. Stara się również odpowiedzieć na pytanie, jak motywować pracowników sektora publicznego, aby ich zachowanie było etyczne. Tę część zamyka tekst Gilles'a Krowskiego na temat odpowiedzialności, jaka spoczywa na notariuszu w związku ze sprawowaniem misji publicznej.

Część trzecią, poświęconą nauce etyki i dobrym praktykom, otwiera tekst autorstwa Marka Kosewskiego przedstawiający przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej. Anna Jaroń omawia kwestię kształtowania odpowiednich nawyków w zakresie etyki u przyszłego pracownika administracji publicznej. Z kolei Włodzimierz Zatorski przedstawia duchowość lidera. W ostatnim referacie Jérôme Michel pokazuje dobre praktyki w walce z korupcją i konfliktami interesów.





# INFRASTRUKTURA ETYCZNA



Jacek Czaputowicz\*

## Etyka w służbie publicznej

Mówiąc o etyce w służbie publicznej na tle standardów w Unii Europejskiej, należy rozpatrywać trzy aspekty tego zagadnienia:

- ♦ wartości, które oddziałują na zachowanie urzędników;
- ♦ strategię antykorupcyjne stosowane przez państwa UE;
- ♦ kodeks postępowania.

### 1. Wartości, które oddziałują na zachowanie urzędników

Sprawowanie funkcji urzędniczych związane jest bezpośrednio z wykonywaniem władzy nad obywatelami. Często praca ta łączy się z wydawaniem dotyczących ich decyzji, regulowaniem dostępu do dóbr publicznych, a pożądanym; chodzi tu o koncesje, zgody, zasiłki, pozwolenia oraz dokumenty. Urzędnicy są w pewnej relacji władzy. Przywołując koncepcję francuskiego filozofa Michela Foucaulta, możemy stwierdzić, że stanowią oni tryby władzy. Rodzi to pokusę wykorzystania sytuacji. Urzędnicy, podejmując codziennie ważne dla obywateli decyzje, są poddawani oddziaływaniu trzech typów wartości. Po pierwsze, są to wartości indywidualistyczne - wtedy gdy dobrze wykonują swoją pracę dla uzyskania zależnej od wyników premii, czy też - ujmując rzecz szerzej - wynagrodzenia za swoją indywidualną pracę. Drugi typ to wartości organizacyjne - gdy urzędnicy

---

\* Dr hab. Jacek Czaputowicz, dyrektor KSAP.

dążą do osiągnięcia celów danej instytucji; wartości te mają zatem szerszy zakres. Trzeci typ reprezentują wartości społeczne - wtedy gdy urzędnicy pracują na rzecz realizacji dobra wspólnego i wszystkich obywateli i w tym kontekście postrzegają swoją pracę<sup>2</sup>.

Urzędnik, jak każdy obywatel, pragnie zachowywać się godnie, w sposób etyczny, zgodnie z ogólnie przyjętymi normami postępowania. Stawiany jest jednak ciągle w sytuacji pokusy uzyskania jakiejś korzyści. Często szuka akceptacji społecznej dla swoich wątpliwych etycznie działań. Gdy znajduje wiarygodne usprawiedliwienie, uspokaja swoje sumienie (np.: „wszyscy tak robią”, „muszę z czegoś utrzymać rodzinę”). Jeśli działania nieetyczne mają zostać przerwane, ważne jest, aby nie znajdowały one akceptacji społecznej - po to by proceder dostarczania usprawiedliwień mógł zostać ukrócony<sup>3</sup>.

Obywatele oczekują, że politycy, funkcjonariusze publiczni, urzędnicy będą przestrzegać standardów etycznych dotyczących uczciwości w sposób bardziej rygorystyczny niż inne grupy zawodowe i że będą oni działać na rzecz interesu wspólnego. Poczynania osób pełniących funkcje społeczne związane ze sprawowaniem władzy powinny być zawsze z tej perspektywy jawne i czyste, nie powinno być żadnych wątpliwości. Te standardy dotyczące urzędników są, w oczekiwaniu społecznym, bardziej restrykcyjne niż te odnoszące się do innych grup społecznych, np. sektora prywatnego.

W ostatnim raporcie z monitoringu mechanizmów przeciwdziałania korupcji w Polsce administracja publiczna została oceniona lepiej niż rząd<sup>4</sup>. Problemy, jakie wciąż występują w administracji, to niewłaściwe zarządzanie kadrami, brak odpowiednich i skutecznych narzędzi motywacyjnych, nieefektywna rekrutacja powodująca niewłaściwą alokację urzędników oraz brak przejrzystości w dostępie do informacji publicznej. W raporcie zwrócono uwagę na różnice w wysokości wynagrodzeń między urzędami. O wysokości pensji powinna decydować wartość pracy, a nie znalezienie się w odpowiednim urzędzie. Autorzy raportu wskazują także na występowanie klientyzmu politycznego.

Należy również podkreślić, że korupcja jako zjawisko społeczne nie ma związku z cechami narodowymi danego społeczeństwa. Potwier-

---

<sup>2</sup> Zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Main Challenges in the Field of Ethics and the Integrity in the EU Member States*, EIPA, Maastricht 2005.

<sup>3</sup> Zob. M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 377-403.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, A. Kobylńska, G. Makowski, M. Solona-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

dzają to badania przeprowadzone przez Bank Światowy. Jest to ważna konstatacja, badacze zastanawiali się bowiem, dlaczego jedne państwa są bardziej skorumpowane, a inne mniej. Czy jest to cecha narodowa? Otóż nie. Jest to zawsze rezultat, a zarazem symptom wad strukturalnych systemu politycznego, gospodarczego, zwłaszcza zaś złego funkcjonowania instytucji publicznych. Nie można więc stwierdzić, że Polacy są z natury podatni na korupcję bardziej niż inne narody. Rozpoznanie i naprawa struktur społecznych odpowiedzialnych za korupcję jest pierwszym krokiem do ograniczenia tego zjawiska i sprawienia, że wszyscy urzędnicy - a przynajmniej zdecydowana większość - będą się zachowywać zgodnie ze standardami etycznymi.

Badacze dochodzą do wniosku, że zachowanie etyczne winno być zawsze rozpatrywane w kontekście społecznym, kulturowym, politycznym oraz ekonomicznym. Etyka zachowania urzędnika zależy od natury samego urzędnika, wyznawanych wartości grupowych, narodowych, ale także filozoficznych i religijnych. Już Emil Durkheim wprowadził w 1893 r. pojęcie „anomalii”, które oznacza łamanie reguł uznawanych za obowiązujące w relacjach między ludźmi. Występująca zwykle w okresach kryzysów anomalia jest stanem, w którym nie ma norm społecznych lub są one niejasne. Badania empiryczne wskazują na niewielki związek między systemami zatrudnienia w służbie cywilnej a podatnością na korupcję. Niski poziom korupcji występuje, z jednej strony, w niemieckim systemie kariery, z drugiej zaś - w otwartym, wzorowanym na sektorze prywatnym, systemie skandynawskim. Pytanie, czy niektóre systemy służby cywilnej są bardziej skuteczne, czy nie, nurtowało badaczy i nurtuje do dnia dzisiejszego.

Występują „twarde” formy patologii, które związane są z obracaniem publicznymi pieniędzmi, oraz formy „miękkie”, związane ze słabością struktur organizacyjnych administracji. Prowadzą one do nieefektywnej pracy i marnotrawstwa zasobów publicznych. Brak rzetelności i uczciwości ma odniesienie nie tylko do kwestii moralnych, lecz także do kwestii efektywności administracji i jej zdolności do strategicznego działania w interesie społeczeństwa. Administracja rzetelna i wolna od korupcji ma większe szanse na efektywne i racjonalne działanie.

W sensie prawnym patologia w najwyższym stopniu kojarzona jest z korupcją, która pojawia się, gdy urzędnik ma strukturalną możliwość arbitralnego rozstrzygnięcia w sprawach urzędowych. Groźba korupcji narasta, gdy mamy do czynienia z brakiem przejrzystości, złym prawem oraz działaniami nieformalnymi. Problemy organizacji publicznych są efektem wadliwych rozwiązań organizacyjnych i strukturalnych, błędnych procedur funkcjonowania urzędów, czego skutkiem jest niewrażliwość na potrzeby obywateli i nieefektywne wykorzystywanie zasobów. Polska znajduje się

ciągle na początku drogi tworzenia rzetelnego państwa i efektywnego systemu społecznego ochrony przed patologiami.

## 2. Strategie antykorupcyjne w Unii Europejskiej

Większość strategii antykorupcyjnych zakłada, że urzędnicy są z natury podatni na korupcję. W pierwszej strategii, restrykcyjnej, wykorzystywane są bodźce negatywne – np. obawa przed przyłapaniem – które mają na celu podniesienie kosztów, aby przewyższały one ewentualne korzyści i w ten sposób czyniły zachowania korupcyjne nieopłacalnymi. Kolejną strategią jest strategia „uczciwości publicznej”, odwołująca się do zachęt pozytywnych, takich jak etos urzędniczy, rzetelność w pracy, samodzielność w podejmowaniu decyzji.

Reformy administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej wpływają na zachowania etyczne urzędników. Zwiększenie samodzielności pracowników, decentralizacja odpowiedzialności i ich mobilność między sektorami zwiększyły ryzyko zachowań nieetycznych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że doświadczenia państw, które wprowadziły reformy, wskazują, iż źródła zachowań korupcyjnych zależą od takich czynników, jak motywacja, sposobność i możliwość. W sytuacji promowania wartości rynkowych i stosowania kontraktów na usługi publiczne na zasadach handlowych pojawia się sposobność do zachowań nieetycznych. W przypadku braku pewności urzędnika co do własnej przyszłości rośnie motywacja do zachowań korupcyjnych. Jeżeli występuje kryzys, to wówczas ta kalkulacja korzyści i kosztów zmienia się niekorzystnie dla państwa, ponieważ owa motywacja urzędników w sytuacji zagrożenia rośnie. Możliwość korupcji pojawia się w sytuacji braku mechanizmów kontrolnych.

W państwach Unii Europejskiej stosowane są różne formy promowania zachowań etycznych, od podejścia określonego w literaturze przedmiotu mianem „dziesięciu przykazań” do „kodeksu justyniańskiego”. W pierwszym wypadku ów model dziesięciu przykazań to ograniczona liczba zasad. W drugim – jest to rozbudowany kodeks etyczny. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej stosuje to drugie rozwiązanie, choć ich strategie etyczne różnią się od siebie<sup>5</sup>.

Z punktu widzenia podejścia prawnego możemy wyróżnić trzy modele: opierający się na zakazach, na działaniach prewencyjnych oraz na wartościach. W Niemczech występuje model legalistyczny, opierający się na zakazach, który cechuje się rozwiniętymi kodeksami etycznymi i którego

---

<sup>5</sup> Zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Main Challenges in the Field of Ethics and the Integrity in the EU Member States*, dz. cyt., s. 125.

celem jest zapewnienie zgodności zachowania z zasadami. Jednakże w systemie tym możemy doszukać się wad – urzędnicy często uważają, że to, co nie jest otwarcie zabronione, nie jest naganne. Eliminując największe wykroczenia, system ten nie promuje pozytywnych wartości zachowań, a obniżenie poziomu kontroli może doprowadzić do znacznego wzrostu zachowań nieetycznych<sup>6</sup>. Z kolei w Wielkiej Brytanii dominuje model prewencyjny, z pewnymi elementami zasadzającymi się na wartościach. Identyfikując obszary wysokiego ryzyka i koncentrując na nich wysiłki, podkreśla on znaczenie wartości leżących u podstaw zasad zarządzania środkami publicznymi. System brytyjski również ma słabą stronę, która wynika z koncentracji na określonych funkcjonalnych obszarach, co rodzi niebezpieczeństwo wystąpienia w całej administracji publicznej różnych standardów etycznych, np. w różnych grupach zawodowych.

Trzeci z wymienionych modeli wychodzi z kolei od określenia, jakie wartości są pożądane oraz co myślą o nich urzędnicy. Wartości wyłonił podczas dialogu z urzędnikami brane są następnie pod uwagę w opracowywaniu kodeksów etycznych wprowadzanych w życie. Polskie podejście znajduje uzasadnienie właśnie w tym trzecim modelu, chociaż jest kwestią oceny, na ile ten dialog społeczny był wystarczający i bogaty. Jednakże wydaje się, że żaden z powyższych modeli nie może być uznany za jedynie słuszny, ponieważ dane empiryczne wskazują, iż państwa mające różne strategie promowania zachowań etycznych uzyskują podobne, dobre lub złe, wyniki w zakresie zapobiegania korupcji.

### 3. Kodeksy postępowania

Szczególne znaczenie ma rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec. (2000) 10 wraz ze wzorcowym kodeksem postępowania urzędników. Kodeks postępowania powinien spełniać trzy funkcje: określać standardy uczciwości i zachowania urzędników, pomagać urzędnikom sprostać wyższym standardom oraz informować opinię publiczną o tym, jakiego postępowania należy oczekiwać od urzędników<sup>7</sup>.

Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej określa Karta Praw Podstawowych. Stanowi ona, że sprawy każdego obywatela powinny być załatwiane przez instytucje unijne w sposób bezstronny, sprawiedliwy i w rozsądnym terminie<sup>8</sup>. Oznacza to także prawo do bycia wysłuchanym,

<sup>6</sup> Zob. tamże, s. 212-213.

<sup>7</sup> Zob. The Council of Europe, „Code of Conduct for Public Officials”, Recommendation Rec. (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2000, Article 3.

<sup>8</sup> Zob. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, artykuł 41, <http://eur-lex.eu-ro>



dostępu do akt i dokumentów, uzyskania uzasadnienia decyzji administracyjnych, a także do wyrównania szkód spowodowanych przez działania administracji. Unia Europejska wprowadziła także *Kodeks właściwego postępowania w administracji*, na potrzeby urzędników Komisji Europejskiej w 2000 r.; celem tego kodeksu jest w szczególności regulacja zachowania administracji europejskiej w kontaktach z obywatelami krajów członkowskich oraz mediami.

Z kolei *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* ma na celu regulację pracy urzędników Unii Europejskiej i został uchwalony w 2001 r. Zapewnia on każdemu obywatelowi UE prawo do domagania się od organów Unii bezstronnego, zgodnego z uregulowaniami i procedurami prawnymi rozpatrzenia sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji<sup>9</sup>. Równocześnie organy i instytucje, a także wszyscy zatrudnieni w nich funkcjonariusze mają obowiązek właściwego i uczciwego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, nie mogą przy tym używać władzy do innych celów, niż została im powierzona. Kodeks zwraca szczególną uwagę na respektowanie zasad obiektywizmu i bezstronności, równości wobec prawa oraz proporcjonalności rozumianej jako wyważony stosunek między interesem społeczeństwa i jednostki. Proklamuje on zasady uwzględnienia interesu jednostki, uczciwości, uprzejmości, używania w korespondencji języka obywatela, potwierdzania odbioru pism, przekazywania sprawy właściwemu organowi, wysłuchania, terminowości rozstrzygnięć, uzasadniania decyzji, pouczenia o możliwości odwołania, doręczania rozstrzygnięć, ochrony danych, udzielania informacji, prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i wchodzącej. Obywatelowi przysługuje prawo wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na wszelkie zaniedbania w tym zakresie, których dopuści się instytucja lub urzędnik.

Etyka jest przedmiotem zainteresowania instytucji europejskich. W 2003 r. Komisja Europejska określiła dziesięć zasad antykorupcyjnych Unii Europejskiej, których należy przestrzegać, by ograniczyć korupcję; skierowane są one do państw przystępujących do UE i państw trzecich. Obejmują: opracowanie krajowych strategii antykorupcyjnych, dostosowanie legislacji w zakresie przepisów antykorupcyjnych do *acquis communautaire*, sprawne wdrażanie prawa antykorupcyjnego, wolny dostęp do służby cywilnej, integralność, odpowiedzialność i przejrzystość administracji publicznej, opracowanie i monitorowanie realizacji kodeksów postępowania w sektorze publicznym, przejrzyste zasady zgłaszania nieprawidłowości,

---

pa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PL.01000101.htm [18.07.2012 r.].

<sup>9</sup> Zob. Parlament Europejski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, 06.09.2011, artykuł 8, [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/europejski\\_kodeks\\_dobrej\\_administracji\\_z\\_dnia\\_6\\_wrzesnia\\_2001\\_r.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/europejski_kodeks_dobrej_administracji_z_dnia_6_wrzesnia_2001_r.pdf) [18.07.2012 r.].

kampanię informacyjną nt. korupcji, przejrzyste zasady finansowania partii politycznych oraz poparcie dla działań antykorupcyjnych w sektorze prywatnym<sup>10</sup>. Powszechnie uznaje się, że kodeksy powinny być jak najbardziej jasne i jednoznaczne; nie mają one większego znaczenia, gdy nie są stosowane z przekonaniem lub nie są akceptowane przez tych, których dotyczą. Zachowania etyczne w sektorze publicznym upowszechniają się jedynie wtedy, gdy są wspierane przez liderów, którzy winni mieć wizję, spójne cele, jasne wartości. Zauważmy, że kodyfikacja ma także wady, utrwala bowiem istniejące zachowania, zamiast inspirować i oddziaływać w pożądanym kierunku, gdy wystąpią nowe, nieprzewidziane sytuacje. Wśród najważniejszych zasad *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* wymienia obiektywność i bezstronność postępowania. Zaleca również wysłuchiwanie wszystkich zainteresowanych stron w trakcie postępowania administracyjnego, nakazuje informowanie o obowiązującej procedurze i odpowiednich regulacjach prawnych, uzasadnianie podjętej decyzji w odniesieniu do obowiązującego prawa, zachowanie prawa do odwołania dla stron w trakcie danego postępowania itp. Kodeks ten jednakże w niewielkim stopniu odnosi się do zagadnienia kontaktów między urzędnikami a politykami.

Mechanizmy, które zapobiegają korupcji urzędników, to otwarta administracja, rozwijanie świadomości etycznej, podnoszenie kwalifikacji urzędników oraz system ich wynagradzania. Uznaje się, że wynagrodzenia w sferze publicznej nie powinny być rażąco niższe niż w sferze prywatnej.

W Polsce pierwszy kodeks etyczny został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów 11 października 2002 r. Był to zbiór standardów postępowania wynikających z urzędu służby cywilnej, określonych w 153 artykułach Konstytucji RP. Dziewięć lat później premier Donald Tusk podpisał zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej<sup>11</sup>. Zarządzenie to porządkuje zasady i daje wykładnię rozumienia reguł wynikających z przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Intencją autorów było, aby stało się ono pomocą w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych, niejednoznacznych etycznie sytuacjach<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Zob. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption*, COM(2003) 317(01), Brussels, 28.05.03.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dok.pdf> [20.07.2012 r.].

<sup>12</sup> Zob. D. Długosz, W. Zawadzki, *Etyczny drogowskaz urzędników. Zasady etyki w praktyce administracji*, [w:] *Przegląd służby cywilnej. Etyka w służbie cywilnej*, wydanie specjalne, Warszawa, listopad 2011, s. 14.

Jednym z podstawowych obowiązków urzędników służby cywilnej jest rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań. Polski kodeks etyczny nie tworzy instytucji, która nadzorowałaby jego przestrzeganie. Nie rozstrzyga kwestii, jak postępować w określonych sytuacjach, jak rozwiązywać codzienne dylematy etyczne. Problemem nie są standardy, lecz brak instytucji - takich, które interpretowałyby ów kodeks.

Pomimo wciąż istniejących niedoskonałości uregulowań etycznych w Polsce należy mieć nadzieję, że stosowanie każdego dnia przez administrację publiczną zasad zawartych w kodeksie pozwoli umocnić podstawowe wartości ustrojowe Polski.

Krzysztof Kiciński\*

## Tradycyjne wartości polskiej administracji w czasie zmian

Dobre funkcjonowanie administracji zależy od zaufania, jakim obdarzają ją obywatele. Zaufanie to wynika zarówno z przekonania, że urzędnicy są dobrymi fachowcami, jak i z wiary w to, że dobro publiczne naprawdę leży im na sercu. Czy jednak oczekiwanie, że dla funkcjonariusza publicznego dobro publiczne stanowi autentyczną wartość, którą kieruje się on w codziennej pracy, nie jest aby wygórowane, czy ludzie o takiej motywacji istnieją realnie? Jestem przekonany, że tak, choć zapewne nie stanowią oni przytłaczającej większości choćby w naszych służbach czy w naszym społeczeństwie, jednak można spotkać ich w realnym świecie. A jeżeli tak, to mogą stanowić wzory osobowe w środowisku służby publicznej, wzory, które wpływają na kształtowanie się etosu służby publicznej. Takie wzory osobowe mają wielką siłę oddziaływania, myślę, że znacznie większą niż wprowadzane kodeksy.

Tak się złożyło, że konferencja poświęcona etyce w służbie publicznej odbywa się w sali, która nosi imię Jana Nowaka-Jeziorańskiego: widzimy go na portrecie, gdyby ktoś nie wiedział, choć pewnie wszyscy państwo wiedzą. Człowieka, który, co warto przypomnieć, porównywał Krajową Szkołę do Szkoły Rycerskiej, naszej osiemnastowiecznej Szkoły Rycerskiej. Czynił tak zapewne dlatego, że absolwenci owej Szkoły mieli

---

\* Prof. dr hab. Krzysztof Kiciński, wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

odmienić osiemnastowieczną Rzeczpospolitą, łącząc patriotyzm z doskonałym przygotowaniem profesjonalnym. Warto pamiętać, że jeden z absolwentów tej szkoły – Tadeusz Kościuszko – był nie tylko wybitnym dowódcą i patriotą, ale również znakomitym inżynierem, którego dziełem w Stanach Zjednoczonych jest cały szereg fortyfikacji, między innymi ufortyfikowanie West Point.

Pozwolę sobie w tym miejscu na mające związek z naszym tematem wspomnienie. Jana Nowaka-Jeziorańskiego poznałem osobiście, gdy jako zastępca nieobecnej wówczas dyrektor Krajowej Szkoły, pani Marii Gintowt-Jankowicz, pełniłem honory domu w czasie jednej z jego wizyt w Szkole. W programie przewidziane było spotkanie ze słuchaczami. Odbyło się ono w sali biblioteki na pierwszym piętrze. A ponieważ gość przybył z wyprzedzeniem, miałem okazję dość długo rozmawiać z nim w cztery oczy. Moje wcześniejsze wyobrażenia potwierdziły się. Miałem przed sobą człowieka, którego życiową pasją, chciałoby się powiedzieć trochę patetycznie: misją, była walka o dobro kraju. Słowo „walka” nie jest tutaj przesadą, nawet gdy mówimy o działalności Jana Nowaka-Jeziorańskiego po wojnie, bo wrogów miał potężnych.

O swojej działalności mówił do słuchaczy bez patosu. Uważał ją za coś naturalnego, mimo że tak często musiał podporządkowywać jej życie osobiste. Na przykład po odzyskaniu przez Polskę suwerenności bardzo pragnął wrócić do kraju, rwał się do tego powrotu, ale przez wiele lat pozostawał w Stanach Zjednoczonych. Sądził bowiem, że tam właśnie może najwięcej dla Polski zrobić. Bardzo to przeżywał, komentował, wyjaśniał, tłumaczył się. Chodziło zwłaszcza o przekonanie Amerykanów, że postkomunistyczna Polska zasługuje już na zaufanie i może zostać członkiem NATO. W sprawie tej Nowak-Jeziorański wykazał niebywałą aktywność, wykorzystując zaufanie, jakim się cieszył wśród wielu amerykańskich kongresmenów. Przypomnę, że był między innymi konsultantem Narodowej Rady Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Sądzę, że to, czego dokonał w sprawie naszej akcesji do NATO, trudno przecenić.

Trudno również przecenić rolę, jaką wcześniej odegrał w stworzeniu polskiej sekcji Radia Wolna Europa i kierowaniu nią przez około ćwierć wieku. Nie zawsze obecnie pamiętamy, jak powszechnie rozgłosziona była w kraju słuchana, jak skutecznie przełamывała monopol informacji totalitarnego państwa. Sądzę, że jej działalność należy uznać za jeden z najważniejszych czynników, które stworzyły grunt dla przekształceń w Polsce, uwieńczonych odzyskaniem niepodległości w 1989 roku.

Sylwetka Jana Nowaka-Jeziorańskiego skłania do refleksji na temat okoliczności historycznych, które kształtują ludzi o podobnych do niego

cechach. Czynnikiem o szczególnej wadze jest tu z pewnością zagrożenie losu własnego państwa i narodu. Jan Nowak-Jeziorański dorastał w patriotycznej atmosferze lat międzywojennych, kiedy to poczucie owego zagrożenia było bardzo żywe. Rozpoczynając się karierę uniwersytecką młodego ekonomisty przerwała wojna, następnie służba w armii i działalność konspiracyjna w czasie okupacji. Okoliczności te ukształtowały i jego, i wielu innych młodych ludzi, którzy nawzajem na siebie oddziaływali, tworzyli swoiste środowisko socjalizujące. W środowisku tym szczególną wartością było dobro kraju, a naczelną normą postępowania - idea służby. Te wartości i ideały młodzi ludzie wynosili oczywiście również z domu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że ojcem Nowaka-Jeziorańskiego był urzędnik.

Rodzi się jednak pytanie. Wprawdzie również obecnie ideał służby odgrywa ważną rolę w etosie służby publicznej, ale jednak czasy się zmieniły. Nic nam bezpośrednio nie zagraża, co, jak się często podkreśla, w dziejach naszego narodu i państwa stanowi sytuację rzadką. Nie ma więc warunków, by ów ideał miał dawny blask, by był tak żywo odczuwany jak kiedyś, stanowił taką wartość jak w czasach zagrożenia. Jako socjolog muszę się z taką konkluzją liczyć, lecz jednak pozwolę sobie na dwie uwagi.

Uwaga pierwsza. Pozwolą państwo, że znowu wrócę do wizyty Jana Nowaka-Jeziorańskiego w Krajowej Szkole. Jego spotkanie ze słuchaczami, jak powiedziałem, miało miejsce w czytelni biblioteki. Tematem była ówczesna sytuacja naszego kraju. Przyznam, że trochę się niepokoiłem o odbiór prelegenta przez młodych ludzi ukształtowanych w zupełnie innej epoce. Okazało się jednak, że atmosfera spotkania była znakomita. Zebrani nagrodzili gościa długimi oklaskami na stojąco - była chemia, jak to się teraz mówi, między prelegentem a salą. Taka reakcja skłania do refleksji. Sądzę, że docenione zostały zarówno ogólna postawa Jana Nowaka-Jeziorańskiego, jak i precyzja diagnozy naszej sytuacji, jasność przekazu, unikanie wytartych schematów.

Za rzadko się podkreśla, że Jan Nowak-Jeziorański, oprócz swoich walorów obywatelskich, o których była mowa, był wysokiej klasy profesjonalistą jako komentator polityczny i dziennikarz. Jeżeli ktoś z państwa sięgnie do jego felietonów pisanych również już po powrocie do kraju, to na pewno zasługują one na najwyższą ocenę z punktu widzenia profesjonalnego. Dlatego jego wystąpienia, również w dawnych czasach, w Radiu Wolna Europa, miały tak wielką siłę oddziaływania. Doskonale pamiętam te wystąpienia, one nam porządkowały w głowach. Bardzo trudne, skomplikowane sytuacje szef rozgłośni umiał przeanalizować i skomentować z imponującą precyzją i siłą przekazu. I wydaje mi się, że o jego przyjęciu przez słuchaczy zdecydował w dużym stopniu właśnie ów profesjonalizm, który dziś jest wartością w pełni aktualną.

W tytule tego wystąpienia mówi się o tradycyjnych wartościach. Jest to okazja do przypomnienia, że pokolenie Jana Nowaka-Jeziorańskiego łączyło romantyczny patriotyzm z pozytywistyczną wiarą w wartość dobrze wykonywanej pracy. Dlatego w czasie okupacji młodzież garnęła się nie tylko do walki, ale i do nauki. Na tajnych kompletach zdawała maturę, studiowała na działającym w konspiracji Uniwersytecie Warszawskim. Na Żoliborzu jest ulica imienia Hanki Czaki. Warto pamiętać, że była to studentka tajnych kompletów z socjologii, która została zamordowana przez Niemców wraz z całą grupą seminaryjną. Byli to młodzi ludzie, którzy działali w konspiracji, a jednocześnie, narażając się na dodatkowe niebezpieczeństwa, zdobywali wykształcenie wyższe.

Jest charakterystyczne, że w badaniach socjologicznych, które prowadziła pod koniec lat siedemdziesiątych jedna z moich magistrantek, na niemal trzydziestu respondentów, żołnierzy Szarych Szeregów, wszyscy mieli wyższe wykształcenie, co nie jest takie oczywiste, jeśli się pamięta, jak byli traktowani po wojnie w Polsce, jakie kłody rzucano im pod nogi, jak byli prześladowani i jaki mieli utrudniony dostęp na uczelnię. A jednak z reguły byli to znani inżynierowie, dobrzy lekarze, fachowcy z wyższym wykształceniem. To im zaszczepiono taką motywację jeszcze w czasie walki. Warto zauważyć, że podobnymi cechami odznaczał się zmarły w ubiegłym roku Marek Edelman – utalentowany lekarz, ukształtowany też w atmosferze tamtej walki, tamtej epoki, człowiek idei, bohater powstania w getcie warszawskim, zasłużony opozycjonista w czasach PRL, ale jednocześnie świetny kardiolog, ceniony w swoim środowisku, lubiany przez pacjentów. Ten człowiek też umiał łączyć ową trochę romantyczną postawę walki z kultem profesjonalizmu.

Zakończę może te uwagi następującą konkluzją. Profesjonalizm, o którym mówię, to wartość, która nie ulega erozji i zasługuje na to, by stanowić również obecnie jeden z filarów etosu służby publicznej. I jeszcze druga uwaga, związana z sytuacją z ostatniego okresu. Powiedziałem, że postawa Jana Nowaka-Jeziorańskiego kształtowała się w okresie zagrożenia bytu narodu i państwa, a teraz żyjemy w zupełnie innych czasach. Utrata państwowości nam nie grozi, ojczyzna nie wymaga ofiary krwi i nie zanosi się, żeby w najbliższym czasie wymagała; to taka aluzja do innych wystąpień. To prawda, ale jednak ostatnio nad Europą zbierają się coraz ciemniejsze chmury. Zarówno nasz kontynent, jak i poszczególne kraje Unii stają przed coraz poważniejszymi wyzwaniami. Europa, w tym Polska, znalazła się na zakręcie. Właśnie teraz odbywa się konferencja, która ma na celu szukanie dróg wyjścia z tej trudnej sytuacji; niedługo się dowiemy, czy była owocna. Widać coraz wyraźniej, że pozycja naszego kraju, zarówno w Unii, jak i w świecie, nie jest przesądzona raz na zawsze i że trzeba

o nią walczyć. A w walce tej liczy się właśnie zarówno profesjonalizm, jak i mająca źródło w naszej historii prospołeczna motywacja. Taka, jaką odznaczał się patron tej sali, dla którego dobro kraju, dobro publiczne nie stanowiło wartości deklaratywnej, lecz wartość głęboko zinternalizowaną. Sądzę, że może on nadal stanowić wzór osobowy, cenny przy budowaniu etosu współczesnej, nowoczesnej służby publicznej. Zwłaszcza że był to patriotyzm niezatruty jakimkolwiek nacjonalizmem czy ksenofobią, jak to się czasem zdarza.



Jérôme Michel\*

## Wartości służby publicznej we Francji

Etyka i służba publiczna: od dobrego zachowania do dobrego zarządzania. Pozwólcie państwo, że najpierw rozważymy sam sposób sformułowania naszego tematu. O czym będziemy dokładnie mówić? Czy chodzi o etykę służby publicznej, czy etykę w służbie publicznej? O etykę służby państwu czy o deontologię służb(y) cywilnej(ych)? Zapewne o każdy z tych aspektów. Jeśli pójdziemy dalej za głównym tematem naszych rozważań, powinniśmy się zastanowić, czy odpowiedzi na powyższe pytanie, które padną w Polsce, będą takie same jak we Francji, Belgii, Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych lub Australii, nie mówiąc o państwach spoza cywilizacji zachodniej, o państwach afrykańskich, azjatyckich lub ze świata arabsko-muzułmańskiego. Czy nadaje się tym słowom to samo znaczenie w Warszawie, Paryżu, Brukseli, Genewie, Waszyngtonie czy też w Canberze? Czy dobre zarządzanie jest nową nazwą dla dobrego rządzenia czy też chodzi o coś innego, o nienazwane dotąd zjawisko zarządzania społeczeństw/społeczeństwami, które nastąpiło po rządach ludzi/ludźmi?

Widzimy od razu, że temat naszej dwudniowej konferencji wybrany przez KSAP jest bogaty i inspirujący. Wywołuje we mnie natychmiast zakłopotanie wieloznacznością każdego z wybranych pojęć, ale przywołuje również na szczęście wewnętrzną pewność. Jaką? Mianowicie taką, że do wybranego tematu możemy podejść na wiele sposobów, w zależności

---

\* Rzecznik interesu publicznego występujący w imieniu ENA.

od miejsc, historii poszczególnych państw, specyficznych tradycji, własnych kultur. W celu uniknięcia nieporozumień chciałbym przedstawić państwu mój sposób podejścia do tego zagadnienia, zanim przystąpię do mojego pierwszego wystąpienia na temat wartości służby publicznej, aktualności tej problematyki we współczesnej debacie w dobie globalizacji i wyłaniania się tego, co profesor Jacques Chevallier nazwał we Francji „państwem postmodernistycznym”.

We Francji w latach siedemdziesiątych poczucie wątpliwości zasiane przez strukturalizm kazało zabierającemu głos w dyskusji odpowiedzieć na pytanie: „z jakiego miejsca przemawiasz?”. Na tak zadane pytanie odpowiem wam: przemawiam jako Francuz, jako francuski wyższy urzędnik państwowy, który w danym momencie historycznym swojego państwa rozważa jego sytuację, ale bierze pod uwagę to, że jest tylko ogniwem w dość już długiej historii, którą dopisuje do kolejnego rozdziału długiej powieści państwa francuskiego. Przedstawię państwu zatem syntetycznie francuską koncepcję etyki służby publicznej, przypominając najpierw myśl klasyczną, którą możemy nazwać monarchiczno-republikańską koncepcją francuskiej służby publicznej. Następnie omówię współczesną koncepcję, która stara się pokazać nowe podejście do tematu i podjąć wyzwanie rzucone przez nowoczesność. Najpierw jednak musimy koniecznie zastanowić się nad znaczeniem niektórych słów, o których będziemy mówić, a które są nierozdzielnie ze sobą związane i tworzą łańcuch hermeneutyczny.

## 1. O znaczeniu kilku słów

Otworzyłem jeden z dużych słowników filozoficznych w języku francuskim, autorstwa André Lalande’a<sup>2</sup>, i zapoznałem się z definicją poświęconą temu pojęciu z dziedziny etyki: *Nauka mająca na celu osąd wartościujący, który odnosi się do rozróżnienia dobra i zła*. Lalande wspomina oczywiście *Etykę nikomachejską* Arystotelesa, a następnie cytuje wielkich filozofów, m.in. Kanta, Schellinga, Spencera; z ustępów tych można wysnuć wnioski, że żaden z myślicieli nie miał takiej samej definicji etyki. Wynika z tego – dodaje Lalande – że słowo to jest używane raz w jednym znaczeniu, raz w innym, a najczęściej ogólnikowo utożsamiane z pojęciem moralności.

Lalande proponuje rozróżnić moralność i etykę – tę pierwszą charakteryzuje jako *ogół zaleceń przyjętych w danej epoce w danym społeczeństwie, wysiłek, żeby się do tych zaleceń dostosować, zachętę, żeby ich przestrzegać*, etykę natomiast opisuje jako *naukę, której bezpośrednim przedmiotem*

<sup>2</sup> Zob. A. Lalande, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, Paris 1960 („Słownictwo techniczne i krytyka filozofii”).

jest formułowanie osądów wartościujących w sprawie czynów kwalifikowanych jako dobre lub złe.

Jeśli w tym samym słowniku poszukamy definicji pojęcia deontologii, dowiemy się, o ile jeszcze tego nie wiedzieliśmy, że termin ten został wymyślony przez Jeremy'ego Benthama w XIX w. i zastosowany w jego dziele *Deontology or the Science of Morality*. Lalande w następujący sposób wyjaśnia pojęcie deontologii: *Teoria obowiązków. Słowo to nie odnosi się ogólnie, w sensie Kantowskim, do nauki o obowiązkach, przeciwnie - nosi w sobie ideę badania empirycznego różnych zadań, odnoszącą się do takich lub innych sytuacji społecznych. W języku francuskim jest w szczególności używane w wyrażeniu deontologia medyczna, czyli teoria zawodowych obowiązków lekarzy.*

Etyka, moralność, deontologia. Trzy słowa, trzy pojęcia, które możemy usłyszeć w różnych okolicznościach, w sposób rozłączny, a czasami jako synonimy. Oto pierwsze stwierdzenie, które nie ułatwia nam zadania. Nie sądzę, żeby należało zbyt długo zatrzymywać się nad tą trudnością semantyczną wzmocnioną wieloznacznością poszczególnych terminów. W gruncie rzeczy jest przynajmniej jeden punkt wspólny między pojęciami etyki, moralności i deontologii. W rzeczywistości pojęcia te kreują wymóg w stosunku do istnienia, implikują, czasami w różnych znaczeniach, ideę obowiązku. Mniej mówią (nawet jeśli według różnych punktów widzenia, zbiorowych lub indywidualnych) o byciu niż o obowiązku bycia, mniej o realnym konkrecie niż o ideale do osiągnięcia.

Francuski prawnik skusiłby się, aby przetłumaczyć tytuł naszych spotkań - „Etyka służby publicznej” - jako „deontologia służby publicznej”. W rzeczywistości we Francji od ponad dwudziestu lat używamy raczej pojęcia deontologii niż etyki, gdy rozważamy kwestie obowiązków urzędników, dobrych zachowań pracowników sfery publicznej, wydajności i jakości działań administracji.

Christian Vigouroux, autorytet w tej dziedzinie, przewodniczący i radca stanu, w swoim dziele *Deontologia służb publicznych* stwierdza, że deontologia nie jest ani etyką, ani moralnością. Etyka ma według niego przede wszystkim charakter indywidualny (stosuje określenie „moja etyka”) i dotyczy **pojęcia**, które sobie wyrabiamy o życiu i samych sobie, podczas gdy deontologia jest zbiorowa, obejmuje w sposób konkretny i często normatywny instytucje, stanowiska, zawody. Moralność zaś odpowiadałaby „przystąpieniu osoby do wartości społecznych”, które są wartościami danego społeczeństwa w określonym momencie w historii. Vigouroux przypomina, że przez długi czas moralność była nauczana w szkołach Republiki Francuskiej, czego pierwotną podstawą prawną był art. 296 Konstytucji z 5 *fructidora* roku III (22 sierpnia 1795): *W Republice*

istnieją szkoły podstawowe, w których uczniowie uczą się czytania, pisania, podstaw rachunków i moralności.

Etyka i deontologia. Zastanówmy się nad tymi pojęciami tak, jakby zarówno w Paryżu, jak i w Warszawie odpowiadały wspólnym przemyśleniom nad służbą publiczną i rolą państwa. Załóżmy, że prowadzimy te rozważania będące koniecznym wstępem do dalszych działań, drogami, które są nam właściwe, odpowiadają naszym doświadczeniom, naszym zbiorowym pamięciom, które są z oczywistych względów różne.

Przystąpienie do refleksji nad pojęciem służby publicznej w celu wyodrębnienia pojęcia etyki czy deontologii z założenia skłania francuskiego rozmówcę do zagłębienia się w historyczny gąszcz dziejów francuskiego państwa. Ale najpierw rozważmy jeszcze potencjał zawarty w naszych pojęciach.

Działanie w sferze służby publicznej jest specyficzną aktywnością, wykonywaną bezpośrednio lub pod ścisłą kontrolą przez państwo lub wspólnotę samorządową w celu zaspokojenia potrzeb mieszczących się w interesie ogółu. Z założenia służba publiczna ma podwójny wymiar: materialny (jaka działalność, dlaczego ta, a nie inna?) i organiczny (administracja sama w sobie, policja, wymiar sprawiedliwości, poczta, służba zdrowia). Służba publiczna jest również pojęciem prawnym. Jest to jedno z fundamentalnych pojęć, alfa i omega francuskiego prawa administracyjnego, uzasadnienie w ostatniej instancji przerośniętej władzy administracji, jej autorytetu i siły, jej uprawnień do jednostronnego podejmowania decyzji. Służba publiczna jest **legitymacją** istnienia prawa administracyjnego, a jej misja rozumiana bywa czasem w sposób quasi-religijny. Przesadzam? Posłuchajmy wielkiego historyka i antropologa Pierre'a Legendre'a, wybitnego specjalisty w sprawach ustroju. Pisze on w krótkim tekście, który jednak wnosi wiele przez swoją zawartość, pod tytułem *Zwierciadło narodu: École Nationale d'Administration: Funkcjonowanie państwa we Francji zakłada wiarę w administrację, na miarę wiary katolickiej*.

Czy jednak ta wiara nie znajduje się na etapie wymierania w czasach dominacji logiki rynkowej i technik zarządzania zapożyczonych ze świata ekonomii? Jaka ma być etyka dla służby publicznej, tej wczorajszej, dzisiejszej czy przyszłej? Kryzys służby publicznej i następująca obecnie redefinicja prawa administracyjnego (które staje się prawem coraz bardziej opartym na kontrakcie, a coraz mniej na autorytecie) są w gruncie rzeczy zawsze symptomem kryzysu państwa, przeżywanego obecnie w sposób coraz bardziej dramatyczny. Co mamy na myśli dziś, gdy wspominamy etykę służb publicznych? Przyjrzyjmy się doświadczeniom francuskim.

## 2. Klasyczna koncepcja wartości służby publicznej

Jest to koncepcja, którą we wstępie określiłem jako monarchistyczno-republikańską. Mógłbym ją teraz nazwać kapłańską lub mistyczną koncepcją służby publicznej. W dyskursie dotyczącym republikańskiej legitymacji teje służby w wersji francuskiej, którą możemy określić jako udaną syntezę liberalizmu i socjalizmu, urzędnik, pracownik administracji staje się kapłanem państwa, husarzem Republiki. Tak samo, administracja stanowiąca zbrojne ramię państwa stoi ponad resztą społeczeństwa. Jest od niego oddzielona, transcendentna. Owa transcendentność, pionowy schemat ustroju państwa, ma swoje korzenie w administracyjnym modelu wykutym przez cały okres *ancien régime*. Według niektórych sięga średnio-wieczna poprzez działalność regalistów - królewskich prawników, którzy nadali administracji współczesnej jej charakterystyczne cechy: centralizm i siłę.

Rewolucja, a następnie odnowa państwa za czasów napoleońskich przejęła to dziedzictwo i dostosowywała je do swoich potrzeb. Republika dołączyła do tych cech egalitarną mistykę. Dzieło wielkiej modernizacji zapoczątkowane po wyzwoleniu z nazistowskiej okupacji przyniosło ostatnią znaczącą zmianę, jaką było utworzenie w 1945 r. *École Nationale d'Administration*, szkoły mającej kształcić elity zarządzające państwem, przygotowywane do objęcia najważniejszych stanowisk, oraz nadanie w roku 1946 pierwszego ogólnego statutu służby cywilnej. Podczas przemówienia w Bayeux 16 czerwca 1946 r. generał de Gaulle wyraził to w następujący sposób: *Państwo posiada legitymację, ponieważ opiera się na interesie narodu i poczuciu narodowym [...] prawdą jest również to, że władza publiczna ma wartość tylko wówczas, gdy łączy się z interesem narodu i jeśli opiera się na zaufaniu obywateli do państwa.*

Rozumiemy zatem, że jeśli przyjrzymy się ewolucji ustroju francuskiego od Colberta do państwa opiekuńczego, to urzędnicy oddani służbie interesowi ogółu identyfikowali się z odbiciem, które dostrzegali w zwierciadle państwa. Tym samym los jednych był i pozostaje nierozzerwalnie związany z losem drugich.

Jakie są wartości służby publicznej w tej klasycznej koncepcji? Jaki obraz państwa przekazywany jest społeczeństwu przez administrację z jednej strony i tych, którzy jej służą, z drugiej? Wyrażając to jednym słowem: tradycyjne wartości francuskiej służby publicznej wydają mi się w całości zawarte w „ustawach o służbie publicznej” zidentyfikowanych w latach 30. przez profesora Louisa Rollanda, o których mówimy również „ustawy Rollanda”. Ciągłość, równość, neutralność są trzema filarami, na których opierają się wyobrażenia o administracji, czyli wartościami legity-

mującymi, które administracja stworzyła, żeby uzasadnić swoją władzę, istnienie prawa do wyjątków, istnienie specjalnych sądów administracyjnych oddzielonych od sądów powszechnych. W tym wypadku, jak przypomina profesor Chevallier, wraz z nastaniem służby publicznej państwo *nie jest już postrzegane jedynie jako oddalony i majestatyczny autorytet, niedostępne i groźne bóstwo, wzbudzające trwogę i uniżenie, wyniesione do rangi sprawującego pieczę nad zbiorowością i obrońca każdego. Obecnie jest postrzegane jako zajmujące się wyłącznie dobrym samopoczuciem, spełnieniem i szczęściem osób administrowanych, cieszy się również potrójnym postulatem przychylności, wszechwiedzy i niezłomności.*

W służbie publicznej ramy aksjologiczne służenia interesowi ogólnemu pozwolą na zbudowanie jej prawdziwej deontologii, tymczasem służba ta nie odczuwa potrzeby jej dostosowywania, ponieważ bardzo długo wydawała się właściwa.

Wspominałem już o kapłańskim wymiarze służby publicznej, tak mocno obecnym we Francji. Bycie urzędnikiem nie jest zawodem jak każdy inny. To nie praca, to misja. Podstawowe zasady francuskiego prawa odnoszącego się do służby cywilnej doskonale oddają obraz urzędnika służącego wyłącznie interesowi ogółu. Francuska służba cywilna opiera się na ścieżce kariery. Konkursy są zakłębieniem otwierającym podwoje tej kariery. Stopień w karierze urzędniczej nie jest tożsamy ze stanowiskiem pracy. Administracja dysponuje stanowiskami, które można zająć, mając właściwy stopień. Sytuacja urzędnika jest określana jako statutowa i regulaminowa.

Najważniejsze generalne statuty służby cywilnej, wydane w roku 1946 i 1959, oraz ostatni z 1983 r. wymieniają bezpośrednio prawa i obowiązki urzędników, których nieprzestrzeganie pociąga za sobą konsekwencje dyscyplinarne. W ten sposób prawnie usankcjonowano klasyczne wartości służby cywilnej. Przykładem jest przedstawiona w art. 25 statutu z 1983 r. zasada (od której istnieją wyjątki), w myśl której urzędnicy poświęcają całość swojej działalności zawodowej zadaniom, które są im powierzane, i - co za tym idzie - nie mogą wykonywać w sposób zawodowy prywatnej działalności zarobkowej w jakiegokolwiek postaci. Uczciwość i godność stanowią fundamentalne wartości, którymi muszą się kierować służyć interesu powszechnego.

W podobny sposób przedstawia się kwestia lojalności zarówno wobec władzy politycznej, jak i wobec administracji. Urzędnicy są zobowiązani do tajemnicy zawodowej w ramach zasad wytyczonych przez kodeks karny. Muszą wykazywać się zawodową dyskrecją we wszystkich sprawach, informacjach, dokumentach, z którymi zapoznają się w trakcie lub przy okazji wypełniania swoich obowiązków. Odnośnie do zadań zali-

czanych do sfery zarezerwowanej wyłącznie dla państwa w swoim orzecznictwie Rada Stanu uznaje, że istnieje wymóg „rezerwy” (inaczej nazywany „obowiązkiem rezerwy”).

Jedną z centralnych wartości służby cywilnej jest również odpowiedzialność, o której mówi art. 27 statutu generalnego: *Każdy urzędnik, niezależnie od jego stopnia w hierarchii, jest odpowiedzialny za wypełnianie swoich obowiązków, które są mu powierzone. Musi się dostosowywać do poleceń swojego przełożonego, z wyjątkiem przypadków, gdy wydane polecenie jest w sposób ewidentny bezprawne i mogące skompromitować przedmiot interesu publicznego. Odpowiedzialność, która spoczywa na podległych mu pracownikach, nie zwalnia go z odpowiedzialności za sprawy mu powierzone.*

Podsumowując klasyczne wartości służby cywilnej, możemy wskazać na ciągłość (państwo nigdy nie śpi), równość (fundament paktu republikańskiego), zmienność (konieczność przystosowywania się do rzeczywistości), bezinteresowność i uczciwość (gwarancja legitymacji społecznej i zaufania społecznego), lojalność i posłuszeństwo (administracja działa w służbie władzy demokratycznej, a nie na odwrót) oraz godność urzędu - urzędnik w pewnym stopniu ucieleśnia służbę cywilną wobec osób podległych administracji.

Taki był i taki nadal jest „francuski model”. Oczywiście ideał nigdy nie odpowiadał w pełni rzeczywistości. Świadczy to o tym, że administracja francuska, pomimo legitymacji, która długo była przedmiotem szerokiego konsensusu w społeczeństwie francuskim, nie zawsze broniła wartości, na straży których powinna stać. Opinia publiczna, tak jak literatura, piosenka, a później kino, często naśmiewała się z „etosu urzędniczego”; urzędnik uważany był za podejrzliwego, bojaźliwego, pantoflarza, do tego jeszcze nieodpowiedzialnego. Ileż powstało żartów mniej lub bardziej złośliwych o „budżetożercach”, biurokratach, tajemniczych osobnikach zajmujących „biura”. Wystarczy wspomnieć o *Zachowaniach administracyjnych* autorstwa Gilberta Ymberta z 1828 r. lub o sławnych *Panach w kapeluszach ze skóry* Georges’a Courteline’a.

W sposób nieco mniej humorystyczny wiele osób obnażało kulturowanie tajemnicy, arbitralność, nadużywanie władzy, korupcję, niedostateczne kontrole pomimo utworzenia pod koniec XIX w. orzecznictwa Rady Stanu, które bardzo szybko zaczęło odzwierciedlać troskę o ochronę wolności publicznych i utrzymanie w ryzach władzy publicznej. Osiągnięcie tego celu było możliwe dzięki możliwości odwoływania się od działań administracji powołując się na nadużycie władzy, instrument prawny prosty w użyciu, a zasada jego konstrukcji była wówczas niespotykana.

Nie należy tych przejawów krytyki lekceważyć, tym bardziej że pojawiają się one również dziś i kryją w sobie niepodważalną prawdę. Podkreślają przede wszystkim odległość, która może istnieć między światomością, jaką urzędnicy mają co do wagi swojej misji, a opinią, którą ma społeczeństwo o swoich urzędnikach. Ten dystans odpowiedzialni politycy i urzędnicy powinni bez ustanku starać się zmniejszać. I dlatego przedstawione właśnie klasyczne wartości muszą nadal pozostać fundamentalnymi zasadami służby publicznej. Bez nich nie ma już tej służby. Tymczasem od dwudziestu lat model ten przeżywa kryzys i obserwujemy wyłanianie się nowej koncepcji wartości służby cywilnej, którą to koncepcję w kolejnej części spróbuję dookreślić.

### 3. Współczesna koncepcja wartości służby cywilnej

Według raportu przygotowanego w 2000 r. przez OECD o zarządzaniu publicznym, analizującego środki podjęte przez 29 państw członków OECD w celu wzmocnienia etyki służb publicznych, ośmioma najczęściej wymienianymi podstawowymi wartościami są: bezstronność, legalność, uczciwość, transparentność, skuteczność/wydajność, równość, odpowiedzialność i sprawiedliwość. Wedle tego samego raportu *ewolucja sektora publicznego wymaga jasnego sformułowania wartości podstawowych. Ponad jedna trzecia państw zrzeszonych w OECD przeformułowała fundamentalne wartości służby publicznej w ciągu ostatnich pięciu lat, a kolejne zmiany nadal zachodzą. Podczas tych przeglądów państwa na nowo zaakcentowały wartości, które mogą zostać uznane za tradycyjne, nadając im współczesną wartość i dodając do nich „nowe” wartości, które definiują wymagania dla służby publicznej coraz bardziej nakierowanej na wyniki.*

Wydaje mi się, że jest to dobry opis tego, co dzieje się na naszych oczach. Ale jakie znaczenie ma ta przemiana (jeśli możemy mówić o przemianie) albo generalny przegląd wartości, gdybyśmy chcieli nazwać ten proces analogicznie do Generalnego Przeglądu Polityk Publicznych, który we Francji jest powszechnie znany pod skrótem RGPP?

W klasycznym podejściu służba publiczna weszła w wir naszej epoki i nikt nie może powiedzieć, w jakim stanie z niego wyjdzie. Czy nowe wartości - wydajność, uogólniona transparentność, wykonanie, kultura presji czasu, kultura wyniku - współgrają z wartościami klasycznymi? Czy wchodzą z nimi w konflikt? A może zastąpią je w niedalekiej przyszłości w ramach nowej służby publicznej, której oblicza jeszcze nie znamy? Przed takimi pytaniami stajemy i reasumują one pytanie postawione w tym pierwszym panelu: „Czy nowe zarządzanie publiczne jest zarządzaniem etycznym/zarządzaniem etyką?”. Pytanie to skłania mnie do sformułowa-



nia go w innej perspektywie: „Czy nowe zarządzanie etyczne może być zarządzaniem etycznym?”.

Znamy przyczyny tego nowego zarządzania publicznego, którego założenia utworowały sobie drogę już wszędzie, a są to: ideologiczny triumf neoliberalizmu, który w sektorze publicznym przejawiał się przez: wprowadzenie systemem RCB – racjonalizacji wyborów budżetowych (*rationalisation des choix budgétaires*), podważenie sensu istnienia państwa opiekuńczego i jego interwencjonizmu w sektorze ekonomicznym, ograniczenie pola działania sektora publicznego, które w następstwie tego nastąpiło, coraz częstsze i zakrojone na coraz większą skalę korzystanie z usług pracowników zatrudnianych na kontrakty, outsourcing, przekazywanie zadań partnerom prywatnym, kryzys gospodarczy, który doprowadził we Francji w okresie strukturalnego deficytu podejmowania decyzji do niezastępowania jednego na dwóch urzędników odchodzących z pracy, większą autonomię, czasami podszytą nieufnością i sceptycyzmem, bardziej indywidualistyczne społeczeństwo obywatelskie wobec instytucji publicznych, większe wymagania społeczeństwa w dziedzinie informacji, transparentności i partycypacji w podejmowaniu decyzji.

Obecnie państwo, służba publiczna nie zajmuje już pozycji wyniesionej ponad społeczeństwo, tak jak o tym wspominałem na początku mojego wystąpienia. Jej autorytet jest podważany częściej niż uprzednio, traci władzę na rzecz innych podmiotów, jej prestiż maleje. Państwo musi udowodnić swoją rolę, a obecnie również rozliczyć się ze swoich dokonań.

Nowa sytuacja nieustannie zmusza państwo do reformowania się. Nowy kontekst wymaga nowego spojrzenia na etykę odnowionej służby publicznej. Przy okazji zauważmy, że temat etyki służby publicznej, temat deontologii w służbie cywilnej nabrał znacznego rozmachu, czego wyrazem jest rozbudowana literatura fachowa dotycząca tego zagadnienia. Nie należy się jednak dziwić. Klasyczna koncepcja wartości nie była wystarczająca w nowej sytuacji, gdyż służba cywilna przechodzi przez kryzys tożsamości. Wiele straciła ze swej atrakcyjności w oczach elit. Pojawiły się nowe problemy, niebezpieczeństwa dotąd niespotykane zostały zlokalizowane w rzeczywistości, w której granica między sferą publiczną a prywatną, między państwem a rynkiem, jest coraz bardziej nieszczelna. W czasie naszych późniejszych rozważań przedstawię państwu przemyślenia, które mamy obecnie we Francji, mające na celu wypracowanie nowego, świeżego podejścia w kwestii konfliktów interesów. Stanowią one bardzo dobry przykład redefinicji w obszarze etyki, którą możemy obecnie obserwować. Służby publiczne mają do czynienia już nie tylko z osobami administrowanymi, z użytkownikami, lecz także coraz częściej z klientami, którzy wymagają skuteczności oraz dobrej jakości świadczonych usług. Francja,

tak jak wiele innych państw, weszła na drogę procesu reform swoich służb publicznych. Ważnym elementem tych zmian jest ustawa z 2 lutego 2007 r. o modernizacji służby cywilnej, której celem jest uelastyczenie zarządzania zasobami ludzkimi, oraz ustawa z 3 sierpnia 2009 r. o mobilności i przebiegu kariery zawodowej. Obecnie statut generalny służby cywilnej poddany jest wielu modyfikacjom w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi i mobilności urzędników, ale odbywa się to bez podważania jego istoty.

Branie pod uwagę osobistych zasług urzędnika, jego wydajności i skuteczności przy ustalaniu wynagrodzenia wzrasta w sposób znaczny. Według niektórych autorów mamy do czynienia, pod wpływem prawa wspólnotowego Unii Europejskiej, ze zbieganiem się prawa odnoszącego się do służby cywilnej z prawem pracy. Ważne raporty, takie jak raport Pocharda z 2003 r. czy biała księga z 2008 r. otworzyły drogę do całościowej refleksji nad przyszłą służbą cywilną opartą na kryterium „zawodu”, a nie „kariery”. Nadszedł czas łączenia, upraszczania, płynności w zarządzaniu. Kwestie etyczne nie mogłyby być pominięte przy tych przemianach. Jakie więc wartości powinny istnieć dla służby cywilnej w przyszłości? Jakie wybrać wartości, żeby pozwolić jej – skoro już nie mówimy o odzyskaniu dawnej pozycji – chociaż zachować zaufanie obywateli, którzy dziś, tak jak kiedyś, oczekują od urzędników bezstronności i uczciwości? Widać wyraźnie, że pytania są liczne, ponieważ zalecane wartości, takie jak skuteczność i nakierowanie na wynik, mogą, niczym język w słynnej bajce Ezopa, być źródłem najlepszych i jednocześnie najgorszych rzeczy.

Nikt nie podważy faktu, że etyka służby publicznej jest podstawą dobrego funkcjonowania państwa i dobrego nim zarządzania, a także częścią wskaźników, które musimy wziąć pod uwagę przy ocenie usług dostarczanych przez jednostki administracji. Nikt też nie zakwestionuje stwierdzenia, że skuteczność i wykonanie (*performance*) powierzonego zadania muszą być uznane za wartości służby publicznej. Ale co oznacza wykonanie (jeśli chcemy się ograniczyć tylko do niego) w służbie publicznej? Jak mierzymy skuteczność i wykonanie zadań (*performance*) służby publicznej w systemie sprawiedliwości? Według jakich wskaźników – liczby wydanych wyroków, okresu rozpatrywania sprawy, a może jasności podjętych decyzji? Od razu widzimy, że pytania się mnożą i prowadzą do kolejnych.

Promocja skuteczności i wykonania zadań (*performance*) jest nowym zjawiskiem w służbie cywilnej, ale nie znamy jeszcze celu wykonania, ponieważ jesteśmy lub nie jesteśmy skuteczni w oczach osoby oceniającej z zewnątrz. Ale kim jest ta osoba z zewnątrz? Czy jest to państwo, rząd, instytucja, administrowany? Kto ocenia skuteczność i wykonanie zadań (*performance*)? Wreszcie, kto ocenia oceniającego? W służbie publicznej

zostały przedsięwzięte ważne reformy, żeby stała się ona bardziej skuteczną; możemy odnotować znaczne osiągnięcia. Podam tylko przykład sądownictwa administracyjnego – przeszło ono pomyślnie przez doświadczenie informatyzacji i likwidacji zbędnych procedur, błyskotliwie podołało na początku tego wieku wyzwaniu kultury presji czasu, wprowadzając w opanywany sposób zmiany w procedurach sporów administracyjnych. Jest jednak wiele niepokojów, pewna forma melancholii administracyjnej u wielu urzędników francuskich na każdym poziomie hierarchii, którzy obawiają się, że w klimacie braku bezpieczeństwa i niepewności co do sensu działania publicznego ich funkcje zostaną zdewaluowane, że przebieg ich kariery zawodowej będzie coraz mniej przewidywalny i czasami nie będą wiedzieli, jak działać i jak odnaleźć się w ciągle zmieniających się warunkach.

Etyka jest potrzebna bardziej niż kiedykolwiek, ale trzeba dokładnie wiedzieć, co oznacza to słowo. Bardziej niż kiedykolwiek służba cywilna potrzebuje deontologii, ale musimy wiedzieć, dlaczego jesteśmy lub chcemy zostać urzędnikami. Czy służba cywilna jest jeszcze powołaniem? Pomimo tych pytań wydaje się oczywiste, że deontologia jest dziś dla urzędników niezbędna. W czasach gdy służba publiczna przeżywa we Francji głębokie przemiany, to przede wszystkim na kadrze zarządzającej służby cywilnej spoczywa odpowiedzialność za unowocześnianie instytucji, co optymalizuje ogół powierzonych im środków. Trudność polega na pogodzeniu wydajności z poszanowaniem wartości republikańskich, tradycyjnych i tych, które dopiero się pojawiają.

Pomimo tych przemian urzędnik musiał i musi działać w sposób etyczny i odpowiedzialny. Ponieważ jest przedstawicielem państwa, oczekujemy od niego dziś i jeszcze bardziej będziemy tego wymagać w przyszłości, według słów Marcela Pocharda – radcy stanu, a wcześniej dyrektora DGAFP<sup>3</sup> – *poczucia służby publicznej i przykładowości zawodowej etyki*<sup>4</sup>.

#### 4. Użyteczność deontologii w służbie cywilnej

Demokratyczną służbę cywilną ocenia się według jej stosunku do zasad deontologii. U progu nowego tysiąclecia w wielu krajach rozważano ten problem, stworzono dokumenty, przeprowadzono szkolenia z zakresu deontologii. Niektóre kraje, jak USA czy Kanada, robią to już od dłuższego czasu, inne, jak Hiszpania czy Włochy, od niedawna, np. w Wielkiej Brytanii Kodeks służby cywilnej (*Civil Service Code*) powstał w 2006 r.

---

<sup>3</sup> Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique.

<sup>4</sup> *Les 100 mots de la fonction publique*, QJS, 2011, s. 124 („Sto słów o służbie cywilnej”).

W poprzednim wystąpieniu wspomniałem, że Francja posiada zbiór dokumentów prawnych z zakresu deontologii, zawierający zarówno przepisy ogólne, jak i szczegółowe, oraz że prowadzona jest obecnie debata dotycząca w szczególności jak najlepszego sposobu zapobiegania konfliktom interesów. Niemniej, jak to już powiedziałem, same przepisy prawne nie zagwarantują wysokiego poziomu przestrzegania zasad deontologii w służbie cywilnej. Wartości (wymagane) takie jak uczciwość, bezstronność, skuteczność działania nie są wrodzone i niekoniecznie oczywiste w naszej złożonej rzeczywistości. Niewątpliwie w przypadku stwierdzenia, że nie należy kraść ani stosować przemocy wobec obywateli, każdy urzędnik państwowy lub pracownik samorządowy wie instynktownie, że takie zachowania są karalne i sprzeczne z zasadami deontologii. Istnieją jednak inne mniej wyraźne formy potencjalnej nieuczciwości, nieświadomej stronniczości, którym trudniej zapobiegać.

Trudniej jest zapobiegać niż karać, wszyscy będziemy chyba zgodni pod tym względem. Pierwszy cel deontologii to uświadomienie pracownikom publicznym, co wolno im robić, co powinni robić, a co podlega karze albo jest po prostu niewłaściwe. Jak mówiłem, deontologia ma swój aspekt prewencyjny, sprawia, że urzędnik nie czuje się pozostawiony sam sobie wobec swoich obowiązków, w sytuacjach skomplikowanych i mogących wystawić na próbę pośrednio lub bezpośrednio jego uczciwość, nieskazitelność, bezstronność lub skuteczność działania.

Wdrożenie prawdziwej polityki deontologicznej w służbie cywilnej zakłada powołanie wyspecjalizowanych organów i opracowanie procedur, aby deontologia mogła w pełni odegrać wspomnianą wyżej rolę. Urzędnik powinien mieć możliwość zwrócenia się do jednego lub kilku specjalistów w dziedzinie deontologii, przedstawienia zaistniałych trudności, dylematów, wątpliwości. We Francji ustanowiona na mocy ustawy z 1993 r. Komisja Deontologiczna miała spełnić właśnie taką funkcję w zakresie przechodzenia z sektora publicznego do prywatnego. To aspekt proceduralny i instytucjonalny deontologii. Jak widzimy, ma ona za zadanie wspomóc urzędników w stanowiących źródło udręki czynnościach związanych z pełnionymi obowiązkami.

Wreszcie, chociaż może należało od tego zacząć, deontologia nie stanowi wiedzy wrodzonej, należy się z nią zapoznać, nauczyć od podstaw, w procesie kształcenia urzędników (w szkołach zarządzania) lub w czasie kariery zawodowej, w ramach kształcenia ustawicznego. Można jej się również nauczyć metodą tworzenia modeli dotychczasowych doświadczeń (obecnie szeroko stosowaną we Francji), dobrych praktyk, opracowywania przewodników deontologicznych niemających charakteru przymusu prawnego lub kodeksów normatywnych, czyli dokumentów umożliwiają-

cych swobodnie odwoływanie się urzędnika do zbioru właściwych instrukcji zawodowych. Deontologia to sztuka praktycznego nauczania i jest użyteczna pod warunkiem, że ma aspekt wychowawczy. Zapobiegać, pomagać, szkolić – takie są ambicje deontologii w służbie cywilnej i na tym polega jej użyteczność.

## 5. Zapobieganie ryzykownym zachowaniom

Prewencja zakłada podjęcie odpowiednich kroków, przyjęcie określonej metodologii. Zapobieganie ryzykownym zachowaniom wymaga, po pierwsze, dokładnego zdefiniowania tych najbardziej oczywistych, ale również – i to jest znacznie trudniejsze – określenia zachowań „granicznych”, niebezpiecznych. Mamy we Francji wyrażenie dość dobrze oddające sens tego, co mam na myśli: „nie należy igrać z ogniem”. Deontologia pozwala zapobiegać zarówno spaleniu całego domu, jak i poparzeniu niezgrabiasza, który zaprószył ogień.

Nie możemy tutaj omówić wyczerpująco poruszanych kwestii i opracować kompletnego zestawienia ryzykownych zachowań. Zazwyczaj wymienia się rzeczy oczywiste: korupcję we wszelkich formach (łapówki, nepotyzm, kumoterstwo), czynną i bierną, przynoszącą korzyści urzędnikowi, jego bliskim, partii politycznej lub związkowi zawodowemu; oszustwo, sprzeniewierzenie środków publicznych; konflikt interesów (prywatnych i publicznych) w formie prezentów, posady lub zatrudnienia poza macierzystą instytucją; nieuzasadnioną przemoc wobec obywateli i podejrzanych (przemoc policyjną, przemoc w służbie więziennej); stosowanie metod niewłaściwych z punktu widzenia uzasadnionego celu, np. środków niedostosowanych do zamierzonych celów – często chwalebnych; manipulowanie informacjami lub przekazywanie informacji poufnych; dyskryminację lub molestowanie seksualne; złe zachowanie w sferze życia prywatnego, np. przemoc domową; prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwości, zachowania niegodne; nadużycia w zakresie kosztów podróży służbowych i limitów kilometrów przyznawanych pracownikom w podróży, korzystającym z transportu lotniczego lub kolejowego; telefony komórkowe, nadużywanie dostępu do internetu. Można do tej listy dodać jeszcze klientelizm, płatną protekcję oraz wspomniane już przechodzenie z sektora publicznego do prywatnego.

Zapobieganie zachowaniom ryzykownym wymaga następnie spreycyzowania przyczyn takich zachowań w służbie cywilnej. Przyczyn jest wiele, mogą się łączyć ze sobą i jeszcze zwiększać ryzyko. Możemy wyróżnić przyczyny obiektywne, związane z pełnionymi obowiązkami, oraz przyczyny subiektywne, wynikające z osobowości pracownika.

Przyczyny obiektywne to: sektory działania w mniejszym lub większym stopniu sprzyjające korupcji, łapownictwu (np. zamówienia publiczne) lub innym przestępstwom, niski poziom etyczny w służbie cywilnej lub brak wspólnych wartości, niejasno sformułowane zadania służby cywilnej, niski poziom moralny urzędników, niskie płace, złe warunki pracy (np. umowy o pracę na czas określony, niepewność stałości zatrudnienia, brak perspektyw rozwoju kariery zawodowej), niedostateczne przeszkolenie w zakresie wartości i norm zachowania w służbie cywilnej, niewystarczające zainteresowanie i wsparcie ze strony kierownictwa w zakresie etyki, nasilone kontakty sektora publicznego i prywatnego w następstwie wzmoczonego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, coraz ściślejsza współpraca między sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami niedochodowymi (samoregulacja, wymiana pracowników, sponsoring). Wszystkie one mogą również stanowić źródło nowego rodzaju konfliktów interesów oraz zagrożeń dla poprawności decyzji publicznych. Oczywiście staje się zatem konieczność opracowania polityki definiowania, rozpoznawania i radzenia sobie z tymi nowymi konfliktami. Jasno sformułowane zasady definiujące normy etyczne powinny odgrywać rolę przewodnika po sposobach postępowania dla osób pełniących funkcje publiczne w ich kontaktach z sektorem prywatnym, np. w zakresie udzielania zamówień publicznych, podwykonawstwa lub warunków zatrudnienia w sektorze publicznym.

Zadania powierzone urzędnikowi mogą same w sobie stanowić zagrożenia: zbyt ogólnie sformułowane cele, obowiązki i wytyczne w sferze etyki przedstawione w sposób teoretyczny i abstrakcyjny często nie dostarczają mu użytecznych wskazówek, pomocnych w wykonywaniu codziennych zadań. Pogorszenie jakości przyjmowanych rozwiązań normatywnych również może stanowić źródło zagrożeń, ponieważ interpretacja tekstów sformułowanych na różnych poziomach, często sprzecznych w rzeczywistości lub pozornie, może nastęrczyć urzędnikowi ogromnych trudności.

Przejdźmy teraz do przyczyn subiektywnych, związanych z osobowością urzędników publicznych. Ich źródłem jest człowiek, ze swoimi pasjami i słabościami, swoją większą lub mniejszą skłonnością do ulegania pokusom wszelkiego rodzaju (bogactwo, nadużywanie władzy, przeróżne nałogi itp.). Po raz kolejny należy powtórzyć: uczciwości, bezstronności, skuteczności w działaniu uczymy się, wypełniając codzienne obowiązki, umacniamy te cechy w obliczu trudności, nabywamy je przez cały okres aktywności zawodowej. Dlatego właśnie deontologia odgrywa przede wszystkim rolę prewencyjną; kadra kierownicza powinna stale przypomi-

nać jej podstawowe zasady, ogół pracowników zaś – nieustannie je przyswajać.

Jednakże nie ma zapobiegania bez karania, moim zdaniem jest to punkt decydujący. Każdy pracownik powinien od chwili zatrudnienia w służbie cywilnej wiedzieć, bez względu na usytuowanie w hierarchii służbowej, mianowanie lub jego brak, że będzie musiał przedstawić pracodawcy i społeczeństwu sprawozdanie z przestrzegania wartości takich jak uczciwość, bezstronność i skuteczność działania. Weryfikowane oddzielnie wymienione wartości nie wymagają takich samych środków, jednak w ujęciu wspólnym zakładają istnienie polityki deontologicznej obejmującej całość kariery zawodowej, od momentu zatrudnienia przez okres jej przebiegu do opuszczenia instytucji. Jest to niezbędny warunek zaufania obywateli do administracji; bez deontologii urzędniczej nie ma zaufania. Według art. 5 Deklaracji praw człowieka podstawową zasadą jest wolność. Urzędnik ma zatem prawo do wyboru obyczajów, stylu życia, zarządzania własnym majątkiem zgodnie ze swoją wolą, spotkania osób i bywania w miejscach dowolnie wybranych. Jedynym zastrzeżeniem co do tych wolności jest warunek, aby jego wybory nie prowadziły do zachowań mogących spowodować utratę zaufania obywatela do służb publicznych. Nauczyciel zachowujący się wobec uczniów w sposób wątpliwy czy brutalny policjant naraziliby to zaufanie na niebezpieczeństwo. Zachowanie urzędników publicznych nie może zderzać się z oczekiwaniami obywateli, oto nieprzekraczalna granica.

Na początku pierwszej dekady XXI w. Rada Stanu uznała, że chociaż ustawa z 1983 r. spowodowała usunięcie pojęcia moralności, każdy organ rekrutujący może w swojej ocenie uwzględnić brak moralności, w sposób oczywisty sprzeczny ze sposobem postępowania, jakiego oczekuje się od urzędnika. Skoro odnosi się to do uczciwości, godności funkcji, bezstronności ich sprawowania, może się też odnosić do wymogu skuteczności działania, lecz w tym przypadku pociąga za sobą potrzebę zmierzenia tej skuteczności, opublikowania wyników pomiaru, opracowania sprawozdania dla obywateli. W ciągu ostatnich lat nastąpił w tym zakresie znaczny postęp dzięki reformie państwa i zwróceniu uwagi na problem deontologii. Identyfikowanie zagrożeń, różnych powodów naruszania zasad deontologii, przypominanie urzędnikowi o odpowiedzialności deontologicznej przez cały okres pracy na stanowisku urzędniczym za pomocą dokumentów (przewodników, zbiorów dobrych praktyk) – tak przedstawia się prewencyjny wymiar deontologii.

Marcel Pochard, były pracownik Generalnej Dyrekcji Administracji i Służby Cywilnej (DGAFP), członek Rady Stanu, zaproponował cztery

niezbędne reguły jako podstawę zapewnienia etycznego postępowania urzędników:

- ♦ reguła zabezpieczająca przed wszelkiego rodzaju samowolą w rekrutacji i gwarantująca prawo równego dostępu do służby cywilnej (postępowanie konkursowe lub wybór przez samodzielne i niezależne jury) wyłącznie na podstawie kryteriów zdolności i kompetencji;
- ♦ reguła zabezpieczająca przed samowolą w zakresie awansu zawodowego;
- ♦ reguła zabezpieczająca przed samowolą w przypadku wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę;
- ♦ siatka stanowisk i wynagrodzeń stanowiąca gwarancję obiektywizmu i spójności wynagrodzeń.

Jednakże zaistnienie rzeczywistego dialogu oraz niezbędnej zbiorowej refleksji nad pojęciem urzędnika publicznego nie jest wystarczające. Wdrożenie polityki deontologicznej wymaga opracowania prawdziwych procedur deontologicznych oraz powołania prawdziwych instytucji deontologicznych. Taki jest drugi wymiar deontologii.

## 6. Pomoc urzędnikom publicznym

Mimo iż etyka urzędnicza od dawna stanowi przedmiot dogłębnej kontroli sądowej, a ogólnie rzecz biorąc, „duch etyki”, „rozumienie specyfiki służby”, „rozumienie interesu ogółu” przez urzędników zawsze dawały się zauważyć we francuskiej służbie cywilnej, należy przyznać, że prawne sformułowanie tego pojęcia nie było zupełnie jasne. Do niedawna ustawodawca pozostawiał urzędnikowi troskę o znalezienie, z zachowaniem przepisów prawa, rozwiązania postawionych przed nim kwestii w oparciu o własne sumienie, moralność, ducha grupy, do której należy, wszystko to w ramach praw i obowiązków urzędników zawartych w ustawie z 1983 r. Zaledwie od ok. 20 lat Francja zaczęła wprowadzać infrastrukturę deontologiczną, podobnie zresztą jak pozostałe kraje należące do OECD. Struktura ta, tak jak wspomniane już wcześniej ramy prawne, pozostaje nie-spójna, chociaż dyskusja w parlamencie nad projektem ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów stanowi znaczny postęp w tej kwestii. Trudność polega na niedostatku informacji na temat tego, co urzędnicy - zbyt często pozostawieni sami sobie - mogą zrobić, co powinni zrobić lub od czego się powstrzymać w czasie wykonywania powierzonych zadań. Kształcenie jest zatem strategicznym wyzwaniem, tak jak informacja.



Przewodniki oraz karty deontologii niewątpliwie odgrywają w tym zakresie ważną rolę. Ich zadaniem jest umożliwienie każdemu urzędnikowi zapoznania się, niezależnie od obowiązków nałożonych przez ustawę, z sytuacjami niosącymi ewentualne zagrożenia z punktu widzenia deontologii. Powszechnie wiadomo, iż niektóre funkcje decyzyjne lub kontrolne są narażone na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów; dla niektórych opracowano specjalne przewodniki. Szczególny charakter pewnych stanowisk jest również wytłumaczeniem faktu, że wymienione teksty mogą się odnosić tylko do niektórych urzędów, nawet jeśli są zgodne z ramami ustawowymi i regulaminowymi, stanowiącymi wspólną podstawę zasad etycznych obowiązujących w służbie cywilnej. Wyrażana przez urzędników potrzeba dokładnej informacji o tym, co jest zabronione, a co dozwolone podczas wykonywania obowiązków służbowych, mogła stać się czynnikiem sprawczym opracowania niektórych projektów przewodników deontologicznych i jest to również prawdopodobne wytłumaczenie życzliwego przyjęcia, z jakim na ogół spotkały się te publikacje. Ich przygotowanie dało również asumpt do nawiązania współpracy ze stowarzyszeniem organizacji związkowych oraz urzędnikami, wchodzącymi w skład grup roboczych.

Prawdziwa polityka deontologiczna wymaga powołania instancji doradczych, objaśniających i konsultacyjnych w zakresie dobrych praktyk lub właściwego trybu postępowania w przypadku konkretnej ryzykownej sytuacji. Poświęconą tym problemom była nota OECD z 2000 r. w sprawie etyki służby cywilnej: *aby odwoływać się do wartości, należy je najpierw przekazać: w przypadku napotkania, w czasie pełnienia obowiązków służbowych, problemów o charakterze deontologicznym urzędnicy mogą zwrócić się o opinię do swoich zwierzchników. Niektóre kraje umożliwiły dostęp do wyspecjalizowanych organów zewnętrznych w celu zapewnienia neutralności uzyskanych porad.* We Francji odnotowano w ostatnich latach pewną liczbę inicjatyw w dziedzinie deontologii, czego przykładem jest ustawa z 6 czerwca 2000 r., powołująca Krajową Komisję Deontologii Służb Mundurowych (CNDS).

Jeśli chodzi o odpływ urzędników z sektora publicznego do prywatnego (fr. *pantouflage*<sup>5</sup>), istnieje komisja deontologii powołana w 1993 r., której zadaniem jest wydawanie opinii o zgodności funkcji pełnionych uprzednio przez urzędnika z wszelkiego rodzaju działalnością dochodową, za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia, w instytucji lub przedsiębiorstwie prywatnym lub w przedsiębiorstwie państwowym prowadzącym działalność zgodnie z zasadami prawa prywatnego w sektorze konkurencyjnym, lub z wolnym zawodem, który urzędnik chciałby wykonywać

---

<sup>5</sup> Fr. dosł. „wejść w czyjeś buty” (pantofle) - przyp. tłum.

w okresie trzech lat od zaprzestania pełnienia funkcji. Komisja przygotowuje wdrożenie reformy kontroli deontologicznej urzędników przechodzących do sektora prywatnego i przypomina, że w przypadku gdy urzędnik publiczny opuszcza służbę cywilną, aby podjąć pracę w sektorze prywatnym, należy przeprowadzić kontrolę w celu sprawdzenia:

- ♦ czy w czasie pełnienia obowiązków urzędnika zainteresowany nie przeprowadzał kontroli w przedsiębiorstwie, do którego przechodzi, lub nie zawierał z nim umów - aby zapobiec przestępstwu nielegalnego odniesienia korzyści (KK, nowy art. 532-13);
- ♦ czy nowe funkcje nie zaszkodzą wizerunkowi ani reputacji funkcji pełnionych uprzednio - aby zapobiec naruszeniu obowiązku zachowania godności.

Przewodniczącym komisji jest członek Rady Stanu lub jego zastępca, również będący członkiem Rady. W skład komisji wchodzi: sędzia Trybunału Obrachunkowego lub jego zastępca, również będący sędzią Trybunału Obrachunkowego, urzędnik wymiaru sprawiedliwości, aktywny zawodowo lub honorowy bądź jego zastępca, również będący urzędnikiem wymiaru sprawiedliwości, aktywnym zawodowo lub honorowym, dwie osobistości mające odpowiednie kwalifikacje lub ich zastępcy, z których jedna powinna w przeszłości sprawować funkcję w przedsiębiorstwie prywatnym, w zależności od przypadku, dyrektor ds. osobowych w ministerstwie lub zakładzie publicznym bądź szef korpusu, do którego należy zainteresowany, przedstawiciel organu mającego uprawnienia do nominowania w samorządzie terytorialnym, któremu podlega zainteresowany, dyrektor zakładu szpitalnego lub opiekuńczego bądź leczniczo-opiekuńczego, któremu podlega zainteresowany, lub odpowiednio ich przedstawiciele.

W czasie wykonywania uprawnień wobec urzędnika będącego członkiem służby cywilnej lub niezależnego organu administracyjnego w skład komisji wchodzi również dwaj dyrektorzy administracji centralnej lub ich zastępcy, a w przypadku wykonywania uprawnień na podstawie art. L. 413-1 i następnych Kodeksu badań naukowych - dwie osoby mające odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie badań naukowych lub ich zastosowania bądź ich zastępcy.

Wniesienie sprawy przed komisję jest obowiązkowe w przypadku wysokich urzędników, ostatecznie przestających lub mających zaprzestać sprawowania funkcji, dyspozycyjnych, oddelegowanych, zatrudnionych pozaplanowo, oddanych do dyspozycji lub czasowo pozbawionych funkcji, którzy przechodzą do przedsiębiorstwa prywatnego i którzy prowadzili nadzór nad przedsiębiorstwem prywatnym lub kontrolę nad nim, zawierali

wszelkiego rodzaju umowy z takim przedsiębiorstwem lub opiniowali takie umowy bądź też formułowali decyzje dotyczące przedsięwzięć prowadzonych przez przedsiębiorstwo prywatne lub opiniowali takie decyzje. We wszystkich przypadkach sprawa wpływa do komisji przed rozpoczęciem przez zainteresowanego zamierzonej działalności, urząd zaś, w którym jest zatrudniony urzędnik, otrzymuje wiążące zawiadomienie o niezgodności. Wówczas:

- ♦ urząd, któremu podlega urzędnik, informuje pisemnie komisję, w terminie dwóch tygodni od daty, w której sam uzyskał informację o planach urzędnika (zainteresowany otrzymuje kopię zawiadomienia przesłanego do komisji),
- ♦ zainteresowany może sam bezpośrednio poinformować na piśmie komisję, najpóźniej na jeden miesiąc przed terminem, w którym zamierza objąć funkcję wymagającą opinii komisji, a następnie poinformować o tym fakcie urząd, któremu podlega (D. nr 2007-611, z 26.04.2007, art. 3).

Do komisji może wpłynąć wniosek o wydanie opinii w sprawie zgodności funkcji pełnionych uprzednio przez urzędnika z wszelkiego rodzaju działalnością dochodową, za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia, w instytucji lub przedsiębiorstwie prywatnym bądź w przedsiębiorstwie państwowym prowadzącym działalność zgodnie z zasadami prawa prywatnego w sektorze konkurencyjnym, lub z wolnym zawodem, który urzędnik chciałby wykonywać w okresie trzech lat od zaprzestania pełnienia funkcji. Komisja bada, czy wymieniona działalność nie narusza godności funkcji sprawowanych uprzednio przez urzędnika bądź nie naraża na szwank lub nie zagraża normalnemu funkcjonowaniu, niezależności lub neutralności instytucji. W przypadku gdy komisja po zapoznaniu się ze sprawą nie wydała opinii negatywnej, urzędnik publiczny nie może być obiektem postępowania dyscyplinarnego.

Komisja może wysłuchać urzędnika na jego prośbę, urzędnik zaś może skorzystać z pomocy dowolnie wybranej osoby. Komisja może również w razie konieczności wezwać zainteresowanego w celu wysłuchania oraz zasięgnąć u osób prywatnych i publicznych informacji potrzebnych w toku prowadzonego postępowania. Opinię komisji przekazuje się do organu, któremu podlega urzędnik. Urząd informuje zainteresowanego, czyli ma obowiązek przekazania mu opinii w *terminie umożliwiającym urzędnikowi ustosunkowanie się do jej treści* (CE, 12.06.2002, nr 225048).

Komisja wydaje opinię w terminie jednego miesiąca od zarejestrowania akt sprawy w kancelarii, lecz może jednorazowo przedłużyć ów termin o jeden miesiąc, informując o tym fakcie urząd, który z kolei prze-

kazuje informację zainteresowanemu. Opinię przekazuje się do organu, któremu podlega urzędnik. Niewydanie opinii w ciągu miesiąca od pierwszego wniesienia sprawy do komisji uznaje się za wydanie opinii pozytywnej.

Wspomniany już kilkakrotnie obecny projekt ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów jest bardziej ambitny. Jego celem jest uchwalenie obowiązków i zasad ogólnych uznanych od tej chwili za niezbędne do stworzenia fundamentów wspólnej kultury deontologicznej urzędników, możliwych do zastosowania w sposób jednolity w całej sferze publicznej. Projekt przypomina o obowiązku postępowania uczciwego i bezstronnego oraz zachowania neutralności przez podmioty publiczne (neutralność jest podstawową zasadą działania publicznego i konsekwencją zasady równości wobec prawa, zgodnie ze stwierdzeniem Rady Konstytucyjnej zawartym w decyzji nr 86-217 z 18.09.1968). Ponadto w projekcie stwierdza się, że wysocy funkcjonariusze publiczni powinni działać na rzecz wzmocnienia zaufania obywateli do instytucji publicznych i ich aparatu wykonawczego poprzez odpowiednie zachowanie zawodowe i osobiste. Zasadniczym elementem projektu jest stworzenie terenowego środka zapobiegawczego przez powołanie organu ds. deontologii w życiu publicznym, wprowadzenie zasady składania przez niektórych funkcjonariuszy publicznych oświadczenia o uzyskaniu korzyści i sformalizowanie procedury zdymisjonowania w przypadku, gdyby ich bezstronność mogła zostać zakwestionowana.

Obowiązek składania oświadczenia o uzyskaniu korzyści dotyczy: członków rządu, członków ich gabinetów i współpracowników prezydenta Republiki, osób powołanych na stanowisko decyzją rządu, członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego, członków niezależnych władz administracyjnych, kierownictwa przedsiębiorstw i zakładów publicznych, których listę ustala się w drodze rozporządzenia, pracowników terenowych zajmujących stanowiska funkcyjne, kierowników gabinetów władz terenowych (lista ustalona w drodze rozporządzenia), dyrektorów generalnych i dyrektorów ośrodków szpitalnych oraz pracowników publicznych, w szczególności pełniących obowiązki ekspertów i doradców, w przypadkach uzasadnionych rodzajem lub charakterem pełnionych funkcji. Sędziowie sądu kasacyjnego również podlegają temu obowiązkowi zgodnie z projektem ustawy organicznej, przedstawionej przez ministra sprawiedliwości na tym samym posiedzeniu rządu. Projekt nie wprowadza jednak żadnych postanowień dotyczących władz samorządów lokalnych.

Organ ds. deontologii życia publicznego powinien przejąć zadania obecnych komisji deontologicznych w służbie cywilnej oraz wojsku, a jego działalność będzie się opierać na podobnych zasadach. Jednak zadaniem

nowo powołanego organu będzie również doradzanie wysokim urzędnikom (z wyjątkiem członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego) w sprawach dotyczących deontologii lub konfliktu interesów. Na wniosek premiera lub z własnej inicjatywy organ ten będzie również mógł udzielać zaleceń w kwestiach stosowania prawa. W jego skład będą wchodził członek Rady Stanu, sędzia Trybunału Obrachunkowego oraz trzy osoby mające odpowiednie kwalifikacje, wskazane odpowiednio przez prezydenta Republiki oraz przewodniczących Senatu i Zgromadzenia Narodowego. W zależności od rodzaju spraw stojących na porządku dziennym do wymienionych pięciu stałych członków będzie dołączała szóstą osobą (dyrektor urzędu centralnego w przypadku kwestii dotyczących urzędników państwowych, dyrektor służb samorządowych w przypadku urzędników lokalnych itp.).

Projekt ustawy, podający również jej dokładne uzasadnienie, zostanie uzupełniony o praktyczne instrumenty, właściwe dla każdej instytucji, jak np. karty deontologii, a przede wszystkim o kodeks etyki członków rządu, opisujący sytuacje problemowe i wskazujący właściwy tryb postępowania; jednocześnie projekt przyjmuje za podstawę wspólną odpowiedzialność operatorów publicznych oraz struktury administracyjnej, w ramach której pełnią swoje obowiązki. Należałoby jeszcze dodać kolejny element – grupę specjalistów w zakresie deontologii, zatwierdzonych przez urząd centralny, usytuowanych przy rządzie oraz każdej instytucji i strukturze administracyjnej, odgrywających rolę lokalnych supereksperatów w sprawach dotyczących konfliktu interesów oraz wszelkich innych kwestiach z zakresu deontologii. Wskazane byłoby również ustanowienie mechanizmów alarmowych w służbach publicznych, umożliwiających urzędnikowi zawiadomienie o poważnym ryzyku popełnienia czynu karalnego w związku z pełnioną przez niego funkcją oraz zorganizowanie szkoleń w tym zakresie, w szczególności w szkołach kształcących pracowników służb publicznych. Ten ostatni element doprowadził nas do kwestii kształcenia w przedmiocie deontologii.

## **7. Kształcenie urzędników publicznych**

Warunkiem wykształcenia się prawdziwej kultury deontologii jest uwzględnienie jej w procesie kształcenia urzędników. Komisja Sauvé ds. konfliktu interesów zaleca wykształcenie takiej kultury we francuskiej służbie cywilnej. Doradza zatem, aby w programie kształcenia stacjonarnej kadry urzędniczej znalazł się moduł poświęcony tym kwestiom nie tylko prezentujący ramy prawne i podstawowe zasady właściwego postępowania, lecz także, a nawet przede wszystkim, omawiający konkretne

sytuacje w celu uwrażliwienia słuchaczy na trudności, jakie napotkają w pracy urzędnika, oraz pobudzenia odpowiednich reakcji. Zadaniem kierownictwa administracji i służby cywilnej byłoby dopilnowanie, aby wszystkie szkoły kształcące kadry dla administracji wprowadziły taki przedmiot, zapraszając, w razie potrzeby, przedstawicieli organu ds. deontologii oraz specjalistów z sektora publicznego i prywatnego.

Kształcenie ustawiczne powinno stanowić drugą formę szkolenia skierowaną do urzędników niebędących słuchaczami studiów stacjonarnych przygotowujących do zatrudnienia w służbie cywilnej oraz do urzędników szczególnie narażonych na ryzyko konfliktu interesów i członków kierownictwa organów administracji. Urzędnicy przechodzący bezpośrednio z sektora prywatnego do publicznego również powinni być szczególnie zainteresowani tego rodzaju szkoleniem.

Ponieważ zapobieganie konfliktom interesów należy do wspólnych obowiązków szeregowych urzędników oraz ich kierownictwa, jest rzeczą niezmiernie ważną, aby ogół szczebli danego organu administracji zwracał na to zjawisko szczególną uwagę. W zależności od specyfiki urzędu można byłoby rozważyć podjęcie konkretnych środków, takich jak przeszkolenie w zakresie deontologii w chwili obejmowania stanowiska lub niezależnie od obowiązku składania oświadczenia o uzyskaniu korzyści, rozmowa o etyce zawodowej z szefem wydziału w chwili obejmowania stanowiska lub podczas rozmowy ewaluacyjnej. Należy zwrócić szczególną uwagę na prowadzenie dialogu z urzędnikami oraz organizacjami zawodowymi w sprawach dotyczących deontologii, przy czym ów dialog nie może przebiegać wyłącznie w kierunku od zwierzchników do pracowników; jest niezbędne, aby odbywał się również w kierunku odwrotnym. Pracownicy urzędu powinni uczestniczyć bezpośrednio lub przez przedstawicieli w tworzeniu zasad etyki zawodowej, powinni również mieć do dyspozycji miejsce, gdzie ich pytania, indywidualne lub zbiorowe, mogłyby zostać wyartykułowane, omówione i gdzie mogłyby uzyskać odpowiedź.

Metodą upowszechniania zasad i reguł deontologii mogłyby się stać seminaria z udziałem szefów zdecentralizowanych urzędów, stanowiące dobrą okazję do poruszania takich tematów. Działania edukacyjne tego rodzaju uświadamiałyby członkom kierownictwa, że przez brak kontroli w zakresie zapobiegania konfliktom interesów mogłyby popełnić błąd zaniedbania.

*Kultura deontologii polega na propagowaniu instrumentów oraz stanu umysłu, dzięki którym każdy urzędnik pełniący służbę publiczną może zrozumieć zbiorowe zasady istotne dla jego zadań pełnionych w interesie ogółu. Owa kultura może stać się fundamentem większego zaufania obywateli-użytkowników.*

Kultura deontologii jest sprawą nas wszystkich. Dużo zostało jeszcze do zrobienia, niemniej już teraz w wielu Instituts Régionaux d'Administration (IRA) proponuje się kierunki kształcenia z zakresu deontologii. École Nationale d'Administration (ENA) w ramach kształcenia ustawicznego odgrywa rolę propagatora kultury deontologii w środowisku wyższych urzędników służby cywilnej. Wreszcie, sama moja obecność na tej konferencji jest wyrazem troski o to, by owa kultura stała się wspólną dla wszystkich, szczególnie na naszym kontynencie.

Hubert Izdebski\*

## Zarządzanie etyką za pośrednictwem kodeksów etyki zawodowej

Socjologowie prawa podkreślają współcześnie ekspansję problematyki etyki zawodowej i kodeksów etycznych. Dotyczy to nie tylko Polski, lecz bodaj całego świata, a przynajmniej tych państw, w których za obowiązujące uznaje się te same wartości i zasady.

Część kodeksów etyki zawodowej jest uchwalana w wykonaniu nakazów ustawowych. Dotyczy to szesnastu zawodów zaufania publicznego. Termin „zawód zaufania publicznego”, wprowadzony przez art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest polskim wkładem do teorii prawa w ogóle, w tym do prawa konstytucyjnego. Kategorii tej, w kształcie nadanym jej przez rodzime prawodawstwo, nie znajdzie się w legislacji żadnego innego kraju. Nie do końca pokrywa się ona chociażby z ustalonym w Europie, w tym i w Polsce, pojęciem wolnych zawodów, przy czym w dużej mierze jest mu znaczeniowo bliska.

Wśród szesnastu zawodów zaufania publicznego znajdują się lekarze, od których zaczęła się historia etyki zawodowej. Pierwszy kodeks etyczny w tym rozumieniu stanowi właśnie przysięga Hipokratesa. Można również wskazać różne profesje prawnicze, w tym notariuszy. Ci ostatni, także w Polsce, są nietypowymi funkcjonariuszami publicznymi, jako że wykonują wolny zawód, a jednocześnie pozostają w służbie publicznej.

---

\* Prof. dr hab. Hubert Izdebski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.



Wśród zawodów zaufania publicznego są ponadto architekci i urbaniści, a ostatnio również psychologowie, samoorganizujący się z wielką niechęcią, mimo że dotycząca ich ustawa obowiązuje już od kilku lat. Każdy z zawodów zaufania publicznego ma w swojej „ustawie korporacyjnej” (tj. w ustawie o samorządzie zawodowym, która może być częścią ustawy o wykonywaniu danego zawodu) przepis wskazujący na potrzebę uchwalenia przez właściwy organ jego samorządu zasad etyki (lub etyki i deontologii) zawodowej.

Równocześnie można wskazać zawody w służbie publicznej, w odniesieniu do których występuje ustawowy obowiązek uchwalenia przez właściwy organ kodeksu czy innego dokumentu zawierającego zasady etyki zawodowej. Obowiązek ten dotyczy sędziów, prokuratorów, kuratorów sądowych, a także członków korpusu służby cywilnej.

W praktyce funkcjonowania różnych zawodów pojawia się coraz więcej kodeksów, których przyjęcie nie wynika z nakazów ustawowych. Decyduje o tym raczej potrzeba samoregulacji podyktowana imperatywem społecznym czy środowiskowym. Posłowie i senatorowie nie uchwalają kodeksów, ale na mocy regulaminu jednej i drugiej izby powoływane są komisje etyki: poselskiej i senatorskiej. Zasady etyki osób sprawujących te funkcje są więc i tak tworzone, m.in. w ramach orzecznictwa komisji.

Liczne kodeksy etyki przyjęli członkowie rad gminnych i powiatowych oraz sejmików wojewódzkich. Liczba takich zbiorów zasad przekracza obecnie sto. Własny kodeks etyki mają również dziennikarze, przy czym bywa on rozumiany na różne sposoby, w zależności od stowarzyszenia zrzeszającego przedstawicieli mediów. Pracownicy szkół wyższych, ze względu na obowiązek unikania konfliktu interesów, coraz częściej powołują w swoich uczelniach komisje etyczne, które rozstrzygają w sprawach wątpliwych. Obowiązek zwrócenia się do komisji istnieje każdorazowo w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. Tego rodzaju formuły poszukują też coraz częściej wykonawcy innych zawodów.

Wszystkie zawody, które można nazwać etosowymi, potrzebują takiego czy innego wyrażenia zasad swojej etyki zawodowej. Za etosowe można uznać zawody, od których wymaga się, a przynajmniej można wymagać, wykonywania czynności zawodowych należytego pod każdym względem, także jeśli chodzi o stosowanie się do reguł innych niż techniczno-profesjonalne.

Rodzi się pytanie, jakich konkretnie reguł - etycznych czy deontologicznych - to dotyczy. Z językowego punktu widzenia pojęć tych nie można utożsamiać. W Polsce mówi się na ogół o etyce zawodowej, we Francji natomiast - o zawodowej deontologii. Ta ostatnia obejmuje szersze

spektrum zagadnień, w tym również etykę zawodową. W naszym kraju co jakiś czas spotyka się głosy podważające potrzebę ustalania zasad etyki zawodowej, skoro istnieją przykazania Dekalogu. Słowo *etyka* kojarzy się bowiem przede wszystkim z innymi aspektami. Termin *deontologia* wydaje się więc trafniejszy, przy czym, jak mówiłem, w niektórych ustawach korporacyjnych mowa jest równocześnie o normach etyki i deontologii zawodowej - i takie połączenie, choć zdawałoby się zawierające terminy zachodzące na siebie, trudno uznać za najgorsze.

Ekspansja problematyki etyki zawodowej rodzi pytanie o przyczyny, cele i rezultaty rozwijania tego obszaru. Niewątpliwie daje się zauważyć potrzeba wypełnienia przestrzeni między czymś, co na pewno jest prawem (ang. *hard law*), a czymś, co na pewno nim nie jest, ale co cieszy się powszechną akceptacją społeczną (ang. *soft law*). Wydaje się jednak, że pojęcie prawa miękkiego, wytworzone pierwotnie na gruncie prawa międzynarodowego, lepiej pasuje do kodeksów powstających w wyniku nakazu ustawodawcy niż tych będących wynikiem dążeń środowiskowych.

Można dalej pytać, dlaczego reguły etyczne uznajemy za element prawa, choćby nawet miękkiego. Przyczyną jest fakt, że ich naruszenie może pociągać za sobą sankcje prawne, w szczególności dyscyplinarne, orzekane we właściwym trybie przez powołany do tego organ. Odnosi się to między innymi do służby publicznej (czy funkcji publicznej), w obrębie której - w polskim systemie pojęciowym - mieści się służba cywilna.

W odróżnieniu od Francji na gruncie prawodawstwa polskiego nie obowiązuje jeden *statut général de la fonction publique*, czyli zbiór ustawowych reguł, które określają zachowania w obrębie całej służby publicznej. Prawo służby publicznej jest w Polsce rozczłonkowane: odrębna ustawa obowiązuje w odniesieniu do służby cywilnej (w administracji rządowej), odrębna dotyczy administracji państwowej innej niż rządowa (ustawa o pracownikach urzędów państwowych), odrębnie występuje ustawa o pracownikach samorządowych. Osobną grupę stanowią ustawy regulujące pragmatykę poszczególnych służb, np. policji.

W rezultacie normy określające zasady należytego wykonywania zawodu, w tym unikania konfliktu interesów, są rozproszone pomiędzy różne ustawy dotyczące poszczególnych kategorii zatrudnienia w służbie publicznej. Ponad tymi ustawami sytuuje się Konstytucja RP, w której na temat całej służby publicznej nie mówi się niczego więcej ponad sformułowanie zasady równego dostępu obywateli. W art. 153 ust. 1, w którym mowa jest o korpusie służby cywilnej, wskazuje się cel jej działania, tj. zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Sformułowanie to trzeba jednak traktować

tylko jako zasygnalizowanie wartości obowiązujących w korpusie służby cywilnej. Wreszcie – pewne normy zostały zawarte w dokumentach międzynarodowych.

Istotnym elementem prawa etyki służby publicznej – wyrażonym co prawda lepiej w tytule niż w treści art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – jest prawo do dobrej administracji. Zgodnie z zaleceniem nr 7(2007) Komitetu Ministrów Rady Europy z 20 czerwca 2007 r. w sprawie dobrej administracji prawo to jest częścią szerszego prawa do dobrego rządzenia (ang. *good public governance*, fr. *la bonne gouvernance*). To szczególne prawo, kwalifikowane jako prawo podstawowe trzeciej już generacji, zaczyna być identyfikowane i konkretyzowane. Wymóg należytego zachowania urzędników publicznych także pod względem deontologicznym i etycznym w pewnym sensie odpowiada temu, czym po stronie obywateli jest prawo do dobrej administracji.

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<sup>2</sup>. Rozdział drugi tego zarządzenia – „Zasady etyki korpusu służby cywilnej” – składa się na kodeks etyki służby cywilnej, mający umocowanie ustawowe w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej<sup>3</sup>. Poprzedni kodeks, z 2002 roku, nie miał ustawowej podstawy prawnej, w związku z czym był jedynie szczególnym aktem kierownictwa wewnętrznego, którego formuła prawna mogła budzić różne wątpliwości. Obecnie kwestie te reguluje typowy akt prawny *hard law* o mocy wewnętrznie obowiązującej. Z upoważnienia ustawowego tego rodzaju akt mógł wydać Prezes Rady Ministrów jako najwyższy zwierzchnik korpusu służby cywilnej.

Podczas przygotowywania projektu zarządzenia wystąpiło wiele problemów. Pierwszy, czysto praktyczny, dotyczył tego, na ile kontynuować postanowienia zawarte w poprzednim kodeksie. Przypomnijmy, że dokument ten był dość krótki – wskazywał, w ślad za art. 153 Konstytucji, wartości i zasady obowiązujące w tym zakresie, poczynając od bezstronności i neutralności politycznej, po czym krótko je wyjaśniał. W rezultacie przeważało stanowisko, że ten sposób redakcji, po wprowadzeniu koniecznych zmian oraz stosownym rozwinięciu pewnych treści, powinno się przyjąć.

Paragraf 13, rozpoczynający rozdział „Zasady etyki korpusu służby cywilnej”, zyskał następujące brzmienie: *Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej*. Wymienia się następujące

---

<sup>2</sup> MP 2011, nr 93, poz. 953.

<sup>3</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.

zasady: godnego zachowania służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności oraz rzetelności. Są to zasady, które albo wprost, albo poprzez zdekodowanie można wyczytać z Konstytucji. W kolejnych paragrafach próbuje się, ale w sposób niezamknięty, określić istotę danej zasady, np.: *Zasada godnego zachowania polega w szczególności na wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego (...), Zasada służby publicznej wyraża się w szczególności w: (...).*

Wy tłumaczenie poszczególnych zasad następuje przy użyciu dwóch zwrotów: zasada „polega” na czymś albo „wyraża się” ona w szczególności w czymś. Celem takiego sformułowania jest wskazanie najważniejszych aspektów danej zasady, w tym podstawowych obowiązków etycznych czy deontologicznych członka korpusu służby cywilnej, w sposób niezamknięty, uwzględniający różne sytuacje w szybko zmieniającym się świecie.

Inny problem powstały przy okazji redagowania zarządzenia dotyczył określenia sposobu, w jaki przywołane zasady etyki korpusu służby cywilnej odnoszą się do zasad służby cywilnej. W tym samym akcie, stosując się do zakresu upoważnienia ustawowego, zawarto bowiem wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Na podstawie dekodowania treści konstytucyjnych i obowiązujących przepisów ustaw wyliczono dziewięć zasad: legalizmu, ochrony praw człowieka i obywatela, bezinteresowności, jawności, przejrzystości, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, profesjonalizmu, odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz otwartości i konkurencyjności naboru.

Jak widać, nie sposób wyznaczyć klarownej granicy między zasadami służby cywilnej a zasadami etyki korpusu służby cywilnej. Wymóg bezinteresowności albo dochowania tajemnicy ustawowo chronionej obowiązuje wszakże każdego urzędnika. W zarządzeniu przyjęto zatem, że zasady służby cywilnej dotyczą bardziej ogółu niż konkretnych osób i mają wyraźne umocowanie ustawowe, podczas gdy zasady etyki muszą z natury rzeczy mieć ukierunkowanie indywidualne, ich adresatami są bowiem poszczególni członkowie korpusu.

Uzyskany w ten sposób zbiór zasad zebranych w zarządzeniu nie został nazwany kodeksem. Ten relatywnie krótki dokument określa zasady w sposób możliwie najogólniejszy, podczas gdy ich konkretyzacja ma się dokonywać w ramach orzecznictwa dyscyplinarnego. To właśnie komisja dyscyplinarna stanowi forum, na którym następuje zetknięcie norm ogólnych z konkretnym stanem faktycznym.

W tym miejscu wystąpił problem dotychczas nieuwzględniany ze względu na niedookreślony charakter dotychczasowego kodeksu etyki

służby cywilnej. Dotyczył on określenia stopnia, w jakim naruszenie zasad etyki korpusu służby cywilnej może stać się jedyną, samoistną przesłanką ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. W dotychczasowym orzecznictwie dyscyplinarnym mogła to być przesłanka współwystępująca z innymi, np. naruszeniem takich czy innych przepisów prawa. Nowa formuła prawna oraz nieco inna treść tych zasad mogą powodować - podobnie jak w zdecydowanej większości przypadków, w których zasady etyki mają umocowanie ustawowe, w szczególności w samorządach zawodowych - że już samo naruszenie tych zasad może rodzić odpowiedzialność dyscyplinarną.

Czasem odróżnia się od siebie wartości, w tym wartości prawne i zasady prawne. Ustawodawca polski mówi o zasadach. Nie znaczy to jednak, że zasady należy rozpatrywać w oderwaniu od wartości. W wielu przypadkach (ma to zresztą miejsce, gdy rozważa się normy Konstytucji) coś, co jest wartością, jest jednocześnie zasadą, a więc - jak to się określa w teorii prawa - jest normą-zasadą w przeciwieństwie do normy-reguły, czyli bezwzględnej, na ogół prostej, zero-jedynkowej normy postępowania. Dlatego też wszystko to, co składa się na zasady etyki korpusu służby cywilnej, trzeba uznać również za wartości, które są chronione w ramach deontologii zawodu urzędnika i pracownika służby cywilnej.

Jacek Hołówka\*

## O etyce w administracji publicznej

Z filozoficznego punktu widzenia sprawą podstawową jest określenie zasadniczych problemów etycznych stojących przed pracownikiem administracji publicznej. Kwestię tę można ująć następująco: urzędnik państwowy powinien zawsze pracować w stylu prawie absolutnie czystym. Sformułowanie to budzi pewne wątpliwości. Dlaczego nie żądać od urzędnika państwowego, żeby jego postępowanie było absolutnie czyste? Wszystkie kodeksy etyczne formułują wszakże swoje zalecenia w sposób jednoznaczny. Domagają się od pracowników stu procent posłuszeństwa, dyscypliny, przestrzegania reguł ustalonych jako wiążące dla danej grupy zawodowej. Można by się wobec tego spodziewać, że całkowite poświęcenie się dla tych reguł, przestrzeganie ich pod każdym względem i w każdym punkcie jest podstawowym i zasadniczym obowiązkiem. Gdyby jednak tak było w istocie, to o problemie nie trzeba by w ogóle dyskutować, nie istniałby też bardzo wyraźny rozdział pomiędzy zjawiskami z pogranicza socjologii i prawa.

W filozofii prawa odróżnia się zasadniczo dwa pojęcia: legalności i sprawiedliwości. Przywiązywanie wagi wyłącznie do legalności byłoby analogiczne do rygoryzmu o charakterze etycznym. System w pełni legalistyczny, a tym samym deontologia wymagana z całkowitą surowością, łatwo doprowadzi do sytuacji, w której komunikacja między urzędnikiem państwowym a osobami od niego zależnymi będzie bardzo utrudniona. Strach

---

\* Prof. dr hab. Jacek Hołówka, Instytut Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego.

przed urzędnikiem, przekonanie o jego daleko posuniętym formalizmie, wydłużenie czasu pracy urzędniczej, a ponadto stosowanie rozmaitych sposobów nadzoru nad uczciwością i celowością działań podejmowanych przez urzędnika spowodują nadmierny rozrost tego zawodu, który stałby się bardzo kosztowny społecznie i przestałby budzić zaufanie. Właśnie dlatego nie można oczekiwać od urzędnika pełnej czystości zachowania. Odstępstwa od ustalonych standardów, o ile pozostają drobne i mało szkodliwe, powinny być tolerowane.

W wielu krajach prowadzono na ten temat debaty. Wymagania etyczne wobec reprezentantów amerykańskiego Kongresu dość szybko się zmieniały, przy czym zmiany te miały najczęściej charakter kosmetyczny i mało przekonujący. Latami trwała dyskusja chociażby o tym, czy dopuszczalne jest sprezentowanie urzędnikowi dwóch biletów do opery. Ten przykład bywa przytaczany jako punkt odniesienia: na tej podstawie przyjęto bowiem, że wszelkie prezenty, których wartość nie przekracza ceny dwóch biletów do opery, można uznać za dopuszczalne, te zaś, których wartość jest wyższa, mają już charakter korupcyjny. Jak wiadomo, za miejsce w operze można zapłacić 50 dolarów, ale bywają i inne, warte nawet 500 dolarów. To może tłumaczyć rozciągnięte w czasie dyskusje nad istotą problemu. Widać też, że przesadna skrupulatność i surowość okazuje się zgoła zbędna.

Przedstawiony problem praktyczny można rozpatrywać również w aspekcie teoretycznym, dotyczącym różnicy między etyką a etosem. Rozbieżność polega na sposobie konstrukcji tych pojęć. Etykę tworzy się w sposób oczywisty - potrzeba jedynie wiedzy, obejmującej znajomość systemów etycznych i historii obyczajowości. Z takim zapleczem można wskazać co najmniej kilka utrwalonych społecznie systemów etycznych, cieszących się szacunkiem ludzi i niebudzących zastrzeżeń teoretycznych.

Samo istnienie systemu czy kodeksu etycznego nie wystarczy oczywiście do tego, że dana instytucja będzie go przestrzegała. Często się zdarza, że silny nacisk kładzie się na sformułowanie kodeksu, nie zwraca się już natomiast uwagi na przestrzeganie zawartych w nim zaleceń. Tego rodzaju sytuacja prowadzi do daleko idącej patologii instytucjonalnej. Kodeks pełni wówczas przede wszystkim funkcję dekoracyjną, tj. został przyjęty nie po to, by kierować czymś zachowaniem, ale żeby instytucja mogła się nim szczycić wobec zwierzchników albo mediów.

W istocie bardzo rzadko stajemy wobec dylematu, jak postąpić w danej sytuacji, tak aby nasze zachowanie było etyczne. Tego rodzaju pytań nie stawia sobie, jak się wydaje, większość ludzi zaangażowanych w pracę zawodową. Czasem może dochodzić do konfliktu wartości, przy

czym rzadko ma miejsce sytuacja, w której dwie wartości byłyby skrajnie przeciwne. To sprawia, że dylematy etyczne sprowadzają się na ogół do problemów czysto teoretycznych.

Zupełnie czym innym jest natomiast etos. Przez podjęcie to rozumie się przywiązanie do pewnych koncepcji i zasad etycznych w sposób praktyczny i łatwo egzekwowalny. Kluczowe znaczenie ma tu właśnie owa egzekwowalność. Sprawia ona, że odwoływanie się przez określoną instytucję do etyki jest bezwartościowe, jeśli uprzednio nie sformułowano w jasny sposób i nie przyjęto zasad etosu. Polegają one na tym, że osoba zajmująca dowolne miejsce w hierarchii urzędniczej, w szczególności pracownik najniższego szczebla, ma pełne prawo zwrócić uwagę innemu pracownikowi, w tym również zwierzchnikowi, że ten złamał pewne zasady, które w obrębie danej grupy powinny być przestrzegane. Etos polega zatem na możliwości natychmiastowej zmiany zachowania człowieka, którego przyłapano na postępowaniu niewłaściwym lub budzącym zażenowanie.

Etosu uczy się człowiek od najmłodszych lat, w zasadzie od przedszkola. Dziecku, które próbuje zająć nienależne mu miejsce w kolejce, inne dzieci powinny w bezpośredni sposób zwrócić uwagę. Bywają jednak szkoły, w których takie przepychanie się jest przez dzieci akceptowane. W kształtowaniu etosu poprzez takie sytuacje ma znaczenie nie tyle słowo nauczyciela, ile właśnie reakcja dzieci: żywiołowa, automatyczna i śmiała. Gdy takiej reakcji brakuje, dochodzi do niszczenia etosu przez pewien rodzaj wewnętrznej podkultury, która rodzi aprobatę dla zachowań dysfunkcyjnych i traktuje je jako coś naturalnego.

Dlatego należy z mocą 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. Powinien on być łatwo egzekwowalny od każdego reprezentanta tej instytucji. Aby etos udało się wdrożyć, musi jednak zostać spełnionych kilka warunków.

Zgodnie z pierwszą zasadą nikt nie powinien dać się rozpoznać jako najsłabsze ogniwo w działającym systemie. Zasada ta wprowadza co prawda pewien rodzaj rywalizacji o lepsze miejsca, ale z punktu widzenia budowania etosu odgrywa niezwykle ważną rolę. Przykładowo zagrożenie korupcją polega na tym, że ten, kto zamyśla przekupstwo, będzie starał się znaleźć w instytucji najsłabsze ogniwo. Jeśli znajdzie taką osobę, będzie na nią oddziaływał środkami werbalnymi i materialnymi, żeby ją przekonać o przewadze zewnętrznych racji czy korzyści nad funkcjonowaniem systemu. W tym właśnie sensie osoba będąca najsłabszym ogniwem stanowi zagrożenie dla całej instytucji.



Rzeczą dopuszczalną, a nawet korzystną dla działania wielu instytucji jest celowe wprowadzenie takiej osoby do systemu. Skupi ona na sobie rozmaite propozycje korupcyjne ze strony osób zamierzających podważyć integralność instytucji. W takiej sytuacji łatwiejsze może się okazać ich kontrolowanie i wychwycenie, co skutecznie poprawia sposób działania instytucji. Co więcej, każdy urzędnik państwowy winien być świadom, że wywierane nań naciski, początkowo słabe, mogą się w sposób stopniowy i ostrożny zwiększać, co ma prowadzić do odsłonięcia granic jego moralnej i zawodowej integralności.

W myśl drugiej zasady urzędnik państwowy musi być niezależny i musi mieć prawo odejścia. Jeśli sytuacja życiowa zmusi kogoś do utrzymania miejsca pracy bez względu na stopień wywieranych nacisków, taka osoba staje się dla instytucji równie niebezpieczna jak najslabsze ogniwo, a w pewnych sytuacjach nawet z nim tożsama. Zachowanie możliwości odejścia z pracy powinno być socjalizowane. Znaczy to, że powinny istnieć publicznie uznane sposoby honorowego wycofania się z sytuacji, w której życie czy sposób działania instytucji zmuszają osobę do dokonania takiego, a nie innego wyboru.

Wymownym przykładem takiej decyzji może być postawa szefa jednego z departamentów w administracji prezydenta Jimmy'ego Cartera. Zdarzyło się, że ambasador Stanów Zjednoczonych w Iranie została odbita przez lokalne bojówki, które przechwyciły znaczną część dokumentów, a następnie wzięły pracowników ambasady jako zakładników. Rząd USA postanowił wówczas - w tajemnicy przed sojusznikami - wysłać na miejsce pewną liczbę helikopterów, które miały odbić pracowników ambasady i przywieźć ich do kraju<sup>2</sup>. Misja się nie powiodła. Próba odbicia zakładników została przerwana w momencie, w którym większość helikopterów została unieruchomiona przez burzę piaskową. Znamienna jest w tym kontekście postawa wspomnianego szefa departamentu. Udał się on do prezydenta Cartera i powiedział, że wprawdzie gotów jest misję doprowadzić do końca, ale bez względu na to, jaki będzie jej efekt, po jej zakończeniu złoży rezygnację ze swojego stanowiska.

Tego rodzaju przypadków znajdujemy w historii dyplomacji bardzo niewiele. Chodzi o sytuacje, w których szef nie traci zaufania do podwładnego, choć ten przedstawia ultimatum odnośnie do swojej pracy. Uczciwie wykonuje powierzone mu zadanie, po czym wycofuje się z dalszej współpracy, bo nie jest w stanie zgodzić się na określone warunki. Wydaje się,

---

<sup>2</sup> Operacja pod nazwą „Orli Szpon” (inne nazwy: „Wieczorne Światło”, „Miska Ryżu”) została przeprowadzona w kwietniu 1980 roku (przyj. red.).

że gdyby taki styl postępowania się upowszechniał, zaufanie do urzędników państwowych byłoby znacznie większe.

Trzecia zasada głosi, że problem, przed którym staje urzędnik państwowy, musi zostać przedyskutowany do końca, aż zniknie. Reguła ta ma zastosowanie w sytuacjach, w których w trakcie tworzenia nowej polityki dochodzi do konfliktu między stronami, a wprowadzone przepisy unieumożliwiają zadowolenie wszystkich zainteresowanych. Jakikolwiek próby stosowania rozwiązań o charakterze instrumentalnym i manipulacyjnym są dowodem braku fachowości po stronie urzędników państwowych. Tego typu decyzje muszą być raczej podejmowane z ciągłym braniem pod uwagę racjonalnych argumentów.

Jeśli natomiast jedna ze stron dyskusji przyjmuje stanowisko nieustępliwe, powtarza argumenty bez uzasadnienia, należałoby uznać, że przestała ona uczestniczyć w sporze. Nie ma innej możliwości, jak tylko przyjąć, że tego rodzaju osoby czy partie polityczne przestały się zachowywać racjonalnie. Rodzi się jednak pytanie, co zrobić, jeśli do takiej sytuacji faktycznie dojdzie. Przede wszystkim należy umieć ją z góry przewidzieć.

W sukurs przychodzi tu zasada czwarta, według której każdy dobry urzędnik państwowy powinien z góry dostrzegać potencjalne negatywne konsekwencje swoich decyzji i powinien im odpowiednio wcześniej zapobiegać. Co prawda w praktyce nie zawsze się to udaje, ale myślenie o negatywnych konsekwencjach już po podjęciu decyzji jest wyraźnie opóźnione. Ważne jest tymczasem, aby przewidywać skutki każdego rodzaju, zapobiegać im na tyle, na ile jest to możliwe, oraz podejmować decyzje nieoparte na jednomyślności dopiero wówczas, gdy faktycznie zostały one podjęte.

Podjęcie decyzji nieuniknionych otwiera miejsce dla zasady piątej. Zgodnie z nią po możliwym zahamowaniu wszystkich negatywnych skutków należy pogodzić się ze stratami, które wynikają z koniecznych decyzji. Zastosowanie się do tej zasady może rodzić u urzędnika państwowego poczucie klęski zawodowej. Podejście takie jest jednak nieuzasadnione, każdy bowiem rozsądny i przewidujący człowiek powinien być przygotowany na możliwość zaistnienia takich sytuacji. Dobrze, jeśli sobie uświadomi, skąd mogą płynąć naciski zmuszające go do podjęcia decyzji o charakterze suboptymalnym: ze strony zwierzchnika, kolegów albo klientów. Dobrze działająca instytucja powinna w odniesieniu do tych trzech istotnych grup mieć trwale ustaloną praktykę.

Rodzi się jeszcze pytanie, co ma zrobić przeciętny urzędnik, jeżeli nie zgadza się z polityką instytucji, w której pracuje. Jest to sytuacja potencjalnie konfliktowa i bardzo trudna, która w wielu przypadkach może się

zakończyć odejściem z pracy. Jeśli zatem w obrębie swojej instytucji urzędnik styka się z akceptacją dla nieuczciwości albo zachowań korupcyjnych, powinien rozważyć rezygnację ze stanowiska. Jeśli tak właśnie zadecyduje, powinien odejść z hukiem, aby jasne się stały przesłanki takiej decyzji. W odniesieniu do klientów natomiast trudno dawać szczegółowe zalecenia, gdyż tak czy inaczej urzędnik zawsze będzie się z nimi stykał.

**ZARZĄDZANIE PUBLICZNE  
W ŚWIETLE STANDARDÓW ETYCZNYCH**



Jérôme Michel\*

## Standardy etyczne w prawie francuskim

W ramach mojego drugiego wystąpienia przedstawię państwu pokrótce francuską podstawę normatywną w zakresie etyki służby publicznej i deontologii służby cywilnej. Etyka i deontologia opierają się na prawie, prawo zaś nadaje zasadom etyki i regułom deontologicznym moc urzędową i obowiązującą moc prawną, zatem ich nieprzestrzeganie pociąga za sobą odpowiednie sankcje. Prawo wyznacza więc w pewien sposób pierwszą granicę pomiędzy dobrym i niewłaściwym administrowaniem, pomiędzy urzędnikiem państwowym bezwzględnie uczciwym, bezstronnym, sprawiedliwym, skutecznym i wydajnym a „czarną owcą”, urzędnikiem nieuczciwym, stronnictwym, przekupnym, nieudolnym lub nieprofesjonalnym. Prawo oparte na deontologii stanowi niezbędny, pierwszy silny znacznik. Oczywiście zarówno etyka, jak i deontologia wykraczają poza wyłączne granice norm prawnych. Jednocześnie samo istnienie tych norm nie wywoła „właściwych zachowań”, jest ono warunkiem niezbędnym, lecz niewystarczającym. W moim trzecim wystąpieniu przyjrzymy się praktykom, procedurom prewencyjnym i programom szkoleniowym w zakresie deontologii we francuskiej służbie cywilnej. Potrzebne jest prawo przypominające podstawowe wartości służby publicznej oraz niewzruszone obowiązki urzędnika państwowego, prawo pełniące funkcję represyjną w przypadku uchybienia (represja dyscyplinarna i/lub represja karna), lecz niezbędne są również działania prewencyjne (prewencyjny aspekt deontologii) i edukacyjne (pedagogiczny aspekt deontologii).

---

\* Rzecznik interesu publicznego występujący w imieniu ENA.

We Francji normy deontologiczne w służbie cywilnej są niespójne, rozproszone i z całą pewnością niepełne. W większości krajów sąsiadujących z Francją: Anglii, Hiszpanii, we Włoszech i w Niemczech, powstały przewodniki, kodeksy, dokumenty referencyjne z zakresu deontologii. Nie zapominajmy też o krajach dawnej Europy Wschodniej – po przystąpieniu do Unii Europejskiej, w celu dostosowania się do standardów jakości służby cywilnej, prawie wszystkie te kraje, poczynając od Estonii, przez Słowację, a na Polsce kończąc, opracowały dokumenty deontologiczne przeznaczone dla urzędników publicznych.

Zamierzony cel da się osiągnąć na wiele sposobów. Francja może się pochwalić wielowiekową tradycją tworzenia dokumentów, wystarczy przypomnieć często przywoływany przykład zarządzenia Filipa Pięknego z 1303 r.; w dokumencie tym władca powtarzał iteracyjnie zarządzenie własnego przodka Ludwika IX. Siedem wieków później owe dwa wybitne dokumenty dotyczące reformy państwa oraz obowiązków urzędników królewskich pozostają uderzająco aktualne.

Francja, w przeciwieństwie do innych krajów (mam tu na myśli Kanadę), nie posiada kodeksu deontologicznego. Projekt ustawy o konflikcie interesów, mający na celu *propagowanie wzorowego państwa i republiki bez skazy*, przewidujący uchwalenie kodeksu deontologicznego dla członków rządu i wysokich urzędników państwowych, do dziś nie został przyjęty. Nie szukajmy zresztą tak daleko: Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela zawiera szereg zasad o podstawowym znaczeniu dla deontologii służby cywilnej: równy dostęp do zatrudnienia, prawo obywateli do żądania wyjaśnień od każdego urzędnika państwowego, a także wolność wyrażania opinii, przysługująca również urzędnikom w granicach obowiązku zachowania bezstronności.

Stworzenie zasad to nie wszystko. Można prowadzić politykę deontologiczną w służbie cywilnej, nie tworząc żadnych dokumentów lub żadnych dokumentów o znaczeniu ogólnym. Istnieją wprawdzie, jak to zobaczymy w dalszej części, ogólne zasady ustawy z 1983 r., wspólne dla trzech specjalności służby cywilnej. Jednakże w tym zakresie Francja wyróżnia się znaczną liczbą dokumentów specjalistycznych, właściwych dla poszczególnych ministerstw, samorządów terytorialnych, czasem pochodzących od organizacji zrzeszających urzędników.

Można jednakże pokusić się o opracowanie swego rodzaju tabeli źródeł „norm deontologicznych w służbie cywilnej”, o uporządkowanie rozproszonych zasad, rozróżniając zasady ogólne i zasady szczególne, by w rezultacie dojść do wniosków odpowiadających na pytanie, czy we

Francji powinno się w przyszłości przyjąć kodeks (lub oficjalny tekst wysokiej rangi) deontologii służby cywilnej.

## 1. Zasady ogólne

Nie ma wątpliwości co do faktu, że istnieją i są zróżnicowane pod względem szczebla i mocy prawnej. Mamy zatem do czynienia z zasadami o charakterze podstawowym, dokumentami międzynarodowymi i europejskimi nadrzędnymi wobec ustaw zgodnie z art. 55 Konstytucji z 1958 r. (pod warunkiem ratyfikowania ich przez parlament), zasadami legislacyjnymi prawa publicznego i prawa karnego, wreszcie - z orzecznictwem administracyjnym wymiaru sprawiedliwości, które ustalając wykładnię obowiązujących przepisów, przyczyniło się do wytworzenia swego rodzaju wspólnej „moralności” służby cywilnej.

### Zasady o charakterze konstytucyjnym

We francuskim zbiorze ustaw o charakterze zasadniczym (w „bloku konstytucyjności”) istnieje podstawa mająca bez wątpienia wymiar deontologiczny. Oto w preambule Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela znalazły swój wyraz zasady etyczne odnoszące się do działań publicznych: *Przedstawiciele Ludu Francuskiego, ukonstytuowani w Zgromadzenie Narodowe, uważając, że **nieznajomość, zapomnienie i lekceważenie Praw Człowieka** są jedynymi przyczynami nieszczęść publicznych i **nadużyć rządów**, postanowili przedstawić w uroczystej Deklaracji naturalne, niezbywalne i święte prawa Człowieka po to, aby ta Deklaracja, stale obecna wśród członków społeczeństwa, przypominała im nieustannie ich prawa i obowiązki, aby **akty Władzy Ustawodawczej i Wykonawczej mogły być w każdej chwili porównywane z celem każdej instytucji państwowej i były dzięki temu bardziej szanowane; aby żądania obywateli oparte odtąd na zasadach prostych i niewątpliwych** były ukierunkowane zawsze na utrzymanie Konstytucji i szczęścia ogólnego.*

Dwa artykuły Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. zostały na przestrzeni lat wykorzystane w różny sposób w procesie powstawania nowoczesnego systemu służby cywilnej, stanowiąc podstawową materię doktryny, prawodawstwa i orzecznictwa.

**Art. 6.** *Ustawa jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy obywatele mają prawo brać osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli udział w jej tworzeniu. Powinna ona być jednakowa dla wszystkich, zarówno wtedy, kiedy chroni, jak i wtedy, kiedy karze. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa i mają równy dostęp do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich uzdolnień i z zachowaniem tylko takich różnic, które wynikają*



z ich *cnót i talentów*. Widzimy tutaj ideę zniesienia przywilejów, w tym przywilejów urzędników sądowych i państwowych, których obowiązki, odpowiadające funkcjom sądowym lub administracyjnym, nabrały charakteru odpłatnego, a następnie dziedzicznego; zapis głoszący, że *wszyscy obywatele mają równy dostęp do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich uzdolnień i z zachowaniem tylko takich różnic, które wynikają z ich cnót i talentów*, stanowi więc podstawę rekrutacji opartej wyłącznie na zdolnościach i kompetencjach wykazanych w postępowaniu konkursowym.

**Art. 15.** *Spółeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z działalności od każdego urzędnika publicznego.* Fundamentalna zasada odpowiedzialności administracyjnej, uświęcona przez słynne orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego w sprawie Blanco, czyni zadowolenie obywateli-użytkowników uzasadnieniem działań administracji. Administracja pełni funkcję służebną wobec społeczeństwa.

## Zasady międzynarodowe

### *Dokumenty o znaczeniu ogólnym*

Opracowania międzynarodowych zasad deontologicznych stosujących się do każdego urzędnika nie można oddzielić od badań w zakresie uniwersalnych zasad etycznych. Zasady te wynikają przede wszystkim z dokumentów międzynarodowych dotyczących podstawowych wolności, następnie - z dokumentów dotyczących zwalczania korupcji, wreszcie - z Międzynarodowego Kodeksu Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych. Jest również oczywiste, że choć nie w sposób bezpośredni, zarówno Pakt Ligi Narodów z 28 czerwca 1919 r. ustanawiający Ligę Narodów, jak i Karta Narodów Zjednoczonych ustanawiająca Organizację Narodów Zjednoczonych oraz Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. wyznaczają granice działania państw (a zatem również ich funkcjonariuszy), określając jednocześnie pożądany idealny wzorzec oraz zasady etyczne mające zastosowanie w ich wzajemnych stosunkach oraz w sprawowaniu rządów we własnych społeczeństwach.

### *Dokumenty dotyczące zwalczania korupcji*

Pierwszymi dokumentami wprowadzającymi przymus prawny są Konwencja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Gospodarczego (OECD) z 1997 r. o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych

oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r. (zwana konwencją Merida lub UNCAC, od skrótu nazwy angielskiej).

Konwencja OECD określająca ramy międzynarodowych transakcji handlowych została opracowana w celu zwalczania zjawiska korupcji, zakłócającego zarówno właściwe prowadzenie spraw publicznych oraz rozwój gospodarczy, jak i międzynarodową konkurencję. Jeśli chodzi o Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, jej przedmiotem jest wzmocnienie środków mających na celu skuteczne przeciwdziałanie korupcji i zwalczanie jej przez popieranie, ułatwianie i wspieranie międzynarodowej współpracy oraz pomocy technicznej pomiędzy państwami członkowskimi.

12 listopada 2010 r. szefowie państw i rządów uczestniczący w szczycie G20 przyjęli plan walki z korupcją. W tej dziedzinie priorytetem francuskiej prezydencji jest popieranie ratyfikacji najważniejszych konwencji międzynarodowych, głębsze zainteresowanie tą kwestią sektora prywatnego oraz potwierdzenie zaangażowania organizacji międzynarodowych. Następny szczyt G20 odbędzie się w Cannes w dniach 3-4 listopada 2011 r.

### ***Międzynarodowy Kodeks Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych***

12 grudnia 1996 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło ważny, choć niemający charakteru przymusu prawnego, instrument zwalczania korupcji wśród urzędników: Międzynarodowy Kodeks Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych (rezolucja 51/59). Na ów kodeks powołuje się w artykule 8, ustęp 3 konwencja Merida, dotycząca „kodeksów postępowania funkcjonariuszy publicznych”, przy czym wyrażenie „funkcjonariusz publiczny” obejmuje zarówno urzędników, jak i polityków. Artykuł ten ma jednak raczej charakter przekonujący niż nakazujący i rzut oka na wskazanie światowego barometru korupcji, podawane co roku przez pozarządową organizację Transparency International, pozwala stwierdzić, że do zharmonizowanego wdrożenia standardów zwalczania korupcji jeszcze daleka droga. W 2010 r. barometr wykazał, że 62% ludności świata uważa administracje swoich krajów za skorumpowane.

### **Europejskie zasady deontologiczne**

Podstawowe zasady odnoszące się do urzędników UE zostały zawarte w głównej mierze w „Regulaminie pracowniczym urzędników” i warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej. Zasady

te gwarantują bezstronność, lojalność, dyskrecję oraz uczciwość wszystkich osób zatrudnianych w instytucjach europejskich. Wszelkie złamanie tych zasad pociąga za sobą karę nałożoną przez instytucję, a w przypadku czynu karalnego – przez krajowe organa sądowe.

Komisja Europejska oraz Parlament Europejski mają własne kodeksy postępowania, a przy tym Komisja prowadzi szereg działań skierowanych do swoich pracowników: kampanie informacyjne, szkolenia, utworzenie sieci korespondentów w zakresie deontologii; przeprowadziła również wiele akcji na rzecz dobrego sprawowania rządów, unowocześniając procedury administracyjne, regulaminy dotyczące pracowników oraz systemy kontroli i wewnętrznej księgowości. Pracownicy Komisji są zobowiązani do informowania zwierzchników o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości. Utworzone zostało również Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji Europejskiej, prowadzące postępowania dyscyplinarne w przypadku złamania zasad etycznych przez urzędników europejskich.

Urzędnicy instytucji europejskich mają również obowiązek przestrzegania postanowień europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka oraz podstawowych wolności, takich jak zakaz stosowania tortur, zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do bycia sądzonym w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Wszystkie wymienione przepisy są wiążące dla urzędników, co pociąga za sobą przestrzeganie zasad etyki zawodowej nastawionych na ich poszanowanie.

### **Źródła ustawowe i regulaminowe**

Artykuł 34 Konstytucji z 1958 r. stanowi, że zasady dotyczące podstawowych gwarancji przyznawanych cywilnym i wojskowym urzędnikom państwowym ustala się w drodze ustawy. Ustawa o prawach i obowiązkach urzędników państwowych (z 13 lipca 1983 r.) zawiera przepisy ogólne o wyraźnym wymiarze deontologicznym, odnoszące się do stosunków służbowych między szefem działu i podległymi pracownikami lub zalecające określony sposób postępowania urzędnika w stosunku do obywateli.

Jeśli chodzi o stosunki hierarchiczne, możemy przywołać art. 6 (wyraźne zastosowanie zasady równości) stanowiący, że zabronione jest jakiegokolwiek rozróżnianie urzędników, bezpośrednie lub pośrednie, ze względu na poglądy polityczne, poglądy w kwestii związków zawodowych, poglądy filozoficzne lub religijne, ze względu na pochodzenie, orientację seksualną, wiek, nazwisko, stan zdrowia, powierzchowność,

*handicap*, przynależność rzeczywistą lub przypuszczalną do rasy lub grupy etnicznej lub jej brak.

Artykuł 6bis odnosi się do zasady równości kobiet i mężczyzn: nie może mieć miejsca żadne bezpośrednie lub pośrednie rozróżnienie urzędników ze względu na płeć.

W artykule 25 zgromadzono to, co nie zmieściło się gdzie indziej, ale znajduje się w nim zapis dotyczący stosunku urzędnika do działalności zarobkowej; wyraźnie zapisana jest w nim zasada: aktywność zawodowa urzędników oraz pracowników niezatrudnionych na podstawie prawa publicznego skierowana jest na wykonywanie powierzonych im zadań; nie mogą oni prowadzić prywatnej zarobkowej działalności zawodowej żadnego rodzaju.

Zakazane jest prowadzenie działalności niezwiązanej z obowiązkami służbowymi, łącznie z działalnością niedochodową:

- ♦ urzędnik nie może zasiadać w organach kierowniczych spółek lub niektórych form organizacji społecznych;
- ♦ urzędnik nie może udzielać konsultacji, przeprowadzać ekspertyz ani występować w sądzie w sporach dotyczących osób publicznych, z wyjątkiem spraw prowadzonych na rzecz osoby publicznej;
- ♦ urzędnik nie może ani osobiście, ani przez osoby podstawione uzyskać z przedsiębiorstwa podlegającego kontroli urzędu, którego jest pracownikiem lub powiązanego z tym urzędem, korzyści naruszających jego bezstronność ze względu na ich rodzaj.

W drodze wyjątku, na warunkach określonych orzeczeniem Rady Stanu, urzędnicy oraz pracownicy niezatrudnieni na podstawie prawa publicznego mogą uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności o charakterze pomocniczym, dochodowej lub niedochodowej, na rzecz osoby lub instytucji publicznej albo prywatnej, o ile działalność ta jest zgodna z powierzonymi im obowiązkami i nie ma wpływu na ich wykonywanie.

W przepisach dotyczących zakazu prowadzenia dochodowej działalności zawodowej wprowadzono niedawno większą elastyczność, zezwalając urzędnikowi na przejście lub utworzenie przedsiębiorstwa pod warunkiem zgłoszenia tego faktu w instytucji, której urzędnik podlega ze względu na zajmowane stanowisko. Powyższe odstępstwo od reguły może obowiązywać nie dłużej niż przez dwa lata od przejścia lub utworzenia przedsiębiorstwa i może zostać przedłużone maksymalnie na okres jednego roku. Takie zgłoszenie musi być wcześniej rozpatrzone przez komisję de-

ontologiczną, powołaną na mocy ustawy z 1993 r. o zapobieganiu korupcji i jawności życia gospodarczego oraz postępowań publicznych.

Urzednicy oraz pracownicy niezatrudnieni na podstawie prawa publicznego mogą natomiast swobodnie posiadać udziały w spółkach i otrzymywać związane z tym zyski, zarządzać majątkiem osobistym lub rodzinnym oraz otrzymywać wynagrodzenie z tytułu praw autorskich do wytworów intelektualnych.

Artykuł 26 ustawy stanowi, że urzednicy są zobowiązani do zachowania tajemnicy służbowej w ramach przepisów kodeksu karnego. Urzednicy powinni zachować zawodową dyskrecję w odniesieniu do faktów, informacji lub dokumentów, z którymi zapoznali się w czasie pełnienia lub w związku z pełnieniem obowiązków zawodowych.

Każdy urzednik, bez względu na rangę w hierarchii służbowej, odpowiada za wykonanie powierzonych mu obowiązków i powinien podporządkować się poleceniom bezpośredniego zwierzchnika, z wyjątkiem przypadku, gdy polecenie jest w sposób oczywisty sprzeczne z prawem i może spowodować poważne naruszenie interesu publicznego. Odpowiedzialność własna podległych pracowników nie zwalnia urzednika z odpowiedzialności, która na nim spoczywa.

Ustawa z 1983 r. zawiera również szereg postanowień odnoszących się do represji dyscyplinarnej: stwierdza, że każdy błąd popełniony przez urzednika w czasie wykonywania lub w związku z wykonywaniem obowiązków może skutkować karą dyscyplinarną bez uszczerbku, w danym przypadku, dla sankcji przewidzianych przez prawo karne. W razie poważnego wykroczenia urzednik może zostać zawieszony w trybie natychmiastowym, w sytuacji zarówno uchybienia obowiązkowi zawodowemu, jak i naruszenia prawa powszechnego. Artykuł 19 dotyczy władzy dyscyplinarnej: uprawniony do stosowania tego rodzaju sankcji jest organ odpowiedzialny za nominowanie. Urzednik, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne, ma prawo do zapoznania się całością akt sprawy ze wszystkimi załącznikami oraz do skorzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. Władze powinny poinformować urzednika o prawie do zapoznania się z aktami sprawy. Żadna kara dyscyplinarna, z wyjątkiem najlżejszych, nie może zostać wymierzona bez uprzedniego zasięgnięcia opinii komisji dyscyplinarnej obradującej na posiedzeniu dyscyplinarnym, na którym pracownik jest reprezentowany.

Poza omawianą ustawą niektóre inne akty prawne, np. ustawa z 1978 r. o prawie dostępu obywateli do dokumentów administracyjnych czy ustawa z 1979 r. o uzasadnianiu niekorzystnych decyzji administracyj-

nych, zerwały z kulturą zachowania tajemnicy od dawna obowiązującą w administracji.

Kodeks karny również ma pewien wymiar deontologiczny, dotyczący ogółu przepisów szczególnych odnoszących się do urzędników publicznych. Jest to w pewnym sensie część kryminalna zbioru najpoważniejszych naruszeń etyki służby publicznej i służby cywilnej. Pewna liczba przepisów odnosi się wyraźnie do zbrodni lub przestępstw popełnionych przez osoby będące depozytariuszami władzy publicznej lub pełniące służbę publiczną; chodzi tu o funkcjonariuszy publicznych pochodzących z wyboru lub urzędników w szerokim rozumieniu tego słowa. Represjonowane są czyny samowolne naruszające wolność osobistą lub nieuzasadnione akty dyskryminacji. Artykuł 432-10 przewiduje karę za wymuszanie polegające na otrzymywaniu, żądaniu lub nakazywaniu pobrania - tytułem praw lub składek - podatków lub opłat publicznych, kwot w sposób oczywisty nienależnych lub zawyżonych, bądź też na przyznawaniu w jakiegokolwiek formie i z jakiegokolwiek przyczyny zwolnień lub zwolnień z opłat, składek, podatków, opłat publicznych z naruszeniem przepisów ustawowych lub regulaminowych. Francuski Kodeks karny przewiduje karę 10 lat więzienia i karę pieniężną w wysokości 150 tys. euro w przypadku korupcji biernej oraz płatnej protekcji polegających na zabieganiu o oferty, obietnice, dary, prezenty lub jakiegokolwiek korzyści dla siebie lub innych osób lub na przyjmowaniu ich - bez uprawnień, w dowolnej chwili - pośrednio lub bezpośrednio, czynnie lub przez powstrzymanie się, a także za wywarcie bezprawnego nacisku rzeczywistego lub hipotetycznego w celu uzyskania od władz lub instytucji publicznej godności, posad, zamówień lub innych korzystnych decyzji.

Nielegalne uzyskanie korzyści jest w szczególności przedmiotem artykułu 432-12 Kodeksu karnego. Polega ono na uzyskaniu, otrzymaniu lub zachowaniu, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek korzyści w przedsiębiorstwie lub przedsięwzięciu, nad którymi w momencie popełnienia czynu urzędnik sprawuje nadzór, bądź też w których wykonuje czynności zarządu, likwidacji lub płatności, w całości lub części.

Kodeks karny przewiduje również dla urzędników sprawujących nadzór lub kontrolę nad przedsiębiorstwem prywatnym, uprawnionych do zawierania umów wszelkiego rodzaju z tego typu przedsiębiorstwem lub wyrażania opinii o takich umowach, jak również do przedstawiania bezpośrednio odpowiednim władzom decyzji dotyczących operacji przeprowadzonych przez przedsiębiorstwo prywatne lub wyrażania opinii o takich decyzjach, karę za objęcie lub uzyskanie udziału w formie zatrudnienia, konsultacji lub kapitałów we wspomnianym przedsiębiorstwie wcześniej niż przed upływem trzech lat od zaprzestania pełnienia funkcji.

W tym samym duchu Kodeks karny przewiduje sankcje za naruszenie wolności dostępu i równości uczestników postępowań o zamówienie publiczne i delegowanie usług publicznych oraz za wyłudzenie i przywłaszczenie mienia popełnione w czasie pełnienia funkcji.

Wreszcie, tytułem wymagań ogólnych stawianych ogółowi urzędników publicznych należy wymienić słynny (we Francji) art. 40 Kodeksu postępowania karnego, nakładający na każdy ukonstytuowany organ, na każdego urzędnika publicznego, który w czasie pełnienia swoich funkcji wszedł w posiadanie informacji o zbrodni lub przestępstwie, obowiązek natychmiastowego poinformowania o tym fakcie prokuratora Republiki oraz przekazania temu urzędnikowi sądowemu wszelkich związanych z tymi zdarzeniami informacji, protokołów i dokumentów. To jeden z aspektów francuskiej wersji *whistleblower*, etycznego donosicielstwa, który zostanie poruszony w kolejnym wystąpieniu.

## 2. Zasady szczególne

Zasady szczególne, liczne, w większości istniejące od niedawna, powstałe na fali popularności deontologii, odnoszą się do poszczególnych „specjalności” służby cywilnej. Istotnie pierwsze kodeksy etyczne stworzone dla potrzeb specjalnych grup zawodowych, takich jak policja, miały charakter przymusowy, w szczególności regulaminowy. Fakt upowszechnienia kodeksów etycznych innych zawodów, opartych na mających moc obowiązującą tekstach prawnych, nie oznacza, że kodeksy te mają wymiar przymusowy.

Niektóre zasady deontologii mają dużą moc przymusu i ich nieprzestrzeganie może skutkować karami dyscyplinarnymi oraz karami przewidzianymi przez Kodeks karny (np. w przypadku korupcji biernej). W podobny sposób kontrola przestrzegania zasad deontologii dotyczących konfliktu interesów należy do kompetencji komisji deontologicznej w zakresie łączenia działalności i przechodzenia z sektora publicznego do prywatnego. Niemniej karty deontologii są pozbawione charakteru przymusowego i ich zadaniem nie jest uzasadnianie stosowania kar dyscyplinarnych. Mają raczej charakter przewodników postępowania, do których urzędnik powinien się stosować, pod groźbą ukarania w przypadku nieprzestrzegania zasad zapisanych w ustawie o prawach i obowiązkach urzędników państwowych lub w Kodeksie karnym.

Większość kodeksów deontologicznych bardziej przypomina zbiór zasad prawnych do stosowania przez zainteresowanych pracowników, opartych na ustawie o prawach i obowiązkach urzędników państwowych

lub Kodeksie postępowania karnego, niż praktyczny przewodnik dla urzędników zachowania się w konkretnej sytuacji.

We Francji jako pierwszy pojawił się Kodeks etyczny policji uchwalony na mocy rozporządzenia z 18 marca 1986 r. Kolejne kodeksy pojawiały się stopniowo zgodnie z logiką branżową, nie roszcząc sobie prawa do wyczerpującego potraktowania tematu. W ministerstwach gospodarki, finansów, przemysłu opracowano własne kodeksy dla każdego urzędu w zależności od stopnia zagrożenia (budżet, podatki) oraz przewodnik deontologiczny skierowany do urzędników planujących rozwinięcie działalności w konkurencyjnym sektorze. Urzędnicy sądowi zostali wyposażeni w zbiór obowiązkowych zasad deontologicznych, a kilka tygodni temu opublikowano kodeks etyczny służb więziennych. Zadaniem wymienionych kodeksów, kart i przewodników jest umożliwienie każdemu urzędnikowi zapoznania się z sytuacjami mogącymi nieść zagrożenie z etycznego punktu widzenia, niezależnie od obowiązków zapisanych w ustawie o prawach i obowiązkach urzędników państwowych. Niektóre funkcje decyzyjne lub kontrolne są wyjątkowo narażone na ryzyko konfliktu interesów i w związku z tym powstały dla nich przewodniki specjalne. Szczególny charakter niektórych stanowisk jest również wytłumaczeniem faktu, że omawiane tu teksty mogą się odnosić tylko do niektórych urzędów, nawet jeśli są zgodne z ramami ustawowymi i regulaminowymi, stanowiącymi wspólną podstawę zasad etycznych obowiązujących w służbie cywilnej.

Posłużymy się przykładem przewodnika deontologicznego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich, zawierającego ogólne zasady etyczne mające zastosowanie do wszystkich pracowników ministerstwa. Zawiera on również zalecenia dotyczące niektórych kwestii szczególnych (prezenty, media, stosunki z organizacjami społecznymi, przejście do sektora prywatnego) oraz niektórych pracowników, w szczególności zatrudnianych za granicą. Każda zasada jest zilustrowana konkretnym przykładem, przypomniane zostały również grożące kary. Ministerstwa pracy, zatrudnienia i zdrowia opracowały podobne dokumenty dotyczące inspektorów i kontrolerów pracy. Ostatecznym celem tych działań jest dostarczenie pracownikowi ogólnego spojrzenia, teoretycznego i pragmatycznego zarazem, na dopuszczalne sposoby postępowania w czasie pełnienia powierzonych funkcji i na sankcje grożące w przypadku ich naruszenia.

Jak można zauważyć, istnieją w gruncie rzeczy dwie koncepcje kodeksów etycznych; pierwsza, zastosowana w kodeksie policji, zgodnie z którą kodeks stanowi zbiór istniejących zasad i reguł (jest swego rodzaju dodatkową kodyfikacją istniejących kodeksów i dokumentów), oraz druga, wynosząca kodeks etyczny do rangi prawdziwego praktycznego przewod-



nika postępowania, wskazująca właściwe zachowania w konkretnych sytuacjach. Ta druga koncepcja, o znaczeniu bardziej utylitarnym, jest z założenia bliższa samej idei deontologii, rozumianej w dziele Christiana Vigouroux *Deontologia służby cywilnej jako przedstawienie i praktyczne wykonywanie obowiązków zawodowych w konkretnych sytuacjach zawodowych w celu właściwego wykonywania powierzonych zadań*. Z trudem można sobie wyobrazić, aby tak ambitny kodeks etyczny został wprowadzony w drodze rozporządzenia.

### **3. Czy zmierzamy w kierunku ogólnego kodeksu etycznego? Reforma w toku**

W następstwie wielu dużych afer nagłośnionych przez media (w szczególności afera Woertha z 2010 r.) prezydent Republiki powołał specjalną komisję do rozważenia kwestii zapobiegania konfliktowi interesów. Komisja w składzie: Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud i Jean-Claude Magendi, przeprowadziła ok. 60 przesłuchań, z których większość jest dostępna online ([www.conflits-interets.fr](http://www.conflits-interets.fr)), zdefiniowała pojęcie konfliktu interesów, przeprowadziła analizę istniejących ram prawnych oraz zaproponowała nowe rozwiązania. Wyłączyła z analizy parlamentarzystów, którzy będą zobowiązani do opracowania własnych zasad w tej materii. Raport komisji, przekazany prezydentowi Republiki 26 stycznia 2011 r., proponuje prawne określenie konfliktu interesów jako *sytuacji, w której nakładają się zadania wykonywane w ramach służby publicznej oraz prywatny interes osoby biorącej udział w wykonywaniu owych zadań, gdy wymieniony interes prywatny, ze względu na rodzaj i nasilenie, może być rozsądnie uznany za mający rzeczywisty lub domniemany wpływ na niezależne, bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji przez zainteresowanego*.

Funkcjonujący obecnie system rozwoju kariery w służbie cywilnej sam w sobie stanowi już gwarancję zapobiegania konfliktom interesów w życiu publicznym, a Francja ma do dyspozycji wiele środków ustawowych oraz orzecznictwo przyczyniające się pośrednio lub bezpośrednio do zapobiegania takim konfliktom (tabela niezgodności, nielegalne uzyskanie korzyści, zasada bezstronności itp.). Niemniej jednak arsenał obecnie stosowanych środków karnych nie jest w pełni dostosowany do zasad zapobiegania konfliktom interesów. Zasady te zawierają luki, w szczególności w odniesieniu do członków rządu, i nie są w dostatecznym stopniu rozpowszechnione. Raport wskazywał na potrzebę interwencji ze strony ustawodawcy w celu zapoczątkowania nowej kultury deontologii operatorów publicznych. Projekt ustawy o deontologii i zapobieganiu konfliktom interesów w życiu publicznym wpłynął do Zgromadzenia Narodowego.

Opiera się on na ustaleniach raportu komisji Sauvé (AJDA 2011.132) i zakłada powołanie organu ds. deontologii w życiu publicznym, wprowadza konieczność składania oświadczeń o uzyskanych korzyściach obejmującą pewną liczbę urzędników publicznych oraz formalizuje procedurę zdymisjonowania w przypadku, gdyby ich bezstronność budziła wątpliwości.

Artykuł 1 projektu ustawy wymienia obowiązek zachowania uczciwości i bezstronności przez osoby będące depozytariuszami władzy publicznej oraz osoby pełniące służbę publiczną i przewiduje środki umożliwiające zastąpienie takich osób okresowo lub na stałe, *jeśli ich zdaniem znalazły się w sytuacji, gdy ich bezstronność mogłaby budzić wątpliwości*.

Obowiązek składania oświadczenia o uzyskaniu korzyści dotyczy: członków rządu, członków ich gabinetów i współpracowników prezydenta Republiki, osób powołanych na stanowisko decyzją rządu, członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego, członków niezależnych władz administracyjnych, kierownictwa przedsiębiorstw i zakładów publicznych, których listę ustala się w drodze rozporządzenia, pracowników terenowych zajmujących stanowiska funkcyjne, kierowników gabinetów władz terenowych (lista ustalona w drodze rozporządzenia), dyrektorów generalnych i dyrektorów ośrodków szpitalnych oraz pracowników publicznych, w szczególności pełniących obowiązki ekspertów i doradców, w przypadkach uzasadnionych rodzajem lub charakterem pełnionych funkcji. Sędziowie sądu kasacyjnego również podlegają temu obowiązkowi, zgodnie z projektem ustawy organicznej, przedstawionej przez ministra sprawiedliwości na tym samym posiedzeniu rządu. Projekt nie wprowadza jednak żadnych postanowień dotyczących władz samorządów lokalnych.

Organ ds. deontologii życia publicznego powinien przejąć zadania obecnych komisji deontologicznych w służbie cywilnej oraz wojsku, a jego działalność będzie się opierać na podobnych zasadach. Jednakże zadaniem nowo powołanego organu będzie również doradzanie wysokim urzędnikom (z wyjątkiem członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego) w sprawach dotyczących deontologii lub konfliktu interesów. Na wniosek premiera lub z własnej inicjatywy organ ten będzie również mógł udzielać zaleceń w kwestiach stosowania prawa. W jego skład będą wchodził członek Rady Stanu, sędzia Trybunału Obrachunkowego oraz trzy osoby mające odpowiednie kwalifikacje, wskazane przez prezydenta Republiki oraz przewodniczących Senatu i Zgromadzenia Narodowego. W zależności od rodzaju spraw stojących na porządku dziennym do wymienionych pięciu stałych członków będzie dołączała szóstą osobą (dyrektor urzędu centralnego w przypadku kwestii dotyczących urzędników państwowych, dyrektor służb samorządowych w przypadku urzędników

lokalnych itp.). Projekt ustawy, podający również jej dokładne uzasadnienie, zostanie uzupełniony o praktyczne instrumenty, właściwe dla każdej instytucji, jak np. karty deontologii.

Konieczność powołania narzędzia przymusu w zakresie deontologii prowadzi do pytania o znaczenie wprowadzenia prawdziwego kodeksu normatywnego deontologii służby publicznej. W istocie raport komisji Sauvé unaocznia brak przepisów ustawowych i wykonawczych oraz dokładnych źródeł odniesienia, działających zapobiegawczo w przypadku, gdyby urzędnik publiczny znalazł się w sytuacji konfliktu interesów podczas zwykłego wykonywania powierzonych zadań. Kodeks odwołuje się w ten sposób do osobistej czujności urzędników oraz odstraszającego działania mechanizmów sankcyjnych, co prowadzi do refleksji nad zaletami i wadami wprowadzenia kodeksu deontologicznego o charakterze przymusowym. Byłby to instrument umożliwiający szersze spojrzenie na zasady deontologiczne poprzez ich wyjaśnienie i zebranie w jednym dokumencie, zharmonizowanie, uczynienie skutecznymi wobec osób trzecich. Niemniej jednak wymienionym korzyściom towarzyszą liczne niedogodności. Skutkiem wprowadzenia kodeksu normatywnego mogłoby być zamrożenie samych zasad, podczas gdy w ramach obecnej reformy służba cywilna powinna wykazywać wielkie zdolności adaptacyjne. Niewątpliwie utrudniłoby to również zharmonizowanie zróżnicowanych często procedur stosowanych w poszczególnych ministerstwach i specjalnościach. Widzimy zatem, jakie trudności napotyka próba wyjaśnienia skomplikowanych kwestii, które przecież są odzwierciedleniem całej złożoności życia.

Marcin Sakowicz\*

## Zarządzanie a standardy etyczne w urzędzie

W ostatnich latach pojawiło się wiele koncepcji administracji, zarządzania czy rządu. Można mówić o administracji partnerskiej, responsywnej, zdecentralizowanej lub współpracującej, o zarządzaniu partycypacyjnym, inkluzywnym lub adaptacyjnym czy o rządzeniu interaktywnym. Wspólnym mianownikiem tych nowych ujęć jest umieszczenie w centralnym miejscu podmiotów, którym ma służyć administracja – a więc obywateli. Przykładowo w administracji responsywnej podkreśla się specyficzną relację między administracją a obywatelami, odpowiednią, gdy działania administracji i ich skutki są zgodne z oczekiwaniami obywateli<sup>2</sup>. Administracja responsywna jest nakierowana na odczytywanie i zaspokajanie preferencji, wartości, potrzeb i dążeń obywateli. *Responsywność wiąże się z wrażliwością w stosunku do relewantnych wartości lub interesów*<sup>3</sup>. Miernikiem sukcesu jest zadowolenie obywateli z działań administracji. Osiąganie zamierzonych celów, realizowanie programów ani radzenie sobie w sposób profesjonalny z problemami publicznymi nie jest możliwe bez zarządzania opartego na standardach etycznych. Dyskusja na temat zarządzania i etyki ma znaczenie o tyle, że w obydwu obszarach zachodzą istotne, ściśle ze sobą powiązane zmiany.

---

\* Dr Marcin Sakowicz, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

<sup>2</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 61.

<sup>3</sup> Tamże.

Od ponad dwóch dekad podmioty administracji publicznej podejmują próby doskonalenia swoich działań w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy poprawy jakości obsługi oraz zwiększenia satysfakcji klientów z funkcjonowania urzędu i zadowolenia z usług przez niego świadczonych. Do takich inicjatyw należą: wdrażanie i utrzymanie systemu zarządzania jakością (normy ISO), budżet zadaniowy, total quality management, zrównoważona karta wyników, doskonalenie organizacji publicznych za pomocą powszechnego modelu oceny (ang. *Common Assessment Framework*, CAF)<sup>4</sup>. Drugi aspekt odnosi się do lepszego zarządzania jednostką terytorialną (gminą, regionem, krajem)<sup>5</sup>.

Wraz z pojawieniem się koncepcji nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*, NPM) nastąpiło otwarcie się administracji na beneficjenta końcowego. W rezultacie podejście wąskie, ukierunkowane wyłącznie na klienta, objęło swoim zasięgiem także zasady dobrego rządzenia (ang. *good governance*). Do najczęściej wymienianych jego cech należą: otwartość (ang. *openness*), uczestnictwo (ang. *participation*), odpowiedzialność i rozliczalność (ang. *accountability*), efektywność (ang. *effectiveness*) oraz zgodność (ang. *coherence*)<sup>6</sup>.

Zasadnicze zmiany zaszły w ostatnich dwudziestu latach również w odniesieniu do standardów etycznych w funkcjonowaniu administracji publicznej. Przykładem może być zbudowanie profesjonalnej i apolitycznej służby cywilnej, zgodnie z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej*. Temu służyło między innymi powołanie na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Procesem, który nieprzerwanie trwa, jest tworzenie etosu służby cywilnej, internalizacja nowych wartości i standardów etycznych. Zasady te są dostosowywane do efektów przeobrażeń cywilizacyjnych. Towarzysząca temu refleksja pozwala na odwołanie się do nowych tez i wartości. Niewątpliwie jednak zaistnienie zmian mentalnych i psychicznych, zarówno wśród urzędników, jak i pozostałych interesariuszy systemu, wymaga czasu.

<sup>4</sup> Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2008; K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Por. A.M. Kjaer, *Governance*, Polity Press, Cambridge - Malden 2006; OECD, *Urząd Służby Publicznej, Rząd przyszłości*, Warszawa 2002; M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

<sup>6</sup> Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, s. 10.

Nowe podejście do kwestii *governance* oraz wdrażanie elementów nowoczesnego zarządzania sprawia, że instytucje publiczne są silnie nastawione na osiąganie lepszych rezultatów. Odbywa się to na wielu płaszczyznach odwołujących się do zasad dobrego rządzenia. Przykładowo w obszarze przejrzystości (transparentności) stosowana jest ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>7</sup>. Przepisy tego aktu wymuszają większą przejrzystość działań, przez co wpływają na zachowania etyczne wielu osób. Wprawdzie nie w pełni jest wykorzystywany Biuletyn Informacji Publicznej, ale ujawniane są dochody osób publicznych, co sprzyja podnoszeniu efektywności działań publicznych.

Warto wspomnieć również o zmianach w ustawie o finansach publicznych<sup>8</sup>, która od dwóch lat ukierunkowuje działania urzędników na to, aby zadania były wykonywane w sposób skuteczny. Ustawa nakłada na urzędy obowiązek prowadzenia pomiaru efektywności działań, określa też konieczność prowadzenia kontroli zarządczej, zdefiniowanej w art. 68 ust. 1 jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Należałoby ponadto przywołać komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>9</sup>. W punkcie 6 załącznika do komunikatu czytamy: *Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.*

Wobec urzędów coraz częściej stawia się wymaganie osiągania rezultatów, które by uzasadniały, że pieniądze publiczne zostały wydane racjonalnie i zgodnie z interesem publicznym oraz że odpowiadają one potrzebom obywateli. Oczekiwanie to znajduje wyraz w przepisach regulujących funkcjonowanie administracji, np. tych dotyczących budżetu zadaniowego. Polska, podobnie jak Francja i szereg innych państw, każdego roku wdraża budżet tego rodzaju, wymuszający skuteczne wykonywanie zadań, które stawiamy służbie publicznej i administracji. Stopień osiągania rezultatów w istotnym stopniu zależy jednak od postępowania pojedynczych osób. Ten aspekt oddziaływania pracy i osobistych dążeń pojedyn-

<sup>7</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198.

<sup>8</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

<sup>9</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF 2009, nr 15, poz. 84.

czego urzędnika na funkcjonowanie danej komórki organizacyjnej i całego urzędu warto w szczególny sposób podkreślić.

Na podnoszenie sprawności administracji wpływa również wdrażanie reform z towarzyszącą mu oceną skutków regulacji. To, czy ocena ta zostanie przeprowadzona w sposób mniej lub bardziej profesjonalny, zależy od podejścia osób jej dokonujących. Standardem jest obecnie także poddawanie działań urzędników okresowej ocenie. Zgodnie z najnowszymi zmianami w przepisach, jeśli z winy urzędnika jakieś działanie zostanie zaniechane albo jeśli wystąpi szkoda, to może on zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej i finansowej.

Ocena nowego kodeksu etycznego pozwala stwierdzić, że zawiera on zasady, które w sposób pośredni wpływają na sprawne zarządzanie i rządy. Reguły godnego zachowania, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności i rzetelności odnoszą się do pozostałych zasad służby cywilnej i pojawiają się zarówno w naszych wytycznych, jak i w kodeksach. W standardach etycznych w coraz większym stopniu odwołujemy się do zasad jawności, przejrzystości, efektywności działania oraz skuteczności. W ostatnim czasie w szczególny sposób podkreśla się znaczenie tych zasad.

Warto się zastanowić, na ile akcentowanie skuteczności osiągania zamierzonych rezultatów będzie służyło dobru publicznemu, a na ile może prowadzić do technokratyzacji podejmowania decyzji i działania administracji. Z pewnością konieczne jest stałe odwoływanie się do klasycznych wartości służby publicznej. W przeciwnym razie rzeczywiście możemy mieć do czynienia z jej oderwaniem od etosu i nastawieniem na technokratyczne realizowanie celów.

Często mamy do czynienia z problemem pomiaru wyników działań administracji publicznej. Kwestia ta pojawiła się w myśleniu o działaniu administracji publicznej przed kilkunastu laty, nie tylko w Polsce, lecz także w innych krajach. W tym zakresie ciągle poszukuje się dobrych praktyk. Może się zdarzyć, że do uzasadnienia konkretnego celu czy wyniku będą stosowane wskaźniki, których tworzeniu towarzyszyła pewna manipulacja. Takie wskaźnikowe uzasadnianie podejmowania działań administracyjnych lub ponoszenia wydatków publicznych może zaciemniać funkcjonowanie służby cywilnej, odgradzając ją od wartości ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Ten przykład pokazuje, że stosowanie nowych rozwiązań czy wprowadzanie innowacyjnych narzędzi zarządzania publicznego w oderwaniu od utrwalonych wartości etycznych nie jest w pełni skuteczne.

Kwestią ważną z punktu widzenia zarządzania publicznego jest to, na ile i czy w ogóle zarządzanie mogłoby istnieć bez standardów etycznych.

Przykład technokratyczny jest wszakże możliwy do osiągnięcia. Przypadek Polski i innych państw pokazuje, że wartości etyczne służą rozwijaniu sprawnego, skutecznego oraz efektywnego rządu. Jak się wydaje, pójsie o krok naprzód w reformowaniu funkcjonowania instytucji państwa nie jest możliwe bez osiągnięcia przez urzędy i urzędników pewnych standardów etycznych. Kluczowym elementem jest zbudowanie zaufania między obywatelami a państwem, reprezentowanym przez urzędy i administrację. Zaufanie rodzi silną więź, która sprzyja tworzeniu efektywnej administracji oraz skutecznemu rządzeniu i zarządzaniu publicznemu. Brak zaufania pociąga za sobą koszty transakcyjne, związane z obsługą kontaktów oraz procedurami kontrolnymi.

Brak zaufania na linii urzędy - obywatele jest jednym z głównych problemów naszej administracji, również w kontekście jej otwarcia się na inne podmioty. Nowoczesne rządy i zarządzanie wymaga bowiem współdziałania różnych podmiotów w wykonywaniu zadań państwa, np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Często się jednak zdarza, że zanim do niego dojdzie, początki okazują się bardzo trudne ze względu na brak zaufania oraz właściwych relacji. Zarówno sektor prywatny czy pozarządowy, jak i sfera publiczna potrzebują wzajemnego poznania własnej kultury oraz określenia na tej podstawie, czego mogą oczekiwać od partnera. Warunkiem dalszej współpracy stron jest stworzenie dobrej relacji. Na to zaś w istotnym stopniu wpływają standardy etyczne. Przestrzeganie przez administrację zasad etycznych daje bowiem obywatelowi jasność reguł gry i stwarza podstawy do zaufania wobec działań podejmowanych w imieniu państwa. Unika się w ten sposób dodatkowych kosztów transakcyjnych, przejrzyste będą również kwestie związane z realizacją interesów różnych grup podmiotów.

W podsumowaniu można stwierdzić, że włączenie zasad etycznych w proces budowania etosu urzędów i urzędników publicznych wpływa na zdecydowanie sprawniejsze zarządzanie i rządy w państwie. Pokazują to doświadczenia państw, w których istnieje duże zaufanie do administracji i w których na kwestie etyczne zwraca się szczególną uwagę. Jako przykład można tu podać państwa skandynawskie, w których administracja działa efektywniej oraz jest lepiej oceniana. Z kolei w krajach, które przechodzą transformację ustrojową lub w których standardów etycznych się nie przestrzega (np. Grecja), stale pojawia się problem braku zaufania do działań państwa. Zwiększa to koszty przekonywania obywateli do podejmowania działań oraz wdrażania reform.

W dobrym rządzeniu kluczowe znaczenie mają otwartość administracji, uczestnictwo, rozliczalność, odpowiedzialność i efektywność. Między tymi zasadami występują wzajemne zależności, które pozwalają w sposób



synergiczny zwiększać pozytywne rezultaty. Większa otwartość wpływa bezpośrednio na lepszą rozliczalność i wyższą odpowiedzialność urzędników. Przejrzystość znacznie ułatwia ocenę i rozliczanie wyników, uwidocznia też odpowiedzialność. Wszystko to sprawia, że budowany jest etos, a także - iż poprawia się pozytywny odbiór służby cywilnej w danym kraju. Również aktywne włączanie obywateli i innych podmiotów do działań czy zamierzeń administracji, w tym nastawienie urzędników na konsultacje społeczne, służy zwiększaniu zaufania wobec służby publicznej i pozwala na lepsze wdrażanie reform i sprawniejsze zarządzanie.

Związek między zarządzaniem publicznym a standardami etycznymi niewątpliwie istnieje i ma dla funkcjonowania państwa kluczowe znaczenie. Zasady etyczne i wartości wpływają bezpośrednio na skuteczność zarządzania publicznego. Odwoływanie się do tych podstawowych wartości oraz ich wdrażanie w pracy urzędniczej podnosi sprawność zarządzania i rządzenia w państwie.

Stąd też współcześnie coraz więcej zwolenników zdobywa model partnerski rządu i zarządzania publicznego oparty na wartościach. W modelu tym zarówno obywatele, jak i rządzący wraz z administracją są aktywnymi podmiotami, zaangażowanymi w tworzenie wartości. Obywatele są postrzegani jako inwestorzy, udziałowcy czy też interesariusze zainteresowani rozwojem wspólnot. Zależy im na przykład na działalności komitetów doradczych szkoły ze względu na edukację dzieci. Z kolei menedżer nie jest traktowany jedynie jako efektywny pośrednik w zarządzaniu usługami publicznymi, lecz nade wszystko jako gwarant zaufania publicznego. Takie podejście do kreowania wartości opiera się zatem na partnerstwie, współpracy, współinwestowaniu, wspólnym interesie oraz traktowaniu obywateli jako współrządzących, czemu służą wypracowane standardy etyczne.

Nicoleta Acatrinei\*

# **Jak motywować pracowników sektora publicznego do zachowań etycznych – materialnie czy za pomocą wartości?**

## **Studium porównawcze środków zapobiegania korupcji w Unii Europejskiej i w Szwajcarii**

W niniejszym wystąpieniu pozwolę sobie przedstawić najpierw teoretyczne podejście do problemu korupcji, a następnie przyjrę się bliżej, na bazie opracowania OECD, działaniom antykorupcyjnym w sektorze publicznym w różnych krajach UE. Ostatnią część poświęcę najnowszemu sprawozdaniu na temat walki z korupcją w Szwajcarii, przygotowanemu przez Konfederację Szwajcarską.

### **1. Próba zdefiniowania pojęcia korupcji**

Co rozumiemy przez korupcję i jakich czynów oraz zachowań dotyczą działania antykorupcyjne? W literaturze dotyczącej etyki w administracji publicznej wyróżnia się dwa podejścia do tego tematu. Pierwsze skupia się na sposobie postępowania, który pracownicy służb publicznych powinni przyjąć i którego oczekują od nich obywatele; podejście to zakłada korzystanie z kodeksów etyki, których przepisy urzędnicy powinni sto-

---

\* Nicoleta Acatrinei, IDHEAP.

sować i przestrzegać ich w trosce o wspólny interes, oraz propagowanie wartości takich jak sprawiedliwość i równość społeczna. Słabością tego podejścia są trudności ze znalezieniem wspólnego mianownika na skalę międzynarodową.

W drugim podejściu nie wskazuje się tego, co należy robić, lecz czego nie należy. W tym przypadku nacisk kładzie się na zidentyfikowanie zachowań niepożądanych, godnych potępienia, łatwiej tutaj o mianownik wspólny dla wielu krajów. Bez względu na religię, grupę etniczną, wartości społeczne, sposób sprawowania rządów zachowania korupcyjne są praktycznie wszędzie takie same. Najwymowniejsza jest praktyka łapownictwa, „dawania w łapę” osobie urzędowej, mającej władzę, w celu skłonienia jej do współpracy w popełnianiu czynów nielegalnych. Praktyki te, stare jak świat, osądza się krytycznie w większości społeczeństw i prawie we wszystkich krajach podlegają one przepisom kodeksu karnego (patrz: Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisana i ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie; patrz również: dokumenty Transparency International dotyczące korupcji, w szczególności łapownictwa). Problem dostrzeżono też na szczelbu ONZ, a Zgromadzenie Ogólne przyjęło w 2003 r., w meksykańskiej miejscowości Merida, konwencję potępiającą korupcję zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej.

Czym konkretnie jest korupcja? Jest to czyn lub szczególne zachowanie, przeprowadzone celowo, nieakceptowalne z prawnego i moralnego punktu widzenia. Do takich zachowań należą: kradzież, krzywoprzysięstwo, czynne lub bierne łapownictwo itp. Jednak czyny same w sobie nie są wystarczające, aby je zaliczyć do zachowań korupcyjnych, decydujące znaczenie ma tutaj motywacja owych czynów. Podstawową motywacją jest w tym przypadku działanie we własnym interesie, ze szkodą dla interesu instytucji (prywatnej lub publicznej), w której imieniu pełni obowiązki osoba skorumpowana.

*Korupcja jest antytezą moralności*, twierdzi Gerald E. Caiden<sup>2</sup>, i w ostatnim dziesięcioleciu z tematu tabu stała się tematem znanym i szeroko komentowanym, zarówno na szczelbu krajowym, jak i międzynarodowym. Najpoważniejsze instytucje międzynarodowe zajmowały się problemem korupcji z powodu jego katastrofalnego wpływu na dobrostan społeczeństw. Jednym z głównych skutków korupcji jest nieufność obywateli do rządu, zagrażająca samym podstawom demokracji, jednemu

<sup>2</sup> G.E. Caiden, *An Anatomy of Official Corruption*, [w:] *Ethics in Public Management*, red. H.G. Frederickson, R.K. Ghere, Sharpe, London 2005, s. 238.

gwarantowi rozwoju. Korupcja istnieje w samym sercu społeczeństwa, jak puszka Pandory, którą lepiej zniszczyć przed otwarciem. Nasuwa się zatem w sposób oczywisty następane pytanie.

## 2. Jak zwalczać korupcję?

Skoro wspólnota międzynarodowa porozumiała się w sprawie wielkości i zakresu samego zjawiska, następnym etapem będzie zastosowanie „kuracji” antykorupcyjnej w miejscach jej rozprzestrzeniania się oraz strategii zapobiegawczych tam, gdzie występuje w stadium uśpienia. Przyjęte przez specjalistów porównanie do choroby wirusowej doskonale oddaje dynamikę tego zjawiska. Należy przede wszystkim zidentyfikować bólałe miejsca, przeanalizować symptomy i skutki. Następnie ustalić przyczyny zła i zaproponować leczenie odpowiednie do stopnia nasilenia choroby. Stawka i ryzyko są za każdym razem takie same: zła diagnoza, zła kuracja, negatywne skutki, a nawet zgon pacjenta. Ale przede wszystkim należy odróżnić korupcję indywidualną od systemowej, kuracja lecznicza nie będzie bowiem identyczna.

## 3. Lekarstwo

Mimo iż korupcja jest zjawiskiem trudnym do zidentyfikowania i do wyleczenia, istnieje szereg elementów pozwalających ją kontrolować:

- ♦ przywódcy o wielkich walorach moralnych i godni zaufania;
- ♦ silne i stosowane regulacje ustalające zasady życia społecznego;
- ♦ zmiany w przepisach prawnych;
- ♦ redukcja monopoli;
- ♦ demokratyczny sposób sprawowania rządów;
- ♦ profesjonalizm, kompetencja, uczciwość.

Przyjrzymy się teraz kilku środkom antykorupcyjnym zastosowanym przez szereg krajów europejskich w celu zwalczania korupcji, a następnie omówimy mocne i słabe strony tych środków. Skorzystamy w tym celu z opracowania OECD, analizując przykłady Polski, Szwajcarii, Francji, Włoch i Niemiec. Opracowanie to było badaniem ankietowym zawierającym pięć pytań, które zadano wszystkim krajom:

- 1) Jakie mechanizmy antykorupcyjne w sektorze publicznym istnieją w twoim kraju?

- a) przepisy prawne zapobiegające korupcji i ustanawiające sankcje;
  - b) pozostałe przepisy lub zarządzenia antykorupcyjne;
  - c) nadzór prowadzony przez ciało ustawodawcze lub przez parlament (bezpośrednio lub przez komisje kontrolne);
  - d) metody prowadzenia dochodzeń lub organy upoważnione do prowadzenia dochodzeń w przypadku działań korupcyjnych;
  - e) najwyższy organ kontroli finansowej;
  - f) rzecznik praw obywatelskich;
  - g) organy powołane do ścigania działań korupcyjnych i egzekwowania sankcji, np. wyspecjalizowany prokurator, śledczy, sądy, trybunały itp.;
  - h) procedury zarządzania zasobami ludzkimi nakierowane na zapobieganie korupcji;
  - i) kontrole zarządzania finansowego mające na celu zapobieganie działaniom korupcyjnym lub powstrzymanie ich;
  - j) zasady zarządzania organizacją, metody i działania kontrolne mające na celu zminimalizowanie możliwości prowadzenia działań korupcyjnych;
  - k) mechanizmy przejrzystości, np. niezależne lub publiczne komisje, metody zgłaszania lub sygnalizowania potencjalnych konfliktów interesów lub działań korupcyjnych;
  - l) poradnictwo i szkolenie urzędników publicznych i polityków (np. kodeksy postępowania, rozwijanie świadomości etycznej);
  - m) pozostałe środki mające na celu kontrolę, wykrywanie i powstrzymywanie korupcji.
- 2) Jakie mechanizmy antykorupcyjne są uważane za najskuteczniejsze (ze względu na sposób wdrażania i skutki)?
  - 3) Czy ocenia się formalnie skuteczność tych mechanizmów, a jeśli tak, to jakimi metodami?
  - 4) Czy w twoim kraju rozważa się obecnie przeprowadzenie jakiegokolwiek nowej akcji antykorupcyjnej?
  - 5) Czy jest oficjalna świadomość lub stanowisko rządowe stwierdzające, w jakich obszarach sektora publicznego występują

największe zagrożenia działaniami korupcyjnymi lub budzącymi wątpliwości?

- działania administracyjne;
- spory zbiorowe;
- wytyczne rządowe i administracyjne;
- regulacje;
- rozporządzenia ustawodawcze;
- nowe przepisy prawne.

Zgodnie z tytułem niniejszego wystąpienia skupimy się na procedurach dotyczących zasobów ludzkich (litery h i l pierwszego punktu) oraz na innych działaniach szkoleniowych skierowanych do polityków i przedstawicieli władz publicznych.

### **Polska**

Odpowiadając na pytanie o procedury zarządzania zasobami ludzkimi zapobiegające korupcji, Polska podała bardzo surowe zasady, m.in.:

- ♦ niełączenie pracy z prywatną działalnością gospodarczą;
- ♦ brak przynależności do partii politycznej;
- ♦ nieangażowanie się w działalność polityczną;
- ♦ zgłaszanie dochodów, nieruchomości, akcji giełdowych oraz wszelkiej działalności gospodarczej;
- ♦ niezajmowanie stanowisk w radach administracyjnych przedsiębiorstw;
- ♦ zakaz zajmowania stanowisk przez małżonka oraz osoby pozostające w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, jeżeli między zainteresowanym a tymi osobami powstałby stosunek bezpośredniej podległości służbowej;
- ♦ zakaz podejmowania działalności naruszającej obowiązki przedstawiciela państwa itd.

W ramach zasad zarządzania organizacją, metod i działań kontrolnych mających na celu zminimalizowanie możliwości prowadzenia działań korupcyjnych można przywołać istnienie organu kontroli i nadzoru mającego wgląd w działalność wszystkich instytucji i pojedynczych osób w administracji publicznej. Wdrożony został przejrzysty system zatrudniania urzędników oparty na publikowaniu informacji o wakujących stanowiskach w administracji publicznej. Podpisując umowę o pracę lub

w dowolnym momencie na żądanie pracodawcy, urzędnik ma obowiązek złożenia deklaracji majątkowej, własnej oraz współmałżonka. Dużą wagę przywiązuje się do szkolenia nowo zatrudnionych urzędników, organizowane są szkolenia wokół kwestii reprezentowania państwa, ale nie ma szkoleń z zakresu etyki.

### **Włochy**

Procedury z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi zapobiegające korupcji: uprzednio selekcja kandydatów odbywała się podczas rekrutacji według kryteriów standardów zachowań i poziomu moralnego; obecnie nacisk kładzie się na aktywną walkę z korupcją i urzędnicy składają oświadczenia majątkowe.

W wyniku zaostrzenia przepisów nastąpiło wyraźniejsze powiązanie środków dyscyplinarnych z ewentualną procedurą karną. Nowa reforma mająca na celu wsparcie skuteczności i wydajności działania administracji wprowadziła możliwość oceny jakości pracy w administracji publicznej i jej wyników.

Wynagrodzenia powinny podlegać kontroli. Ustawy dotyczące standardów moralnych wśród urzędników państwowych określają sytuacje mogące skutkować konfliktem interesów.

### **Szwajcaria**

W momencie rekrutacji sytuacja niektórych kategorii urzędniczych podlega szczegółowej analizie. Wdrożony został system kontroli w odniesieniu do rządu federalnego (RS 172.013, RS 510.418).

Najskuteczniejsze metody walki z korupcją to odpowiednie wynagradzanie urzędników oraz środki zapobiegawcze na poziomie organizacyjnym i sankcje karne. Mechanizmy zwalczania korupcji stanowią przedmiot regularnych sprawozdań.

Wśród wspomnianych środków zapobiegawczych należy wymienić: nowelizację ustaw dotyczących korupcji, rozszerzenie listy działań korupcyjnych, wzmocnienie kontroli.

Opracowano również kodeks postępowania zgodny z zasadami etycznego zarządzania w sektorze publicznym wydanymi przez OECD. Przewidywane są szkolenia i wymiana doświadczeń w zakresie etyki i zwalczania korupcji.

## Niemcy

Najskuteczniejszą metodą są działania uwrażliwiające wśród urzędników publicznych oraz podniesienie poziomu kontroli przez wprowadzenie listy kontrolnej działań antykorupcyjnych.

Podczas rekrutacji na niektóre stanowiska stosuje się bardzo surowe wymagania. Dużą wagę przywiązuje się do kształcenia początkowego oraz ustawicznego. Inną skuteczną strategią jest rotacja pracowników na stanowiskach wrażliwych.

Jedną z najskuteczniejszych metod zwalczania korupcji jest możliwość zwrócenia się urzędnika lub obywatela do centralnego organu zajmującego się sprawami korupcji. Istnieje również ogólny kodeks postępowania, z którego mogą korzystać pracownicy pełniący funkcje kierownicze oraz nadzorujące w przypadku podejrzenia zaistnienia korupcji. Osoby wykonujące czynności nadzorujące powinny być odpowiednio szkolone w zakresie kontroli antykorupcyjnej.

Korupcja powinna bezwzględnie podlegać karze.

## Francja

Konkursowy system rekrutacji oraz środki dyscyplinarne w stosunku do skorumpowanych urzędników to podstawy walki z korupcją we Francji. Kodeks karny zawiera przepisy dotyczące konfliktu interesów, istnieje również lista stanowisk, które urzędnik może zajmować niezależnie od pełnienia funkcji publicznych.

Przewiduje się wprowadzenie zasad i kodeksu postępowania dla urzędników oraz kształcenia ustawicznego w zakresie etyki i wartości. Szkolenie uważa się za najskuteczniejszy środek zwalczania korupcji. Istnieje centralny organ zapobiegania korupcji nadzorujący działania antykorupcyjne.

## 4. Wnioski wstępne

Możemy zauważyć, że istnieją w zasadzie trzy strategie zwalczania korupcji stosowane w różnym stopniu we wszystkich krajach:

- ♦ zapobieganie przez surowe kryteria selekcji i kontroli na etapie rekrutacji do służby cywilnej;
- ♦ zaostrzenie norm i przepisów penalizujących korupcję;
- ♦ szkolenie i uwrażliwianie na kwestie związane z etyką.



Strategie te uzupełniają się nawzajem i są coraz częściej stosowane w większości krajów świata.

## 5. Rzut oka na zwalczanie korupcji w Szwajcarii

W ostatniej części mojego wystąpienia przyjrzymy się bliżej pierwszemu sprawozdaniu międzydepartamentalnej grupy roboczej do walki z korupcją w Szwajcarii (IDAG). Sprawozdanie to informuje o środkach antykorupcyjnych przedsięwziętych przez administrację federalną oraz instytucje takie jak Poczta i Koleje Szwajcarskie (CFF).

W centrum środków antykorupcyjnych znajduje się *whistleblowing* (etyczne donosicielstwo, demaskacja pracownicza), oznaczający informowanie o zdarzeniach nagannych. Chociaż federalne jednostki administracyjne nie mają obowiązku tworzenia struktur umożliwiających przekazywanie informacji o nieprawidłowościach, część już to uczyniła lub ma zamiar uczynić. Tworzenie takich struktur nie jest konieczne, ponieważ art. 22 ustawy o pracownikach (Lpers), regulującej stosunki pracy między administracją federalną i jej urzędnikami, ustanawia instancje uprawnione do otrzymywania informacji o nieprawidłowościach. Raport podkreśla znaczenie lepszego komunikowania się pomiędzy poszczególnymi kanałami przewidzianymi we wspomnianym artykule, takimi jak organy ścigania karnego, zwierzchnicy informatora i oczywiście Federalna Kontrola Finansowa (CDF).

W odniesieniu do szczebla krajowego raport wysuwa na pierwszy plan dwie sfery działania w zakresie walki z korupcją: (A) dostosowanie przepisów prawnych i (B) szkolenia z zakresu zwalczania korupcji.

### Dostosowanie przepisów prawnych

Obowiązek informowania, prawo do informowania i do ochrony. Od 2003 r. Federalna Kontrola Finansowa jest oficjalnym kanałem, do którego mogą się zwracać osoby przekazujące informacje o nieprawidłowościach, dostępnym nie tylko dla pracowników administracji federalnej, lecz także dla każdej osoby będącej w posiadaniu informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Konfederacji. Do urzędu wpływają co roku liczne zawiadomienia, z których kilkanaście umożliwia usprawnienie nadzoru finansowego lub w danym przypadku wszczęcie postępowania karnego.

Jednakże liczba doniesień nie jest zbyt wysoka z dwóch powodów: braku wiedzy o istnieniu organu zgłaszania nieprawidłowości oraz obawy przed następstwami doniesienia, będącej, jak ogólnie wiadomo,

najczęstszą przyczyną niepowodzenia tego typu strategii. W 2009 r. w Szwajcarii rozprawiono wśród 35 000 urzędników administracji federalnej ulotkę na temat walki z korupcją, jednak ponieważ skorzystano z drogi służbowej, można mieć wątpliwości co do rzeczywistych efektów tego działania.

Jeśli chodzi o środki odwetowe, na jakie może się narazić demaskator nieprawidłowości, od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje art. 22, ustęp 5 ustawy o pracownikach (Lpers) stanowiący, że *nikt nie może ponosić szkody na polu działalności zawodowej z powodu ujawnienia w dobrej wierze przestępstwa lub zgłoszenia nieprawidłowości, lub występowania w charakterze świadka*, a art. 14 tej samej ustawy stanowi o nieważności rozwiązania stosunku pracy jako konsekwencji złożenia doniesienia.

Urzednicy zostali poinformowani o nowych przepisach drogą pocztową i odtąd są zobowiązani do zgłaszania wszelkich nieprawidłowości, zbrodni lub przestępstw, o których mają informacje. Wprowadzając powyższe przepisy, Szwajcaria wypełniła zalecenia grupy roboczej OECD do walki z korupcją (GRECO). Jednakże szkopał w tym, iż owe regulacje dotyczą wyłącznie pracowników objętych ustawą o pracownikach (Lpers), a wykluczają osoby zatrudnione w dużych organizacjach, jak np. FINMA, federalny organ nadzoru nad rynkiem finansowym.

Inne zmiany w walce z korupcją wnosi poprawiony art. 91 ustawy o pracownikach (Lpers). W poprzednim brzmieniu artykuł stwierdzał obowiązek uprzedniego zgłoszenia wszelkiej działalności dodatkowej oraz wszelkiej działalności odpłatnej wymagającej zezwolenia, pozostawiając do oceny urzędnika fakt, czy owa działalność jest objęta wymienionym artykułem. Znowelizowany art. 91 stanowi o konieczności zgłaszania wszelkiej działalności dodatkowej. Na podstawie zgłoszenia urząd podejmuje decyzję, czy potrzebne jest zezwolenie na prowadzenie dodatkowej działalności zarobkowej lub objęcie stanowiska publicznego. Na mocy tego artykułu w przypadku ryzyka wystąpienia konfliktu interesów nie udziela się zezwolenia na prowadzenie działalności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. W praktyce artykuł ów spowodował utworzenie infotypu, czyli zbioru danych osobowych pracowników (baza danych BV plus). Od sierpnia 2010 r. wszelka działalność, na którą udzielono zezwolenia, jest rejestrowana w nowym infotypie. Departamenty mogą w nim rejestrować zgłoszenia działalności dodatkowej i wydane zezwolenia lub odmowy.

W ramach dostosowania przepisów prawnych został wprowadzony nowy przepis, art. 94a ustawy Lpers o zapobieganiu ewentualnym konfliktom interesów spowodowanym przechodzeniem urzędników z sektora publicznego do prywatnego (fr. *pantouflage* - wejście w czyjeś buty) lub na

odwrót, wprowadzający szereg decyzji w zakresie nadzoru i opodatkowania, podejmowanych przez niektóre jednostki administracji. Wyżsi urzędnicy tych jednostek podejmują decyzje o zakazie zawarcia umowy o pracę lub innego rodzaju umowy z zainteresowanym; zakaz może obejmować okres do dwóch lat.

Na koniec przypomnijmy jeszcze raz kwestię ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości (*whistleblowers*) w sektorze prywatnym; przepisy wprowadzone przez kodeks zobowiązań nakładają coraz surowsze sankcje na pracodawcę w związku z nieuzasadnionym zwolnieniem pracownika, który zdemaskował jego nielegalne działania.

### **Szkolenia w zakresie walki z korupcją**

Jest to jeden z ważniejszych elementów zwalczania korupcji. Skuteczne zapobieganie temu zjawisku nie jest możliwe bez solidnego przygotowania pracowników zarówno szczebla kierowniczego, jak i szeregowych. Celem takiego szkolenia jest dostarczenie podstawowej wiedzy o zwalczaniu korupcji i zachowaniach ryzykownych oraz oczywiście zapoznanie z prawnymi podstawami i zasadami etyki mającymi zastosowanie w krytycznych sytuacjach.

Szkolenia prowadzi się w ramach szkoleń już istniejących. Co więcej, międzydepartamentalna grupa do walki z korupcją (IDAG) organizuje warsztaty z udziałem szkoleniowców-specjalistów w celu włączenia tych zajęć do kursów wprowadzających organizowanych przez administrację federalną. Wykonując zalecenia grupy roboczej GRECO, organizuje się również krajowe konferencje specjalistyczne dla pracowników policji.

Środki przedsięwzięte na szczeblu federalnym tworzą całość razem z działaniami prowadzonymi na szczeblu kantonalnym i gminnym. Specjalne kwestionariusze opracowane przez Konfederację zostały przesłane do władz kantonów w celu rozpoznania stanu zaawansowania prac na szczeblu lokalnym. Zebrano dane w ponad 20 kantonach, 11 gminach miejskich, w tym liczących ponad 30 tys. mieszkańców. Z nadesłanych odpowiedzi wynika, że oprócz obowiązku informowania o przestępstwach, ustanowionym 1 stycznia 2011 r., urzędnicy komunalni są zobowiązani regulaminowo do dbania o interesy miasta, niezgłoszenie nieprawidłowości stanowiłoby zaś naruszenie ogólnego obowiązku zachowania należytej staranności.

W większości kantonów i gmin nie ma komórek przyjmowania informacji o nieprawidłowościach, z wyjątkiem Zurychu, gdzie działa też biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Większość zgłoszeń ma jednak miejsce bezpośrednio na szczeblu kantonalnym lub Federalnej Kontroli

Finansowej. Na szczeblu kantonalnym zwalczanie korupcji nie jest działaniem priorytetowym, gminy natomiast chcą regularnie otrzymywać informacje o działaniach podjętych przez władze federalne.

## 6. Wnioski

Na zakończenie naszych rozważań jesteśmy w stanie odpowiedzieć na tytułowe pytanie. Według opracowania OECD większość krajów chciałaby motywować kadry urzędnicze za pomocą wartości, posługując się dwiema różnymi metodami:

- ♦ dążąc do tego, by te wartości przybrały formę normatywną, zostały wprowadzone przez ustawy, czyli doprowadzając do zaistnienia obowiązku ich stosowania;
- ♦ organizując szkolenia; uczestnicząc w nich, urzędnicy zdają sobie sprawę ze znaczenia zapobiegania praktykom korupcyjnym. Co więcej, nowe regulacje sytuują obowiązek informowania o nieprawidłowościach, z jednoczesnym zapewnieniem ochrony informatorowi, w centrum działań antykorupcyjnych.

Prawo, kształcenie, ochrona - te trzy słowa oddają istotę programu zwalczania korupcji, który w Europie jest dopiero na etapie początkowym. Wynagrodzenie i pewność zatrudnienia stanowią kolejne ważne, lecz niewystarczające elementy tego programu. Można by przedstawić go w formie schematu, którego podstawę stanowią dobre wynagrodzenie i stałość zatrudnienia, a na wyższym poziomie znajdują się normy, kształcenie i ochrona urzędnika - elementy sprawiające, że proces zwalczania korupcji może się odbywać bez przeszkód.

Korupcja jest niestety zjawiskiem powszechnym, niezależnym od religii, norm społecznych czy zasad moralnych, zatem jej zwalczanie nie może przybierać stałych form ani mieć końca. Osoby walczące z nią będą się zmieniały razem z samym zjawiskiem korupcji, a niedawna obfitość wdrażanych norm i praktyk, których przedstawiałam krótki przegląd, dowodzi, że korupcja nie zna miary, jest szkodliwa dla społeczeństwa. W naszym interesie leży więc jej zwalczanie, a w szczególności - zapobieganie jej.

Gilles Krowicki\*

## Etyka i notariat

Temat „Etyka i służba publiczna” w sposób naturalny wpisuje się w zawód notariusza, ponieważ notariusz z jednej strony pełni w imieniu państwa powierzoną mu przez nie służbę publiczną, z drugiej zaś podlega zasadom zawodowym, deontologii i etyce, których naruszenie jest karane przez instancje zawodowe oraz przez sądy.

W niniejszym artykule przedstawię najpierw zawód notariusza, zdefiniuję jego status i uprawnienia, a w szczególności jego misję służby publicznej. Następnie omówię odpowiedzialność notariusza wynikającą z jego roli urzędnika sporządzającego akty urzędowe w ramach pełnienia służby publicznej oraz z wypełniania obowiązku doradczego. Zaprezentuję również zasady wykonywania tego zawodu, reguły deontologii i etyki, którym on podlega, szczególnie w zakresie wynagradzania notariusza i zwalczania procederu prania brudnych pieniędzy. Notariusz wykonuje wolny zawód, ale jego wynagrodzenie jest regulowane odpowiednimi przepisami i taryfikowane przez państwo. Na zakończenie opiszę konsekwencje pogwałcenia przez notariusza zasad wykonywania zawodu, deontologii lub etyki; pogwałcenie tych zasad skutkuje sankcjami dyscyplinarnymi o charakterze czysto moralnym, orzekanymi przez organy samorządu zawodowego, lub surowszymi karami orzekanymi przez sąd, organ wymiaru sprawiedliwości.

---

\* Gilles Krowicki, notariusz.

## 1. Kim jest notariusz?

We Francji jest to osoba zaufania publicznego, *powołana w celu sporządzenia wszelkich dokumentów i umów, którym strony są obowiązane lub pragną nadać charakter urzędowy, właściwy aktom władzy publicznej*. Notariusz wypełnia misję służby publicznej powierzoną przez państwo, czuwa nad przestrzeganiem porządku prawnego oraz pobiera podatki w imieniu państwa. Dewizą notariuszy jest: *Lex est quodcumque notamus* - „Cokolwiek zapiszemy, staje się prawem”.

## 2. Status notariusza i deontologia notarialna

Notariusz jest urzędnikiem publicznym, działającym w imieniu państwa francuskiego, mianowanym przez ministra sprawiedliwości przed złożeniem ślubowania przed sądem. Ma prerogatywy władzy publicznej, nadane przez państwo. Jest uprawniony do poświadczania dokumentów i czynności przez przyłożenie swojej pieczęci i złożenie podpisu.

Będąc wyposażonym w funkcje władcze, notariusz wykonuje swoje zadania w ramach wolnego zawodu i sam odpowiada za ekonomiczne podstawy funkcjonowania kancelarii, nie przyczyniając kosztów państwu. Wykonując wolny zawód, otrzymuje wynagrodzenie od klientów według stawek ustalonych przez państwo, nie obciążając podatników.

Podlega zasadom wykonywania zawodu, deontologii i etyki, powinien więc wykazywać się dbałością o honor i godność zawodu zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. Wszelkie naruszenia podlegają sankcjom nałożonym przez organy samorządu zawodowego i przez organy wymiaru sprawiedliwości, w przypadku poważniejszych kar - tymczasowego zakazu wykonywania zawodu lub odwołania ze stanowiska.

Notariusz składa przed sądem ślubowanie, zgodnie z art. 57 rozporządzenia z 26 listopada 1971 r., dotyczące *rzetelnego pełnienia funkcji z zachowaniem dokładności i uczciwości oraz wypełniania obowiązków, które ta funkcja na niego nakłada*. Ślubowanie złożone przed sądem stanowi uroczyste zobowiązanie do zachowania określonego sposobu postępowania przez cały okres kariery zawodowej.

Deontologia notarialna określa wszystkie obowiązki ciężące na notariuszu w ramach wykonywania zadań służby publicznej, w stosunkach z innymi notariuszami oraz z obywatelami korzystającymi z usług notarialnych. Pełni on obowiązki zawodowe w miejscu wskazanym przez ministra sprawiedliwości, ustalającego lokalizację usług notarialnych w zależności

od potrzeb mieszkańców. Celem zalecanego rozmieszczenia kancelarii notarialnych jest:

- ♦ zapewnienie lokalnej obsługi prawnej,
- ♦ uwzględnienie zmian sytuacji geograficznej i demograficznej,
- ♦ dbałość o ekonomiczne warunki wykonywania zawodu w celu zapewnienia usług publicznych wysokiej jakości.

Cechami notariatu we Francji są:

- ♦ kontrola rozmieszczenia kancelarii, których lokalizację ustala minister sprawiedliwości, uwzględniając potrzeby mieszkańców na całym obszarze kraju;
- ♦ sprzedażność kancelarii – polegająca na cesji prawa do zaproponowania następcy; opłatę za cesję oblicza się na podstawie wysokości obrotów i zysków.

### 3. Historia

Już w czasach późnego Cesarstwa Rzymskiego, w III w. n.e., urzędnicy poświadczali umowy w imieniu państwa. Po kolonizacji przez Rzym instytucja notariatu została wprowadzona w Galii, a „galijscy notariusze” przygotowywali dokumenty z myślą o przeprowadzeniu spisu gruntów na potrzeby ustalenia wysokości podatku od nieruchomości. Ludwik IX Święty w 1270 r. i Filip Piękny w 1302 r. przyczynili się do wzmocnienia roli notariusza. Pierwszy z nich mianował w Châtelet 60 notariuszy, którzy sporządzali akty urzędowe w imieniu prewota, następnie Filip Piękny rozszerzył funkcje notariusza na ogół dziedzin podległych władzy królewskiej. Rozporządzenie z Villers-Cotterêts wydane przez Franciszka I w 1539 r. było zapowiedzią tego, czym miał się stać zawód notariusza: dokumenty miały być formułowane w języku francuskim, należało zapewnić ich przechowywanie, a sam fakt istnienia dokumentu powinien być zarejestrowany w repertorium. W XIX w., w ostatnim okresie Konsulatu, dożywotni konsul Bonaparte, na mocy ustawy z 25 *ventôse an XI* (16 marca 1803), nadał notariatowi status, którego fundament i główne zasady do dziś nie uległy zmianie.

W XX w. rozporządzenie z 2 listopada 1945 r. wyposaża notariat w struktury instytucjonalne oraz powołuje Najwyższą Radę Notarialną (Conseil Supérieur du Notariat). Definicja zawodu notariusza w ustawie z *ventôse an XI*, podjęta przez to rozporządzenie, głosi, że *notariusze są funkcjonariuszami publicznymi powołanymi w celu sporządzenia wszelkich dokumentów i umów, którym strony są obowiązane lub pragną nadać charakter*

urzędowy właściwy aktom władzy publicznej oraz w celu ich przechowania, wydania ich wypisów dla celów egzekucyjnych oraz wypisów poświadczonych.

#### 4. Dane statystyczne Najwyższej Rady Notarialnej za 2011 r.

- ♦ 9132 notariuszy, w tym 6666 wykonujących zawód w charakterze wspólnika w 2822 spółkach (2671 notariuszy, tj. 29,20%, to kobiety);
- ♦ 4564 kancelarie, przy czym do liczby tej należy dodać 1322 filii, co łącznie stanowi 5886 punktów przyjmowania klientów na obszarze Francji;
- ♦ ponad 47 tys. zatrudnionych, co łącznie z notariuszami stanowi ponad 56 tys. osób pracujących w kancelariach notarialnych;
- ♦ średnia wieku notariusza: 49 lat;
- ♦ całkowita wysokość obrotów w korporacji: 6,5 mld euro;
- ♦ liczba wystawianych aktów notarialnych rocznie: 4,1 mln;
- ♦ wartość przeprowadzonych transakcji: 600 mld euro;
- ♦ liczba osób udających się do notariusza: 20 mln rocznie;
- ♦ rozkład działalności gospodarczej na poszczególne działy:
  - nieruchomości, sprzedaż, wynajem, budownictwo: 49%;
  - dokumenty dotyczące kredytów: 14%;
  - dokumenty rodzinne i dotyczące dziedziczenia: 26%;
  - negocjacje w sprawach nieruchomości: 4%;
  - prawo przedsiębiorstw, doradztwo, ekspertyzy, doradztwo majątkowe: 7%.

#### 5. Organizacja struktur zawodowych notariatu

Schemat organizacyjny notariatu opiera się na rozporządzeniu z 2 listopada 1945 r. oraz rozporządzeniu z 19 grudnia 1945 r. Notariusze francuscy są zrzeszeni w wielu strukturach; są to:

##### 92 izby notarialne

Notariusze prowadzący kancelarie w danym departamencie należą do jednego towarzystwa (*Compagnie*). Każde towarzystwo reprezentuje



jedna izba notarialna, której członków wybierają notariusze z danego departamentu. Władze publiczne zasięgają opinii izb notarialnych w przypadku mianowania nowych notariuszy.

Izby przeprowadzają co najmniej raz w roku kontrolę księgowości i sposobu prowadzenia każdej kancelarii w danym departamencie. Raport kontrolny przekazuje się Prokuratorowi Republiki.

Izby notarialne mają władzę dyscyplinarną i sankcjonują wszelkie naruszenia zasad wykonywania zawodu i deontologii.

### **33 regionalne rady notarialne**

Kompetencja terytorialna regionalnych rad notarialnych pokrywa się z granicami okręgów 33 sądów apelacyjnych.

Regionalne rady notarialne reprezentują podlegających im notariuszy wobec władz politycznych i władz sądowych sądów apelacyjnych. Pełnią liczne funkcje związane z organizacją funkcjonowania notariatu na szczeblu regionalnym. Wymierzają również kary dyscyplinarne.

### **Najwyższa Rada Notarialna**

Najwyższa Rada Notarialna stanowi instytucję użyteczności publicznej, utworzoną na mocy rozporządzenia z 2 listopada 1945 r. Jest jedynym organem zawodowym uprawnionym do wypowiadania się w imieniu wszystkich notariuszy. Reprezentuje ich wobec władz publicznych oraz określa ogólną politykę w sferze zawodowej. Przyczynia się do stopniowych zmian w zawodzie i świadczy usługi zbiorowe na rzecz wszystkich notariuszy.

## **6. Zakres działalności notariusza**

Zadaniem notariusza jest sporządzanie dokumentów urzędowych oraz ich przechowywanie zgodnie z przepisami rozporządzenia z 2 listopada 1945 r. Jako ogólny specjalista w zakresie prawa ma on kompleksowe podejście do problemów prawnych. Jego zadania obejmują całość specjalności prawnych i podatkowych.

### **Prawo rodzinne**

To tradycyjna dziedzina notariatu: umowy małżeńskie, darowizny między żyjącymi, darowizny do podziału, testamenty, rozliczenie się spadkobierców itd.

## **Prawo rzeczowe na nieruchomościach**

Ważna dziedzina działalności notariuszy: negocjacje w sprawach nieruchomości, redagowanie umów przedwstępnych, podpisywanie aktów sprzedaży nieruchomości itd. Wszelkie przeniesienia prawa własności odpłatne (sprzedaż, zamiana itd.) i bezpłatne (darowizny, spadki) dotyczące nieruchomości lub praw do nieruchomości stanowią monopol notariusza.

## **Prawo przedsiębiorstw**

Mniej znana dziedzina działalności notarialnej, niemniej jednak notariusz, ze względu na kompleksową wiedzę o majątku szefa przedsiębiorstwa, jest osobą faktycznie kompetentną w tym zakresie.

## **Prawo rolne i prawo ochrony środowiska**

Dzięki rozmieszczeniu kancelarii na całym terytorium kraju notariat jest głównym operatorem prawnym w środowisku wiejskim.

## **Prawo samorządowe**

Notariusz świadczy na rzecz samorządów lokalnych usługi doradztwa prawnego z zakresu prawa urbanistycznego i zagospodarowania przestrzennego i przygotowuje związane z nimi dokumenty.

## **7. Odpowiedzialność notariusza związana ze sporządzaniem dokumentów urzędowych**

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia z 2 listopada 1945 r. zadaniem notariusza jest sporządzanie dokumentów, którym jako urzędnik publiczny nadaje on charakter urzędowy. Cechami dokumentu urzędowego są: pewność daty, moc dowodowa, wykonalność. Notariusz dopełnia następnie formalności związanych z zarejestrowaniem w urzędzie podatkowym i/lub w urzędzie hipotecznym sporządzonych przez siebie dokumentów. Wreszcie, ma on obowiązek przechowywania tychże dokumentów i udzielenia informacji na ich temat wyłącznie osobom uprawnionym, do czego obliguje go tajemnica zawodowa.

## **8. Misja sporządzania aktów urzędowych**

Zgodnie z art. 1317 Kodeksu prawa cywilnego *aktem urzędowym jest dokument sporządzony przez urzędnika publicznego uprawnionego do wystawiania dokumentów w miejscu, w którym akt zostaje sporządzony, z zachowaniem*

waniem wszelkich wymaganych formalności urzędowych. Ustawa z 13 marca 2000 r. stanowi dodatkowo, że: *Akt może zostać sporządzony na nośniku elektronicznym pod warunkiem sporządzenia i przechowywania w warunkach ustalonych przez rozporządzenie Rady Stanu.*

W celu sporządzenia dokumentu na nośniku informatycznym notariusz powinien posługiwać się systemem przetwarzania, przechowywania i przekazywania informacji dopuszczonym przez Najwyższą Radą Notarialną, zapewniającym kompletność i poufność zawartości nośnika. Zaletą elektronicznych aktów urzędowych jest likwidacja problemu odległości, ponieważ dokument może zostać sporządzony pod nieobecność jednej z osób zainteresowanych. Osoba przebywająca w innym miejscu powinna się znajdować w towarzystwie innego notariusza, przed którym się stawiała i który przyjmuje jej oświadczenie. Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem zatwierdzonego systemu przekazywania danych, sam akt staje się zaś kompletny z chwilą, gdy notariusz uwierzytelniający dokument złoży swój podpis elektroniczny.

Niemniej bez względu na formę - elektroniczną czy papierową - aktu urzędowego obowiązki zawodowe notariusza są takie same: powinien przestrzegać wszystkich obowiązków ustawowych co do meritum oraz zasad formalnych. Tak więc:

- ♦ notariusz może sporządzać akty urzędowe jako urzędnik publiczny powołany na to stanowisko dopiero po złożeniu ślubowania i pod warunkiem, że nie jest zawieszony w wykonywaniu funkcji ani jej pozbawiony;
- ♦ notariusz ma obowiązek sporządzania dokumentów i udostępniania swoich usług na żądanie. Może odmówić spełniania swoich obowiązków w przypadku:
  - uzasadnionych trudności po jego stronie (np. w wyniku ciężkiej choroby); w nagłych wypadkach natomiast (np. sporządzenie testamentu konającego) notariusz nie może odmówić podjęcia czynności notarialnych, uzasadniając odmowę faktem, że miałyby zostać wykonane w dniu wolnym od pracy lub w nocy;
  - uzasadnionych trudności, gdy akt, którego sporządzenia się wymaga, jest sprzeczny z porządkiem publicznym, dobrymi obyczajami, jest nielegalny lub zostałby sporządzony ze szkodą dla osób trzecich: np. notariusz bierze na siebie odpowiedzialność w przypadku, gdy zgadza się sporządzić akt sprzedaży, wiedząc o istnieniu umowy preferencyjnej, którą sam sporządził. Inne sytuacje, gdy nota-

riusz może odmówić podjęcia działań notarialnych: gdy nie jest w stanie sprawdzić tożsamości stron lub gdy podejrzewa, że klient nie jest przy zdrowych zmysłach;

- gdy z winy klienta nie jest w stanie wypełnić obowiązków zawodowych: np. klient żąda od notariusza sporządzenia aktu sprzedaży, ale nie wpłaca zaliczki na pokrycie kosztów, w szczególności opłaty rejestracyjnej należnej urzędowi skarbowemu. W takim przypadku notariusz może odmówić podjęcia czynności notarialnych.

## 9. Walka z procederem prania brudnych pieniędzy

Notariusz może zostać wciągnięty w walkę z procederem prania brudnych pieniędzy. Może on być zobowiązany do przeprowadzenia transakcji dotyczącej nieruchomości lub lokaty mającej na celu wypranie pieniędzy pochodzących ze zbrodni lub przestępstw, a w sytuacji, w której powziąłby podejrzenie co do nielegalności takiej operacji, powinien zawiadomić Wydział Przetwarzania Informacji i Zwalczania Nielegalnych Operacji Finansowych (TRACFIN). Notariusz może zawiadomić TRACFIN przed przeprowadzeniem podejrzaną operacji lub po nim, ale w żadnym wypadku nie wolno mu odmówić jej przeprowadzenia. Walka z procederem prania brudnych pieniędzy nie zwalnia go z obowiązku podjęcia czynności notarialnych. Zawiadomienie o podejrzeniu jest tajne i takim powinno pozostać, notariusz nie powinien nikogo informować o złożeniu zawiadomienia do TRACFIN. Chodzi o to, aby kryminaliści i handlarze towarami zakazanymi nie uniknęli ścigania i nie ukryli w bezpiecznym miejscu kapitałów wątpliwego pochodzenia.

Notariusz nie może odmówić świadczenia usług i jeśli sporządzi dokument dotyczący czynu niedozwolonego, korzysta z pełnego immunitetu, ponieważ kodeks walutowy i finansowy stanowi, że żadne powództwo z tytułu odpowiedzialności cywilnej nie zostanie wdrożone przeciwko notariuszowi, który w dobrej wierze zgłosił swoje podejrzenia.

## 10. Sposób wynagradzania notariusza

Wynagrodzenie notariusza jest uregulowane odpowiednimi przepisami i stanowi przedmiot taryfy ustalonej rozporządzeniem z 8 marca 1978 r. Stawki opłat są jednolite i obowiązują wszystkich notariuszy. Częściowe obniżenie honorariów z tytułu określonego aktu może zostać ustanowione wyłącznie po uzyskaniu zgody izby notarialnej, której podlega

notariusz. Wymienione przepisy mają na celu ochronę równości obywateli wobec kosztów usług publicznych, które klient ponosi obowiązkowo z tytułu pośrednictwa notariusza.

Niezależnie od narzuconych stawek wynagrodzeń notariusz może otrzymywać honoraria:

- ♦ z tytułu usług zgodnych z jego funkcją notariusza, np. konsultacji prawnych i podatkowych (są to sytuacje wyjątkowe);
- ♦ z tytułu czynności wymienionych we wspomnianym rozporządzeniu z 8 marca 1978 r., niebędących przedmiotem taryfikacji wynagrodzeń, np. umowy najmu dla celów gospodarczych, sprzedaży firmy handlowej, zakładania spółek.

W tych konkretnych przypadkach klient powinien zostać uprzednio poinformowany na piśmie o wysokości przewidywanego wynagrodzenia lub o jego sposobie obliczenia i wyrazić zgodę przekazaną notariuszowi.

## 11. Zakazy i obowiązki zawodowe

Pod karą sankcji dyscyplinarnych notariusza obowiązuje zakaz:

- ♦ dzielenia się wynagrodzeniem z osobami trzecimi lub wyrażenia zgody na przekazanie przez osobę trzecią całości lub części jego wynagrodzenia;
- ♦ pobierania z tytułu podjętych działań jakiegokolwiek kwoty oprócz podanych w oficjalnej tabeli stawek.

Notariusz nie może:

- ♦ sporządzać dokumentów, w których stroną są jego krewni lub powinowaci w linii prostej bez ograniczenia stopnia, w linii bocznej zaś do stopnia wuja/stryja lub siostrzeńca/bratanka włącznie;
- ♦ sporządzać dokumentów zawierających postanowienia na jego rzecz.

Notariusz powinien przestrzegać wymogów formalnych i formalistyki aktu urzędowego, tzn.:

- ♦ akt powinien zostać przeczytany i podpisany w obecności notariusza. Niemniej od wejścia w życie rozporządzenia z 26 listopada 1971 r. notariusz może upoważnić urzędnika notarialnego, zaprzysiężonego w tym celu, do odczytania aktów i ustaw oraz odebrania podpisów stron. Przy czym należy

zauważyć, że dokument sporządzony przez zaprzysiężonego urzędnika nabiera charakteru urzędowego dopiero po podpisaniu przez notariusza oraz że niektóre określone akty może sporządzać wyłącznie notariusz osobiście: urzędowy testament, zgodę na zawarcie związku małżeńskiego, uznanie dziecka nieślubnego, pozwolenie na adopcję, darowiznę między żyjącymi, małżeńską umowę majątkową, zmianę małżeńskiego ustroju majątkowego itd.;

- ♦ notariusz powinien opatrzyć sporządzony akt datą. Sądy uznają odpowiedzialność notariusza, który pominął datę w dokumencie, jeśli skutkiem owego pominięcia było wystąpienie szkody.

## **12. Odpowiedzialność z tytułu formalności po sporządzeniu aktu urzędowego**

### **Formalności rejestracyjne**

Notariusz ma bezwzględny obowiązek przystąpienia do rejestracji sporządzonych aktów w podwójnym celu:

- ♦ umożliwienia administracyjnej kontroli aktów notarialnych;
- ♦ zapewnienia windykacji opłat skarbowych zwanych opłatami rejestracyjnymi, ponieważ ma on prawo pobierania podatków.

Prawo nakłada na notariusza ustawy i bezwzględnie obowiązujący wymóg rejestracji sporządzonych aktów. W tym celu notariusz jest zobowiązany żądać od klientów uiszczenia opłat skarbowych. W przypadku zwłoki notariusz uiszcza opłaty skarbowe zaliczkowo.

### **Formalności związane z jawnością aktów dotyczących nieruchomości**

Notariusz ma bezwzględny obowiązek podawania do publicznej wiadomości sporządzonych aktów dotyczących ustanowienia, przekazania lub wygaśnięcia praw rzeczowych na nieruchomościach lub dotyczących nieruchomości.

Formalność polegająca na podawaniu do publicznej wiadomości aktów w sprawach nieruchomości jest obowiązkiem ustawowym i bezwzględnie obowiązującym, nałożonym przez prawo na notariusza. Niewypełnienie powyższego obowiązku pociąga za sobą odpowiedzialność nota-

riusza, nie tylko wobec klientów, lecz także wobec osób trzecich, które z tego powodu poniosły ewentualną szkodę.

### **13. Odpowiedzialność z tytułu przechowywania sporządzonych aktów i informowania o nich**

#### **Przechowywanie oryginałów**

Notariusz ma obowiązek przechowywania oryginałów wszystkich sporządzonych aktów, z wyjątkiem niektórych (tzw. *brevets*), jak np. określone pełnomocnictwa, wydawane w oryginale zainteresowanemu. Nie może wyzbyć się oryginału aktu, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo lub na mocy wyroku sądowego. Spoczywa na nim odpowiedzialność za zniknięcie, zniszczenie, zagubienie oryginałów aktów, które sam sporządził, jak też sporządzonych przez jego poprzedników (w momencie przekazania kancelarii notarialnej przygotowuje się spis inwentaryzacyjny oryginałów aktów sporządzanych przez notariusza cedenta).

Okres przechowywania dokumentów wynosi 75 lat, jednak jeśli akt dotyczy osoby niepełnoletniej, okres ten wynosi 100 lat. Po tym czasie notariusz może przekazać oryginały dokumentów do archiwów państwowych (Archives de France).

Należy zauważyć, że notariusz nie przechowuje aktu sporządzonego w formie elektronicznej ani nie jest odpowiedzialny za jego przechowanie; dokumenty te są przechowywane w centralnym rejestrze dokumentów urzędowych, nad którym nadzór sprawuje Najwyższa Rada Notarialna.

#### **Komunikowanie treści dokumentów**

Notariusz nie może:

- ♦ odmówić wydania kopii aktu osobom uprawnionym do zapoznania się z nim, tzn. osobom bezpośrednio zainteresowanym, spadkobiercom lub osobom uprawnionym. Orzecznictwo sądowe nakłada kary na notariusza w przypadku zbyt odległego terminu wydania kopii dokumentu bądź wydania kopii niezgodnej z oryginałem lub niekompletnej;
- ♦ ujawnić treści dokumentu osobom nieuprawnionym do zapoznania się z nim, do czego zobowiązuje go wymóg zachowania tajemnicy zawodowej. Wymóg ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, notariusz zaś powinien w szczególności

sposób dbać o ochronę tajemnicy korespondencji oraz poufność wszystkich dokumentów.

## 14. Odpowiedzialność za działanie osoby trzeciej

Notariusz wypełnia obowiązki z pomocą współpracowników, co oznacza, że oprócz odpowiedzialności osobistej spoczywa na nim również odpowiedzialność za działania osoby trzeciej, a więc także za błędy popełnione przez pracownika wypełniającego własne obowiązki.

## 15. Odpowiedzialność notariusza związana z działalnością doradczą

Morze atramentu trzeba by wylać, aby opisać działalność doradczą notariusza; całościowe ujęcie tego tematu przekroczyłoby ramy objętościowe niniejszego tekstu.

### Pojęcie obowiązku doradczego

Misja doradcza notariusza polega na informowaniu klientów o treści i skutkach podejmowanych zobowiązań, o najlepszym sposobie wykonywania ich praw oraz o konsekwencjach podjętych działań.

Obowiązek doradczy nie wynika z treści ustaw, lecz z kolejnych orzeczeń sądowych i właśnie to orzecznictwo nabrało ostatecznie tak wielkiego znaczenia w sferze odpowiedzialności notariusza. Rozporządzenie Sądu Kasacyjnego z 2 kwietnia 1872 r. ustanawia zasadę, zgodnie z którą rola notariusza nie może się ograniczać do zwykłego opracowywania treści aktów, lecz powinien on również przyjmować na siebie obowiązek doradzania osobom korzystającym z jego usług. Pod koniec XIX w. orzecznictwo sądowe usztywniło stanowisko i przekształciło zwykły obowiązek moralny w obowiązek zawodowy, obligatoryjny i podlegający sankcjom w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

### Przymusowy i bezwzględnie obowiązujący charakter obowiązku doradczego

Od wydania orzeczenia Sądu Kasacyjnego z 21 lipca 1921 r. orzecznictwo sądowe nie zmieniło się co do zasady, że:

- ♦ do zadań notariusza powołanego do nadawania umowom zawieranych przez strony formy ustawowej i charakteru urzędowego



wego należy również informowanie klientów o skutkach podejmowanych zobowiązań;

- ♦ notariusz nie może uchylić się od odpowiedzialności, zgłaszając, że ograniczył się do nadania urzędowej formy ustaleniom podejmowanym przez klientów.

### **Przykłady obowiązku doradczego**

Orzecznictwo sądowe obfituje w następujące przykłady:

- ♦ zostało rozstrzygnięte, że nie zwalnia notariusza z obowiązku doradczego obecność innego doradcy (np. adwokata, biegłego księgowego, architekta) lub innego notariusza doradzającego spółce handlowej, w przypadku podpisywania umowy najmu lokalu dla celów gospodarczych lub zakupu nieruchomości;
- ♦ zawodowe kompetencje klienta nie zwalniają notariusza z obowiązku doradczego (np. w przypadku, gdy klient jest z zawodu notariuszem, biegłym księgowym, adwokatem lub architektem). Sąd Kasacyjny skrytykował orzeczenie Sądu Apelacyjnego, który odnosząc się do wniosków nabywcy, powinien był stwierdzić, iż notariusz winien był dostarczyć klientowi kompletnej informacji o warunkach uzyskania ulg podatkowych w przypadku nabycia mieszkania w oparciu o „ustawę Malraux”, mimo faktu, że klient nabywca był biegłym księgowym;
- ♦ notariusz powinien zapewnić skuteczność sporządzanych aktów urzędowych. Sąd Kasacyjny skrytykował orzeczenie Sądu Apelacyjnego, wskazując, że ten ostatni powinien był zbadać, czy notariusz nie naruszył obowiązku doradczego, nie informując klientów o ryzyku związanym z ponowną sprzedażą gruntu w formie aktu urzędowego, zanim pozwolenie na budowę, którego uzyskanie stanowiło warunek zawieszający, nabrało ostatecznego charakteru.

## **16. Szczególna odpowiedzialność**

Jak każda osoba prowadząca działalność zawodową, notariusz bierze na siebie odpowiedzialność wobec klientów za szkody wyrządzone w wyniku wszelkiego rodzaju błędów, popełnionych przez niego w toku wykonywania obowiązków, i jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej. Obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej dotyczy również osób prowadzących działalność zawodową innego rodzaju,

lecz odpowiedzialność solidarna notariuszy jest oryginalną cechą notariatu we Francji. Samorząd notarialny powołał:

- ♦ regionalne fundusze poręczeń (*Caisse regionales de garantie*), których zasoby finansowe pochodzą ze składek wnoszonych przez notariuszy prowadzących działalność w danym regionie;
- ♦ Centralny Fundusz Poręczeń (*Caisse Centrale de Garantie*), którego zasoby pochodzą ze składek wnoszonych przez wszystkich notariuszy prowadzących działalność we Francji.

W przypadku szkody poniesionej przez klienta z winy notariusza szkodę tę pokrywa się ze środków finansowych pochodzących:

- ♦ z ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;
- ♦ z regionalnego funduszu poręczeń, w razie potrzeby;
- ♦ z Centralnego Funduszu Poręczeń, w razie potrzeby;
- ♦ w ostatniej instancji, w przypadku gdy wszystkie wymienione źródła okazały się niewystarczające, z wpłat wszystkich notariuszy francuskich.

## 17. Kary dyscyplinarne

Wobec notariusza mogą zostać orzeczone następujące kary dyscyplinarne:

- ♦ upomnienie,
- ♦ nagana zwykła,
- ♦ nagana wobec zgromadzenia Izby Notarialnej,
- ♦ zakaz ponownego popełnienia czynu,
- ♦ tymczasowe zawieszenie w pełnieniu obowiązków,
- ♦ usunięcie ze stanowiska.

Trzy pierwsze kary - upomnienie, naganę zwykłą i naganę wobec zgromadzenia izby notarialnej - wymierzają organy samorządu zawodowego, tzn. regionalna rada notarialna na wniosek izby notarialnej. Kary te mają charakter czysto moralny, wymierza się je na ogół w przypadku zwykłej niestaranności, gdy nie wystąpiło zachowanie umyślnie nieuczciwe.

Trzy ostatnie kary, wymierzane przez organ sprawiedliwości, należą do wyłącznej właściwości sądów. Tylko sąd może orzec o wymierzeniu wymienionych kar, zróżnicowanych pod względem surowości:

- ♦ zakaz ponownego popełnienia jest karą moralną o charakterze urzędowym, orzeczoną przez sąd;
- ♦ tymczasowe zawieszenie w pełnieniu obowiązków i usunięcie ze stanowiska są karami pozbawiającymi notariusza prawa do wykonywania zawodu, na określony czas lub w sposób nieodwracalny.

W przypadku gdy notariusz zostaje czasowo lub ostatecznie pozbawiony prawa do wykonywania zawodu, sąd mianuje administratora kierującego kancelarią w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług notarialnych i ich dostępności dla mieszkańców.

Nadzór i kontrolę nad profesją notariusza sprawują organy samorządu zawodowego (izby notarialne, regionalne rady notarialne) oraz - jako organ nadzorczy - Prokurator Republiki.

## 18. Wnioski

Notariusz jest urzędnikiem publicznym wypełniającym misję służby publicznej zleconą przez państwo i w jego imieniu, ale w ramach profesji liberalnej. Pełniąc obowiązki w ramach tej służby, świadczy usługi, gdy wymaga tego prawo, przestrzega obowiązku doradczego i tajemnicy zawodowej.

Pełniąc służbę publiczną, notariusz powinien przestrzegać zasad etyki, przy czym etyka zawodowa notariusza obejmuje ogół sposobów postępowania obowiązujących wszystkich przedstawicieli tej profesji. Włoski pisarz Luigi Pirandello, laureat Literackiej Nagrody Nobla w 1934 r., napisał w *Rozkoszy uczciwości: Łatwiej być bohaterem niż uczciwym człowiekiem. Bohaterem możemy być raz, przypadkowo; uczciwym człowiekiem trzeba być zawsze*. Moja konkluzja należy bardziej do domeny filozofii niż prawa: z moralności wynika etyka, która sama staje się źródłem deontologii.

# NAUCZANIE ETYKI I DOBRE PRAKTYKI



Marek Kosewski\*

## Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej

~~~~~  
Pewien człowiek zapytał murarzy na budowie katedry, co robią. Uzyskał trzy odpowiedzi. Pierwszy robotnik powiedział, że kładzie cegły, bo jest opłacany od sztuki; drugi - że nadzorca każe mu wznosić mury, więc robi to, co mu polecono, trzeci - że stara się najlepiej, jak potrafi, budować świątynię na chwałę Pana.  
~~~~~

Murarzami z przypowieści rządzią dwa rodzaje motywacji. Dwóm pierwszym zależy na korzyściach: pracują oni, żeby mieć pieniądze na utrzymanie siebie i rodziny i/lub po to, aby uniknąć kary (materialnej, bo fizyczne ustały wraz z niewolnictwem) za nieposłuszeństwo. Motywację trzeciego murarza można nazwać godnościową, gdyż wynika ona z ego - z wyobrażenia tego, kim się jest, co się ceni i uważa za słuszne oraz co się realizuje w pracy.

Jeśli tę typologię pracowników odnieść do administracji, to odpowiednikiem dwóch pierwszych murarzy będą urzędnicy, dla których głównym motywem wykonywanej pracy jest korzyść z niej pozyskiwana lub też obawa kary materialnej ze strony przełożonego. Trzeciemu murarzowi odpowiada urzędnik sterowany wewnętrznym motywem godnościowym

---

\* Prof. WSiFiZ dr hab. Marek Kosewski, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.

- misją administracji państwowej oraz wartościami służby cywilnej. Warto się zastanowić nad sposobami zwiększenia liczby pracowników trzeciego typu w administracji publicznej.

## 1. Jak zarządza przełożony?

Zdaniem przełożonego, jeśli pracownik przyszedł do pracy i siadł przy biurku, bo potrzebuje pieniędzy na utrzymanie, to na co dzień trzeba nim zarządzać za pomocą korzyści: za lepszą pracę dawać mu ich więcej, a także nagradzać premiami. „Wielkie twierdzenie o marchewce” stworzone przez A.J. Bliklego mówi, że każda marchewka służy tylko do tego, żeby ją zamienić w kij<sup>2</sup>. Jak wiadomo, jeśli przez pierwsze trzy miesiące pracownikowi daje się premię motywacyjną za dobrą pracę, to również czwartego miesiąca premia mu się należy - przecież pracuje tak jak zawsze. Zdolność motywacyjną zachowuje tylko groźba odebrania premii - marchewka zamieniła się więc w kij. Dlatego też w dalszych rozważaniach do określenia tej metody motywowania ludzi będzie stosowane pojęcie „marchewkij”.

Przy użyciu marchewkija przełożony czyni z wszystkich swoich pracowników murarzy pierwszej i drugiej kategorii, szukających w pracy tylko korzyści. Ci trzeci, którzy z pracy czerpią poczucie sensu i godności, odeszli albo - jeśli z jakichś powodów odejść nie mogli - zmienili swoje nastawienie do pracy.

Skąd się biorą przełożeni? Ze zdroworozsądkowej filozofii awansu zawodowego, która w administracji publicznej wciąż święci triumfy. W wielu urzędach szefem zespołu zostaje najlepszy prawnik czy ekonomista - i natychmiast musi zacząć zarządzać ludźmi. Czy jednak ktoś go tego kiedykolwiek uczył? Nie. Przez mianowanie szefem zespołu najlepszego prawnika urząd dokonuje swoistego samookaleczenia. Po pierwsze, traci najlepszego specjalistę, bo szef prawników przestaje być jednym z nich i staje się menedżerem. Po drugie, dobry specjalista przeobraża się w amatora w zarządzaniu, który w praktyce potrafi jedynie operować marchewkijem i co gorsza, skazał się na korzystanie z jego usług.

Jakie skutki powoduje posługiwanie się marchewkijem? Po pierwsze, formalizację. Pracownik domaga się formalnego opisu swojego stanowiska i powierzonych sobie obowiązków: „Jestem asystentem, sekretarzem, sekretarką itd. - mówi taka osoba szefowi - i nie będę nosić listów na pocztę, bo zachorował goniec; poproszę o inną pracę. Gońcem, owszem,

---

<sup>2</sup> A.J. Blikle, *Doktryna jakości*, [www.firmyrodzinne.pl/download/tqm/Doktryna-jakosci.pdf](http://www.firmyrodzinne.pl/download/tqm/Doktryna-jakosci.pdf) [1.09.2011 r.].

mogę zostać, ale za dodatkowe pieniądze”. Formalizacja od razu idzie w parze z roszczeniowością.

Marchewka szybko staje się kijem, przed czym bronią się pracownicy. Jedną z podstawowych technik obrony jest zasada „nie dać się złapać na błędzie”. To ona powoduje, że urzędnicy szukają podkładek, uciekają przed odpowiedzialnością, wykazują brak inicjatywy. Takiej pracy nie sposób polubić.

Druga zasada pracy u przełożonego nosi nazwę „minimax”. Powstała w okresie realnego socjalizmu i głosi: „W pracę należy włożyć minimum wysiłku, wyrwać z niej maksimum korzyści i odskoczyć z nimi jak najdalej w prywatność dla spokojnego ich spożytkowania”. W realnym socjalizmie należało pracować najmniej, jak się dało, udając przy tym duży wysiłek i nie dając się przyłapać przez kontrolę. Sama praca „na państwowym” satysfakcji nie przynosiła, radować można się było co najwyżej zapłatą, choć i z niej cieszyć się było trudno, bo przecież płaca po prostu się należy.

Przełożony popycha ludzi do pracy marchewkijem w przekonaniu, że ich motywuje. Nie wie, że nie istnieją motywatory materialne, że tzw. premie motywacyjne w istocie demotywują ludzi do pracy. Badania wskazują, że jeżeli w firmie lub urzędzie zbadać poziom satysfakcji pracowniczej przed premią motywacyjną oraz po jej wypłaceniu, okaże się, że satysfakcja z pracy po otrzymaniu premii znacznie spada. Łatwo to wytłumaczyć: jakkolwiek by dzielić premie - po równo dla wszystkich, wedle uznania szefa zespołu albo w zależności od wkładu i zaangażowania pracownika - z podziału nikt nie będzie zadowolony. Niemal każdy bowiem uważa, że sam celuje w tym, co robi, koledzy zaś reprezentują poziom daleko gorszy. Stąd pytania o sprawiedliwość podziału.

Premie motywacyjne zawsze powodują generowanie niezadowolenia i konfliktów. Właściwie nie wiadomo, dlaczego wciąż jeszcze są stosowane, zamiast ich wliczenia w wynagrodzenie. Działy HR niepotrzebnie wymyślają skomplikowane „sprawiedliwe” systemy motywacji materialnej, skoro w efekcie one i tak zostaną ocenione jako niesprawiedliwe, w dodatku skonfliktują pracowników i obniżą satysfakcję z relacji międzyludzkich w miejscu pracy.

Jest jeszcze ważniejszy powód, dla którego w zarządzaniu należałoby odstąpić od premii (de)motywacyjnych. Jako się rzekło, zadaniem lidera jest budowanie w zespole relacji, za pomocą których „pociąga” on za sobą ludzi do wykonania zadań postawionych im przez organizację. Tymczasem z każdą premią - czyli marchewką - nieodłącznie związany jest



„komunikat marchewkowy”, przekazywany pracownikowi i niszczący w efekcie pozytywną relację z nadawcą. Wyjaśnijmy to na przykładzie.

Oto niedawno powołany dyrektor zwraca się do specjalisty od prawa w jednym z departamentów ministerstwa: „Znam twoje możliwości, wiem, że jeśli zechcesz, potrafisz napisać wyśmienity projekt ustawy. Sam minister prosił mnie niedawno o sporządzenie dobrego przepisu prawnego. Ponieważ mi na tym zależy, tobie powierzam to zadanie. Mam w dyspozycji niezłą sumę pieniędzy jako premię dla ciebie. Wiem, że potrzebujesz teraz pieniędzy, ale nie dam ci premii z góry, bo ci nie ufam i nie wierzę, że będziesz pracował nad tym zadaniem tak, jak się zobowiązałeś w umowie o pracę - wedle swoich najlepszych możliwości. Będziesz nad tym pracował tak jak zawsze, a widzę, że jesteś leniwy i wymigujesz się od pracy, na co dzień nie wykorzystujesz swojego potencjału i nie tworzysz bardzo dobrych projektów prawa, lecz tylko takie, którym nie mogę zarzucić istotnego błędu. Dam ci więc tę premię dopiero po sprawdzeniu, że faktycznie wykonałeś dobrą robotę, że napisałeś ten projekt tak, jak naprawdę potrafisz”. Nie trzeba wyjaśniać, jaką relację z pracownikiem buduje sobie przełożony takim „komunikatem marchewkowym”.

W Polsce i krajach ościennych, które wyszły z realnego socjalizmu, w trakcie socjalizacji młodego pokolenia nie zdarza się, aby pracy nadawano znaczenie godnościowe przez związanie jej z elementarnymi wartościami moralnymi. Problem jest szerszy, wykraczający poza kraje postsocjalistyczne, ale właśnie w nich nabrał on dużej ostrości. Praca postsocjalistyczna jest czynnością czysto techniczną, podporządkowaną jako swojemu zasadniczemu celowi zarabianiu pieniędzy. Taki stosunek do pracy dzie dziczy się społecznie. Po takim treningu socjalizacyjnym w domu i szkole młody Polak staje więc do pracy z przekonaniem, że są to czynności, które nie mają żadnego związku z wartościami i godnością własną. Trafia najczęściej na przełożonego, który w nim takie przekonanie wzmacnia i traktuje go jako przedmiot, jeden z zasobów firmy, na równi z maszynami, aparaturą, licencjami itp. W rezultacie pracownik dostosowuje się do takiej sytuacji, a zaspokojenia potrzeby godności szuka poza pracą. Jak widać, murarzy pierwszego i drugiego rodzaju tworzy w pracy przełożony, operując marchewkijem.

## **2. Kierowanie zespołem urzędników państwowych - przywództwo w zespole płatnych wolontariuszy**

W służbie cywilnej są określone ustawą wartości, jest misja i wizja jej rozwoju, jest kodeks etyki nadany rozporządzeniem premiera. Są to

narzędzia kierowania urzędnikami państwowymi. Co zrobi z nimi przełożony? W jaki sposób użyje kodeksu etyki pracowniczej? Każe go zapewne podwładnym przeczytać, poświadczyć to podpisem, a następnie przestrzegać. Przełożony może jeszcze odpytać pracowników ze znajomości kodeksu etyki, po czym powiesić go na ścianie w ładnej ramce. Dalej jego wyobrażenia nie sięga. Co natomiast z tym lider zespołu? Użyje wartości i kodeksu etyki jako narzędzi zarządzania godnościowego swoim zespołem.

Lider jest w pierwszej kolejności specjalistą od ludzi, a następnie specjalistą w zawodzie, który wykonują ludzie z jego zespołu. Lider nie popycha swoich ludzi do pracy marchewkijem, lecz pociąga za sobą zespół. Zarządza nimi tak, jakby byli wolontariuszami, których nie stać na to, aby pracować za darmo, bo mają na utrzymaniu rodzinę, kredyty do spłacenia itp. Tworzy z nich zespół murarzy trzeciego rodzaju, którzy za pracę otrzymują pieniądze należne zgodnie z zawartym kontraktem, ale nie są nimi motywowani do pracy. Satysfakcję z pracy czerpią z poczucia spełniania ważnej dla siebie misji, z przekonania, że to, co robią, jest zgodne z ich wartościami.

W jaki sposób lider może uzyskać taki stan motywacji do pracy w swoim zespole? Otóż musi on powiązać pracę ludzi, którym przewodzi, z ich godnością własną. W dobrze zorganizowanych międzynarodowych korporacjach biznesowych oraz sprawnie funkcjonującej administracji wielu państw robi się to już od wielu lat. Zasada, na której opiera się takie wiązanie pracy z godnością własną pracownika, jest bardzo prosta, ale jej wdrożenie w organizację – już niekoniecznie.

Dla lepszej jasności powiedzmy najpierw, w jaki sposób zachowaniu człowieka nadawane jest znaczenie godnościowe w procesie socjalizacji. Poczucie godności wiążemy z niewieloma wybranymi zachowaniami realizującymi elementarne wartości moralne. Dla przykładu w wyniku socjalizacji zdecydowana większość ludzi wie, że odszukanie posiadacza znalezionej portfela i oddanie mu go stanowi zespół czynności, które realizują godnościowo ważną zinternalizowaną wartość zwaną uczciwością. Takie rozumienie uczciwości wpojono tym ludziom metodą społecznego, socjalizującego nagradzania i karania przez osoby znaczące. Wiedzą oni zatem, że ludźmi godnymi czyni ich zgodność zachowania (oddawanie portfela) z uczciwością. Zgodność tę można nazwać konsonansem godnościowym. Zgodność postępowania z wartościami osobiście cenionymi spełnia bardzo ważną funkcję – zaspokaja potrzebę godności podstawową dla dobrego funkcjonowania ego<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> M. Kosewski, *Wartości, godność i władza*, VizjaPress, Warszawa 2008.

Wartości ważne dla organizacji są zawsze wybierane spośród kilkunastu powszechnie cenionych wartości moralnych. Podobnie jest z czterema wartościami służby cywilnej określonymi ustawą. Sztuka uruchomienia zarządzania godnościowego w administracji publicznej polega na powiązaniu czynności pracowniczych ze znaczącymi osobiście dla pracownika wzorcami zachowania godnego. Ich najlepszym przykładem są wartości moralne. Wykonywanie pracy powinno być dla urzędnika państwowego tak samo godnościowo znaczące jak oddanie znalezionej portfel. Punktualność i terminowość powinna znaczyć dla niego tyle co rzetelność i odpowiedzialność. Na tym polega nadanie pracy godnościowego, moralnego znaczenia.

### **3. Triada współzależności: etos, samokontrola, jakość pracy**

Wielu liderów w biznesie potrafi już dobrze zarządzać godnościowo swoimi zespołami, a co ważniejsze - w dobrych dużych firmach od menedżera coraz częściej wymaga się umiejętności wiązania godnościowych odczuć powierzonego mu zespołu z pracą przez niego wykonywaną. Kiedy lider przyjmuje do zespołu nowych pracowników - wcześniej często przywykłych do pracy w stylu murarza pierwszego lub drugiego rodzaju - musi im udowodnić, że praca jest czymś więcej niż czynnością wymagającą wysiłku, za którą dostaje się zapłatę. Jest to raczej realizacja pewnej misji, wizji i wartości organizacji, w której osoby te rozpoczęły pracę. W ten sposób praca pod kierunkiem lidera staje się czynnością realizującą wartości, czyli pracą trzeciego murarza, który pracując, dostrzega i przeżywa konsonans godnościowy, a więc widzi, że to, co robi, zgadza się z osobiście przezeń cenionymi wartościami moralnymi, z tym, co uznaje za cenne i wartościowe. Każdy szef zespołu marzy, żeby mieć wokół siebie tylko takich murarzy, ale nie każdy potrafi to osiągnąć.

Dla pracownika jest to także wymarzona praca. Pracując w zespole kierowanym przez lidera, murarz trzeciego rodzaju zaspokaja potrzebę godności własnej i tworzy etos osobisty, zespół natomiast wykształca swój unikatowy etos pracowniczy. Każdy z etosów zespołowych przedstawia się trochę inaczej, bo składa się z innych indywidualności, funkcjonuje w innych uwarunkowaniach i ma inne zadania. Wspólnie tworzą one godnościową kulturę organizacji, którą zarządza jej naczelny lider.

Zastanówmy się, czy i dla kogo murarz trzeciego rodzaju jest pracownikiem lepszym niż dwaj pozostali. Dla przełożonego jest to pracownik gorszy, bo czasem sprawia kłopoty. Dwaj pierwsi murarze z pewnością nie zaprotestują, gdy przełożony każe im kłaść cegły byle jak czy byle szybciej, bo grożą opóźnienia terminów zakończenia pracy. Murarz trzeciego

rodzaju na to nie pójdzie, bo poprzez pracę realizuje on ważne dla siebie wartości i w ten sposób zaspokaja potrzebę własnej godności - podstawową potrzebę ego, warunkującą jego dobre funkcjonowanie. Jest motywowany tak jak każdy wolontariusz - widzi sens w tym, co robi, a nie w pieniądzech, które za to otrzymuje.

Pracownicy tacy jak ten murarz mogą pracować tylko z liderem. Czują dumę z tego, że wykonują swoją pracę. Nie dlatego wykonują ją dobrze, że ją polubili jako swoistą przyjemność, tak jak można polubić jazdę na nartach. Kładzenia cegieł jako takiego nie da się polubić. Wyjaśnieniem tego, co nimi kieruje, nie jest wewnętrzna (ang. *intrinsic*) motywacja tkwiąca w samej czynności. Satisfakcję murarzom trzeciego rodzaju przynosi to, co jest wobec ich pracy zewnętrzne - dostrzegają oni głębszy sens w budowaniu katedry, a nie w kładzeniu cegieł. Nie będą więc godnościowej satisfakcji odczuwać, kładąc cegły przy budowaniu piekarni lub szpitala - chyba że zamiast przełożonego pokieruje nimi lider, który powiąże ich pracę z wartościami w inny sposób, np. wskazując misję na rzecz lokalnej społeczności.

Tak powstaje etos pracowniczy. Etos to jest pewien styl, sposób zaspokajania poprzez pracę potrzeby własnej godności, charakterystyczny dla każdej organizacji zarządzanej godnościowo. Inny charakter ma etos pracowniczy w służbie cywilnej, inny - w wytwórni coca-coli. Warunkiem *sine qua non* jego powstania jest godnościowe znaczenie pracy dla pracujących, realizowanie poprzez pracę ich potrzeby godności własnej. Etos pracowniczy jest kształtowany i podtrzymywany przez kulturę organizacyjną, a najważniejszym czynnikiem go tworzącym są liderzy zespołów pracowniczych.

Wraz z powstaniem etosu wytwarza się samokontrola - bez etosu pracowniczego być jej nie może, bo zawsze wynika ona z jakiegoś motywu godności własnej. Weźmy pod uwagę motywację do pracy pierwszego i drugiego murarza. Wśród tak motywowanych pracowników nie może powstać samokontrola. Byliby oni nierozumni, gdyby sami sobie utrudniali wykonywanie pracy i wprowadzali jakieś własne standardy dobrej roboty - straciliby na zarobkach. Pilnuje tego przełożony, wystarczy więc nie dać mu się złapać na błędzie. W pracy rządzi się zasadą *minimax* - minimum wysiłku w pracy przy maksimum osobistych z niej korzyści. Samokontrolą wyróżniają się tylko murarze trzeciego typu, dla których praca motywowana jest godnością własną, a nie korzyściami.

Samokontrola pracowników jest warunkiem koniecznym jakości pracy i zarządzania jakością, a więc tego, co nazywamy TQM (ang. *Total Quality Management*). Powstaje więc triada: etos - samokontrola - jakość

pracy, w której te trzy elementy warunkują się wzajemnie. Jeśli w firmie lub organizacji za cel przyjmujemy jakość produktu, to wśród pracowników musi powstać samokontrola, ta z kolei wytworzy się tylko w wyniku powiązania pracy z potrzebą własnej godności. Praktycy zarządzania jakością wiedzą dobrze, że jakość, samokontrola i godnościowy etos pracowniczy są ze sobą nierozdzielnie powiązane. Tworząc zasady TQM, doszli oni do zarządzania godnościowego od drugiego krańca tej zależności. Zauważyli, że do zarządzania jakością niezbędna jest samokontrola pracowników, a najsilniejsza samokontrola jest uwarunkowana godnościowo. W rezultacie do utrzymania jakości konieczne są godnościowe znaczenie pracy i etos pracowniczy<sup>4</sup>.

W latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku W. Edwards Demming sformułował 14 zasad TQM i nauczył ich Japończyków<sup>5</sup>. Przez wiele lat sądzono, że sposób, w jaki powiązano pracę z godnością w japońskich firmach, wynika ze specyfiki kulturowej tego kraju i nie nadaje się do wprowadzenia w rozwiniętych krajach cywilizacji zachodniej. Książka *Droga Toyoty* J.K. Likera jest opisem tego, jak w Anglii udało się skutecznie zasymilować model TQM praktykowany dotąd w Japonii<sup>6</sup>. Z kolei A.J. Blikle zaproponował dojrzałą wersję TQM dostosowaną do polskich warunków, opartą na jego obserwacjach i doświadczeniach w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami<sup>7</sup>.

W tym opracowaniu przedstawiono drogę od etosu przez samokontrolę do jakości pracy i jej produktów. Zdawałoby się, że wdrożenie zarządzania godnościowego w administracji publicznej będzie znacznie łatwiejsze niż w biznesie, bo przecież misja służby innym obywatelom jest w pracy urzędnika państwowego i samorządowego widoczna i odczuwana. W praktyce jest jednak inaczej. Filozofia zarządzania pracownikami w polskiej administracji państwowej nosi jeszcze głębokie ślady zarządzania kijem i marchewką, dziedziczone społecznie po realnym socjalizmie.

Przepisy wynagradzania urzędników stanowią na przykład, że musi (!) im być wypłacana premia (de)motywacyjna. Lider jakiejś jednostki w administracji nie może więc premii wliczyć średnio w wynagrodzenie i dać swoim urzędnikom lepszej stałej pensji. Można pytać, skąd się bierze tak duża inercja administracji publicznej w odchodzeniu od metody kar i nagród oraz opór w zmianie stylu zarządzania.

---

<sup>4</sup> Przykładem takiego myślenia jest *Doktryna jakości* A.J. Bliklego (dz. cyt).

<sup>5</sup> W. Edwards Deming, *The New Economics for Industry, Government, Education*, The MIT Press, Cambridge 1995.

<sup>6</sup> J.K. Liker, *Droga Toyoty. 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, MT Biznes, Warszawa 2005.

<sup>7</sup> A.J. Blikle, *Doktryna jakości*, dz. cyt.

Metody zarządzania godnościowego nie są dane zdroworozsądkowo - trzeba się ich nauczyć. Tymczasem przełożeni w administracji uczyć się nie chcą. Trudno z nich uczynić liderów - oni sami uważają, że zostali postawieni na kierowniczym stanowisku dlatego, że lepiej od innych wiedzą, jak zarządzać ministerstwem, departamentem, wydziałem lub zespołem. Zarządzają więc tak, jak potrafią.

#### 4. Nagrody symboliczne

Czym zastępuje lider marchewkij, czyli kary i nagrody materialne? Jako narzędzie bieżącego zarządzania zespołem wprowadza nagrody symboliczne. Nagrody symboliczne są jedynym narzędziem zarządzania, wywierania przez menedżera wpływu na godnościową motywację do pracy, nadają jej kierunek i wiążą godność własną pracownika z konkretnym działaniem.

Motywacja godnościowa nie poddaje się sterowaniu marchewkijem, jest niewrażliwa na nagrody i kary materialne. Czym zatem są nagrody symboliczne? Najczęściej spotykanym przykładem jest uścisk ręki szefa, ale także dyplom, tytuł człowieka roku, umówienie się przez lidera na kawę z wyróżniającym się pracownikiem dla omówienia spraw do wykonania albo pochwała „Dzielny człowiek z ciebie!” po zakończeniu trudnego zadania. Nagrody symboliczne bywają czasem kosztowne dla budżetu organizacji, kiedy na przykład chodzi o skierowanie pracownika na specjalistyczne szkolenie, wyjazd na safari dla wyróżniającego się zespołu czy złoty zegarek dobrej marki przy przejściu na emeryturę. Dla pracownika nagrody te nie przekładają się na pieniądze, lecz mają znaczenie emocjonalne i godnościowe - są postrzegane i przeżywane jako symbol uznania i wysokiej oceny ze strony lidera. Największym błędem jest dopuszczenie do tego, aby dla pracownika kluczowa stała się materialna wartość nagród symbolicznych.

Nagrody symboliczne różnią się od nagród materialnych w trzech ważnych wymiarach: odwołują się do odmiennych potrzeb, rządzą się odmiennymi prawami oraz prowadzą do odmiennych skutków.

Nagrody symboliczne są tworzone „z niczego” przez przydanie powagi i emocjonalnego znaczenia nic dotąd nieznaczącym zdarzeniom. Lider musi dla swojego zespołu umieć utworzyć z nagród symbolicznych odrębny i logicznie uporządkowany system. Zaczyna go tworzyć od zróżnicowania form nagród symbolicznych, które ma w swojej dyspozycji, oraz od nadania im hierarchii ważności poprzez przypisanie określonej formy nagrody symbolicznej do określonego rodzaju osiągnięć pracowników.

Lider wie, za co i czym nagradza swoich współpracowników. System nagród (i kar rozumianych jako brak nagrody) symbolicznych jest więc „autorski” - tworzy go konkretny lider dla konkretnego zespołu. W organizacji zarządzanej godnościowo lider wpisuje go w szerszy kontekst stosowanych w niej nagród symbolicznych.

Każdy system nagród symbolicznych musi być logicznie spójny, zróżnicowany i sprawiedliwy. Dodatkowo musi jeszcze być znaczący emocjonalnie i powiązany z osobą lidera i realiami funkcjonowania jego zespołu pracowniczego. Kiedy powstanie system nagród symbolicznych, przed liderem staje następne wyzwanie - jest nim właściwy rozdział tych nagród.

Kardynalną zasadą, którą lider musi się kierować przy rozdziale nagród symbolicznych, jest sprawiedliwość. Liderowi nie wolno w związku z tym rozdzielać ich według własnych upodobań, lecz według zasług pracowników. Nie powinien rozdzielać nagród dla podniesienia nastroju i dowartościowania pracowników mających jakieś osobiste problemy. To są nagrody za wyróżniające się osiągnięcia i dla wszystkich jasne musi być kryterium ich stosowania. Wreszcie - lider nie może manipulować symboliką dla doraźnych celów, np. podniesienia zaniżonej jego zdaniem wydajności pracy. To odbiera wiarygodność i znaczenie emocjonalne całemu systemowi nagród symbolicznych. Przykładem takiego błędu było tworzenie fałszywych osiągnięć socjalistycznych przodowników pracy, aby podnieść później wymagania wobec pracujących.

Rozdzielanie nagród symbolicznych stanowi dla lidera wielkie wyzwanie - nie toleruje błędu i rządzi się „prawem sapersa”. Mówi ono, że jeden błąd przy rozdziale nagród może cały ich system wysadzić w powietrze i spowodować, że stracą one swoje emocjonalne i godnościowe znaczenie. Znowu będą niczym: dyplom stanie się kartką papieru, uścisk ręki - próbą manipulacji. Rozdział nagród materialnych nie jest na błąd rozdziału tak wrażliwy - w końcu marchewki działa zawsze z natury rzeczy, za to niezrealizowanie potrzeb podstawowych zawsze człowieka zaboli.

## **5. Anomia pracownicza - podkultura uzgodnionych usprawiedliwień**

Dwa główne motywy pracownicze - godność własna i korzyść własna - nie zawsze idą w parze i nie zawsze się uzupełniają. W niektórych sytuacjach wchodzi ze sobą w konflikt - osobiście cenione wartości i korzyści możliwe do wzięcia wzajem się wykluczają i zmuszają do uczynienia wyboru. Taki konflikt można nazwać sytuacją pokusy. Jak zacho-

wują się ludzie postawieni w sytuacji pokusy? Czy można przewidzieć, w jakich sytuacjach pokusy skłamią dla korzyści, a w jakich – powiedzą prawdę i te korzyści utracą? Dlaczego uczciwi urzędnicy, którzy przez wiele lat solidnej pracy dawali dowody swojego oddania wartościom, nagle oszukują państwo, korumpują innych, biorą łapówkę lub fałszują dokument? Odpowiedź, że należy to złożyć na karb ich nieuczciwości, nie rozwiązuje problemu.

Przysłowie mówi, że okazja czyni złodzieja. Nie każda jednak okazja i nie każdego człowieka potrafi jednak uczynić złodziejem. Czy są jakieś reguły pozwalające to przewidzieć?

Porządni ludzie naruszają wartości wyłącznie wtedy, gdy znajdują się w sytuacji pokusy i uznają, że jest to dobra „okazja”. Kradną, sięgając po naganną korzyść, gdy mogą tak uczynić bez naruszenia dobrego o sobie mniemania i tym samym przekonania o swojej uczciwości. Uważają, że w tej konkretnej sytuacji można uczynić wyjątek od reguły, powołując się na jakieś okoliczności, i sięgnąć po korzyść.

Ludzie sięgają po korzyści, z reguły odwołując się do redukujących dysonans racjonalizacji i społecznych usprawiedliwień. Te drugie mają dużo większe znaczenie. Kiedy mówimy o anomii społecznej, należy mieć na uwadze jej dwie składowe. Po pierwsze, chodzi tu o proces społecznego uzgadniania usprawiedliwień toczący się w grupie eksponowanej na określone sytuacje pokusy, po drugie zaś – o rezultaty tego procesu, jego kulturowe wytwory w postaci norm, przekonań i obyczajów. Wspólnie tworzą one pewną instytucję społeczną, którą można nazwać podkulturą usprawiedliwień, tworzącą stan anomii społecznej.

Do kanonu zasad funkcjonowania małych grup warto wpisać nową prawidłowość: ludzie wystawieni na pokusę w grupie ulegają jej łatwiej niż wtedy, gdy spotyka to ich w pojedynkę, i tym szybciej ulegają pokusie, im bardziej spójna jest grupa. Ludzie eksponowani w grupie na taką samą, powtarzającą się sytuację pokusy łatwo i szybko uzgadniają usprawiedliwienia pozwalające sięgać po korzyści, które uprzednio wydawały im się niegodne. Im grupa jest bardziej spójna, tym proces ten przebiega szybciej – więź grupowa jest jego doskonałym nośnikiem. Opisane zjawisko można bardzo często spotkać w miejscu pracy. Powstaje anomia pracownicza jako stan powodowany przez *podkulturę usprawiedliwionych korzyści*.

Proces uzgadniania usprawiedliwień w grupie koleżeńsko-pracowniczej w każdym konkretnym przypadku wygląda odmiennie – rzadko jest to bezpośrednio wsparcie słowne, udzielone wprost wobec poczynań korzystnych, ale naruszających wartości. Z reguły jest ono ukryte w kontekstach. Przyjmuje na przykład formę częstowania kolegów koniakiem



otrzymanym od petenta „w dowód wdzięczności”. Jest niesione przez sygnały komunikacji niewerbalnej, takie jak porozumiewawcze i aprobujące spojrzenie czy uśmiech.

Można zatem powiedzieć, że anomia pracownicza powstaje przez:

- ♦ eksponowanie grupy pracowników na powtarzające się sytuacje pokusy;
- ♦ uruchomienie w grupie procesu społecznego uzgadniania usprawiedliwień;
- ♦ wytworzenie się w grupie podkultury usprawiedliwionych korzyści, zawierającej gotowe wzorce wiarygodnych usprawiedliwień, skutecznie redukujących dysonans godnościowy przy sięganiu po korzyści w sytuacji pokusy;
- ♦ powstanie u pracowników osobistej anomii poprzez przejście i utrwalenie się w ich przekonaniach niektórych lub wszystkich usprawiedliwień zawartych w podkulturze.

Powstanie podkultury usprawiedliwień powoduje zanik samokontroli. Jej uczestnicy z przekonaniem podtrzymują wartości i normy rzetelnego i uczciwego postępowania, lecz w pracy, w „sektorowo” wybranych sytuacjach pokusy, dla których uzgodnili społecznie jakieś usprawiedliwienie, sięgają bez odczuwania dysonansu po moralnie i godnościowo naganne korzyści. Produktem uzgadniania usprawiedliwień są bardzo często specyficzne „normy” postępowania określające, jakie sposoby „korzystania z okazji” kosztem firmy nie zasługują na potępienie godnościowe, są dopuszczalne i tym samym „uczciwe”, a jakie są niewłaściwe. Ludziom w stanie anomii nie brakuje norm, specyficzna jest raczej ich treść. Tworzą oni „zasady” korzystania kosztem naruszania wartości. Dzięki nim każdy wie, ile mu się „uczciwie” należy, i może powiedzieć, że „wszyscy tak robią”.

Zasadniczym zagrożeniem dla metod zarządzania odwołujących się do godnościowo znaczących wartości jest anomia pracownicza. Tam gdzie rozwinie się anomia, nie sposób powiązać pracy z godnością. Dlatego pierwszą troską liderów powinno być wykrycie usprawiedliwień uzgodnionych w zespołach pracowniczych i pozbawienie ich wiarygodności.

---

#### Magda<sup>8</sup>

Magda niedawno ukończyła studia i marzy o zrobieniu kariery zawodowej, zakupie własnego mieszkania oraz wyprowadzeniu się od rodziców. Znalezienie odpowiedzialnej pracy w urzędzie, którą wykonuje od niedawna, wymagało wiele zachodu, trudu i czasu.

---

<sup>8</sup> Studium przypadku z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Pracuje w jednym pokoju z kilkoma osobami. Jej obowiązki polegają na przyjmowaniu, a następnie akceptowaniu lub odrzucaniu wniosków składanych przez interesantów. Magda pisze co prawda tylko opinie, ale podpis szefowej jest już tylko formalnością.

Jest obowiązkowa, pracowita, ceniona przez kierownictwo i współpracowników. O sobie mówi, że jest uczciwa, szczerza, lojalna, godna zaufania, dba zawsze o dobro klienta, nikogo nie okłamuje i niczego nie ma do ukrycia.

Magda dokładnie nie wie, jak to się stało, że zaczęła przyjmować korzyści od petentów. W pierwszych dniach pracy widziała, że pracownicy przyjmują koperty od interesantów i nie kryją się z tym przed pozostałymi, a przynoszoną im kawą i słodyczami dzielą się z innymi.

Petenci sami zaczęli jej wciskać koperty z pieniędzmi, przynosić bombonierki i kawę. Koledzy starsi stażem objaśnili ją, że petentom można czynić drobne uprzejmości, ułatwienia w szybszym nadaniu sprawie biegu, pomagać we właściwym sformułowaniu ich żądań itp. Ludzie przecież są w urzędach zagubieni, nie znają przepisów, nie wiedzą, jak przedstawić swoją sprawę. Urzędnik jest więc od tego, aby im pomagać.

Zapytana o moralne odczucia wynikające z przyjmowania łapówek, Magda powiedziała, że nie ona zapoczątkowała ten obyczaj w urzędzie, że nie może odmówić brania „wziątek”, „bo jakby to wyglądało?”.

Nie zmusza petentów do dawania jej czegokolwiek, nie sugeruje im tego – każdy daje sam od siebie tyle, ile sam uważa za słuszne. Jeśli petent daje jej pokaźną sumę, znaczy to, że go na to stać. Ona wszystkich traktuje jednakowo, niezależnie od tego, czy ktoś dał i ile.

Gdyby odmówiła przyjęcia koperty lub prezentu, stworzyłoby to nieprzyjemną sytuację, a petent mógłby się poczuć zagrożony i sądzić, że jego sprawa jest na złej drodze. Urzędnik przyjmujący „wziątek” zapewnia dającemu spokój i pewność, że jego sprawa zostanie wnikliwie rozpatrzona.

Nie ma w tym nic złego – starsi pracownicy robią to od tak dawna, że „góra” nie może o tym nie wiedzieć, a jednak nikt nie protestuje i nikt nikogo nie potępia. Dzięki temu, że wszyscy wiedzą o sobie wszystko, nikt nie wydaje decyzji, która byłaby wbrew przepisom, a petent, który tego żąda, odejdzie z kwitkiem.

Co więcej, za samą pensję nie sposób wyżyć do pierwszego, nie mówiąc o odłożeniu na mieszkanie. Magda musiałaby po pracy dorabiać i nie miałaby dostatecznie dużo siły, aby się rzetelnie uporać ze swoimi obowiązkami zawodowymi. Dzięki „wziątkom” może posiedzieć po godzinach i wyprowadzać sprawy na bieżąco, dzięki czemu petenci nie czekają tygodniami na decyzje urzędu, a wydział jest stawiany za przykład obowiązkowości i terminowości w załatwianiu spraw.

~~~~~

Anomia jest to swoisty stan grupy społecznej lub jednostki, która ceni wartości, lecz ich nie przestrzega. Anomia nie polega na braku wartości i normatywnych przekonań o tym, co jest słuszne i wartościowe, lecz na istnieniu „obok nich” innych przekonań, które nazwalibyśmy usprawiedliwieniami, redukujących dysonanse godnościowe i „neutralizujących” oddziaływanie wartości na zachowanie ludzi. Sposób redukcji dysonansów przez grupę lub jednostkę z reguły się utrwała i jest dla niej charakterystyczny, dlatego o anomii można mówić jako o pewnym stylu lub względnie trwałym sposobie, w jaki redukowane są dysonanse godnościowe i jest chroniona potrzeba godności.

Za punkt wyjścia przyjmujemy definicję E. Durkheima, zgodnie z którą anomia jest to stan społeczeństwa, w którym normy (i wartości) społeczne istnieją (są znane), lecz nie są przestrzegane. Ludzie w stanie anomii zinternalizowali wartości i cenią je osobiście, lecz w konkretnych okolicznościach sytuacji pokusy uważają, że mogą uczynić usprawiedliwiony wyjątek i wartości lub normy naruszyć.

Pojęcia anomii i demoralizacji są tożsame. Anomia społeczna istnieje wtedy, gdy kultura (lub podkultura) macierzysta społeczeństwa oprócz godnościowo znaczących wartości społecznych niesie ze sobą jednocześnie usprawiedliwienia w takiej liczbie, że stanowią one istotne zagrożenie dla kierowania przez te wartości postępowaniem ludzi w sytuacjach pokusy.

Anomia osobista jest to pewna właściwość jednostkowa, wyrażająca się w zdolności do redukowania dysonansów godnościowych. Jej wskaźniki obejmują liczbę subiektywnie wiarygodnych usprawiedliwień, poziom ich wiarygodności oraz „szerokość” usprawiedliwień, czyli zakres ich stosowalności w różnych sytuacjach pokusy.

Częste eksponowanie grup ludzi na powtarzające się sytuacje pokusy tworzy w nich stan anomii. Charakteryzuje go powstanie względnie trwałych przekonań, poglądów lub postaw jednostkowych, które mają do spełnienia jedną funkcję, jedną wspólną właściwość: redukują dysonanse moralne w najczęściej spotykanych sytuacjach pokusy. Sytuacje pokusy nie są „sprawdzianem” charakteru, lecz pułapką społeczną – grupy eksponowane na pokusę tworzą nacisk na swoich członków, który nieodmiennie prowadzi do uzgodnienia usprawiedliwień i demoralizacji.

Z definicji nie spotyka się „stuprocentowych anomików”, którzy nigdy, w żadnej sytuacji pokusy, nie wybierają wartości, lecz tylko korzyść własną, bo na każdą okoliczność mają wiarygodne usprawiedliwienie. Brak takich ludzi wynika z prostego faktu, że ochrona poczucia własnej godności – anomia spełnia taką funkcję – nie prowadzi do zaspokojenia potrzeby godności. Do tego konieczny jest etos pracowniczy, który ogra-

nicza powstawanie anomii. Korodująca siła oddziaływania sytuacji pokusy jest jednak tak duża, że po pewnym czasie wyeksponowania na pokusę nawet grupy o wyrazistym etosie ulegają demoralizacji i uzgadniają jakieś usprawiedliwienia. Etos i anomię traktować trzeba jako konstrukty teoretyczne; w rzeczywistości każdy człowiek oraz kultura każdej grupy społecznej zawierają jedno i drugie w różnych proporcjach.

## 6. Kara, bezkarność i syndrom frajera

Zdawałoby się, że anomię można zlikwidować przez zaostrzenie kar za przyjęcie nawet drobnej łapówki, naruszenie przepisów, brak troski o dobro ogólne itp. Jest to jednak przypuszczenie błędne. Bierze się ono zapewne z poczucia bezradności: gdy chcemy znaleźć zdroworozsądkowe remedium na obserwowane naruszanie wartości dla korzyści własnych. Wykorzystywaną wówczas przesłanką jest obserwacja, że ludzie powstrzymują się od korzystania w sytuacjach pokusy z obawy przed karą. Uchodzi jednak uwadze to, że ludzie nie zachowują się wówczas godnie - uczciwie, koleżeńsko, sprawiedliwie - lecz tylko strachliwie.

Obawa kary anomii więc nie zmniejsza. Anomię stanowią bowiem procesy społeczno-psychologiczne inicjowane sytuacją pokusy u jednostki i w grupie, z kolei zachowanie naruszające wartości jest tylko najważniejszym wskaźnikiem jej istnienia. Wysoka punitowność i natężenie „zewnętrznej” kontroli zachowania prowadzą do tego, że anomia przyjmuje postać ukrytą (pełzającą). Mimo istnienia (i rozwoju) społecznie uzgodnionych usprawiedliwień wartości są przestrzegane z lęku przed karą, a nie z aprobaty dla nich. Anomia ukryta ujawni się przy pierwszej okazji, gdy zainteresowani uznają, że już nic im nie grozi.

Nie znaczy to, że w organizacji można wszystko pozostawić samokontroli i zrezygnować z kar i systemu kontroli. Zewnętrzna kontrola zachowania pracowników nadal jest niezbędna. Jej przydatność jest jednak inna, niż się potocznie sądzi. Kontrola i kara są potrzebne do tego - i tylko do tego - aby nie dopuścić do powstania poczucia bezkarność. Poczucie takie generuje się przez zanik kontroli i powoduje powstanie „syndromu frajera”. Gdy w otoczeniu widzi się przykłady bezkarnego naruszania norm i wartości, jeśli wszyscy naokoło korzystają z okazji, osoba, która tego nie robi, zasługuje na miano frajera.

Frajer ma mniej godności od innych, jeśli ma ją w ogóle. To mocno zakorzeniony w naszej kulturze stereotyp człowieka, któremu brakuje rozsądku i roztropności, kto z głupoty lub braku spostrzegawczości nie pozyskuje dla siebie korzyści. Chciałby je mieć, lecz albo nie jest w stanie

ich zdobyć, albo je natychmiast traci i marnuje. Innym kolokwialnym, równie często spotykanym określeniem jest dupek.

Syndrom frajera polega na tym, że człowiekowi wybierającemu postępowanie zgodne z wartościami grupa lub społeczność mająca poczucie bezkarności odmawia godności. W normalnych warunkach ludzie zachowujący się zgodnie z wartościami uzyskują społeczne uznanie dla godnego czynku, dodatkowo wzmacniane godnościową „satisfakcją wewnętrzną”. Tam zaś, gdzie panuje bezkarność, tym, którzy przestrzegają wartości, na satysfakcję z godnego postępku nakłada się dysonans godnościowy z informacji zwrotnej od otoczenia, które czyni z nich frajerów. Wydają wtedy wyrok sami na siebie: uznają, że zasłużyli na miano frajera, po czym zaczynają razem z innymi korzystać z okazji. Człowiek długo nie popłynie pod prąd nacisków społecznych, którymi grupa czująca się bezkarnie i korzystająca z okazji broni się przed zablokowaniem procesu uzgadniania usprawiedliwień.

Pozostaje jeszcze kluczowe pytanie, jak ograniczać anomie w realnie istniejącej organizacji. Nie można na nie odpowiedzieć konkretnymi zaleceniami – dla każdej organizacji chorej na anomie pracowniczą trzeba bowiem przygotować trochę inną receptę. Można natomiast powiedzieć, czego robić nie należy, żeby ograniczyć anomie pracowniczą:

- ♦ nie moralizować – nie uczyć ludzi tego, co dobre i złe; ludziom wszakże nie brakuje wiedzy etycznej do trafnej oceny zachowania w sytuacjach pokusy, lecz mają oni za wiele usprawiedliwień;
- ♦ nie pokładać wielkich nadziei w opracowaniu i odczytaniu kodeksu etyki pracowniczej, ale na jego podstawie opracować dla swojej organizacji proces wiązania pracy z godnością;
- ♦ gdy kodeks etyki jest naruszany, nie poświęcać uwagi opisowi sytuacji pokusy lub *modus operandi* sprawcy naruszenia, lecz ujawnić stosowane usprawiedliwienia i pomyśleć o sposobach pozbawienia ich wiarygodności;
- ♦ nie grozić kodeksem karnym za nieetyczne postęпки – ze strachu przed karą ludzie nie zachowują się godnie i etycznie, ale strachliwie; nacisk zewnętrzny i kontrola nie zmniejszają wiarygodności usprawiedliwień, lecz mogą ją nawet zwiększać.

## 7. Dziedziczenie *anomia sovietica* przez administrację publiczną

J. Piliavin, znana w USA psycholog społeczna, często bywająca w Polsce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, podzieliła się kiedyś z autorem tego opracowania osobistym wrażeniem o różnicy dzielącej amerykańskich i polskich urzędników państwowych w zakresie moralnego stosunku do pracy: „Kiedy wchodzę do amerykańskiego urzędu coś załatwić - powiedziała - i w czasie godzin pracy zastanę urzędniczkę zajętą picciem kawy i plotkowaniem przez telefon z przyjaciółką, wtedy czuje się ona tak, jakbym ją przyłapała na gorącym uczynku robienia czegoś niewłaściwego etycznie: wstydzi się i czerwieni z zakłopotania, przerywa w pół zdania i natychmiast przystępuje do załatwiania mojej sprawy. Gdy to samo zdarza mi się w Polsce, to nie ona, lecz ja czuję się intruzem, który zjawił się nie w porę. Muszę grzecznie poczekać na koniec konwersacji, po czym urzędniczka z ciężkim westchnieniem zabiera się do swoich obowiązków”.

*Anomia sovietica* pozbawiła pracę „na państwowym” w realnym socjalizmie jakichkolwiek konotacji moralnych. Jeśli wartości godnościowe nie regulują zachowania pracownika, a praca traci swoje moralne znaczenie, wówczas otwiera się droga do prawdziwej patologii. Koniecznym rezultatem anomii społecznej, tworzącej na masową skalę usprawiedliwienia wyłączające oddziaływanie wartości w sytuacjach pokusy, jest korupcja. W jej klasycznym kształcie - korzyści w zamian za załatwienie sprawy - była ona szeroko rozpowszechniona wśród ludzi aparatu władzy realnego socjalizmu, który nadawał przy tym korupcji specyficzny kształt.

Dopiero od niedawna korupcją nazywamy przydzielenie znajomemu taniego i atrakcyjnego mieszkania komunalnego w zamian za podobną przysługę. W realnym socjalizmie powszechnie nazywano to „załatwieniem” sprawy. Świadectwem „zaradności” i powodem do dumy było znalezienie „dojścia” do prezesa spółdzielni - załatwienie sobie lub znajomemu szybszego przydziału mieszkania z uwagi na „szczególnie trudną sytuację rodzinną i względy społeczne”.

Ludzie mieli lepsze lub gorsze „układy”, w ramach których poczuli się do obowiązku używania swoich „dojść” i załatwienia komuś sprawy, gromadząc swoisty „kapitał wdzięczności”, który bezpiecznie czekał na stosowną chwilę i zawsze zapewniał odpowiedni rewanż. Byłoby czynem niegodnym nie wywiązać się z takich zobowiązań, nie użyć swojego „dojścia” do jakiegoś urzędnika lub polityka i nie załatwić sprawy komuś, kto nam kiedyś oddał podobną przysługę. Wypadało się wtedy z „układu”,

tracąc nie tylko wynikające stąd korzyści, lecz także twarz przed znajomymi. *Homo sovieticus* przeżywał to jako autentyczną sytuację dylematu godnościowego.

Stosunek do prawa w realnym socjalizmie najlepiej obrazuje milicyjno-prokuratorskie powiedzenie: „Dajcie mi człowieka, a ja już znajdę na niego paragraf”. Każdy *homo sovieticus* wiedział, że jeśli się miało sprawę w sądzie, należało najpierw poszukać „dojść”. Nikt nie miał wątpliwości, że prominentowi lub jego rodzinie sąd krzywdy nie robi. Sędziowie, prokuratorzy i adwokaci także tworzyli układy, przez które załatwiano się sprawy i interesy.

Układy te zawieszały swoje działanie, gdy chodziło o politykę. Władza polityczna i wykonawcza decydowała wtedy, co stanowi prawo, dowolnie je interpretując. Ważny był „duch” prawa, a nie jego litera. Nikogo nie dziwiło, że gdy władza pozwała kogoś do sądu za jakieś sprawy polityczne, ten był z góry skazany – gra toczyła się tylko o wysokość wyroku. Manipulacja prawem i systemem sprawiedliwości była trywialna i odbywała się na oczach wszystkich. Władza kontrolowała stanowiska prezesów każdego sądu i miała do swojej dyspozycji sędziów, do których prezesi kierowali sprawy wymagające „specjalnej troski”.

W gospodarce realnego socjalizmu wymyślone na górze koncepcje i strategie rozwoju były przekładane na język praktycznych działań przez wielopoziomowe układy tworzące struktury partyjno-urzędnicze. Głównym celem było dla nich uzgodnienie usprawiedliwień i „dorobienie ideologii” do najkorzystniejszej wersji działania, a nie utrzymanie jakiegś logiki zdarzeń ekonomicznych i podporządkowanie ich nadrzędnemu interesowi kraju. Uniemożliwiało to jakiegokolwiek sensowne planowanie i sterowanie „gospodarką planową”, ze swojej natury pozbawioną zdolności obrony przed tego typu zagrożeniami. Doprowadziło do anarchii ekonomicznej i przyczyniło się walcnie do upadku realnego socjalizmu.

Dziedziczenie społeczne przeniosło wiele z tego do postaw współczesnych nam ludzi. W duszach ludzi aparatu władzy administracyjnej i politycznej *homo sovieticus* w całości jeszcze nie umarł. Daje o sobie znać w obrębie elity partyjno-administracyjno-gospodarczej, tworząc „republiki koleśiów” w samorządach. Na taką modłę stara się uformować partię polityczną lub lokalną koalicję wyborczą. *Anomia sovietica* jest dziedziczona przez aparat administracyjny państwa, który nowa demokratyczna władza przejęła w nienaruszonym stanie po realnym socjalizmie w 1990 roku i nie miała możliwości dokonania jakiegś rewolucyjnej jego zmiany bez ryzyka chaosu w państwie. Po dwudziestu latach demokracji nadeszła w Polsce

pora, aby zdecydowanie zatrzymać ten proces dziedziczenia społecznego realnosocjalistycznej kultury organizacyjnej w administracji publicznej.

## 8. Praca jako relacja przedmiotowa lub podmiotowa

Praca jest specyficznym kadrem, w którym przestajemy z innym człowiekiem i budujemy z nim relację. Może ona być przedmiotowa lub podmiotowa. Jest przedmiotowa, jeśli wspomnianą ramą dla relacji w pracy są korzyści osobiste - gdy zakładamy, że w pracy człowiek wyłącznie lub przede wszystkim zarabia pieniądze. Współpracownik jest wówczas ważny o tyle, o ile pomaga lub przeszkadza zarabiać na życie, podwładny zaś - o ile przyczynia się do osiągnięcia zaplanowanych celów organizacji. Głównym celem przełożonego jest wówczas takie ustawienie obowiązków pracowników, aby pracowali najwydajniej, z korzyścią dla zwierzchnika i instytucji. Taką filozofią kierują się przełożeni, którzy zarządzają nie osobami, lecz zasobami ludzkimi, motywując je do pracy korzyściami, czyli marchewką i kijem. Takie relacje w kulturze organizacyjnej administracji i urzędów publicznych pozostawił po sobie realny socjalizm.

Praca może także być relacją dwóch podmiotów mających do wykonania wspólne zadanie, do którego się zobowiązały. Podmioty - w odróżnieniu od zasobów ludzkich - mają godność własną oraz przekonanie o tym, co dobre i złe, słuszne i niesłuszne, szukają sensu własnego życia. Przyszli zaś do pracy dlatego, że do życia potrzebują pieniędzy. Jeśli ktoś jest szefem zespołu „pracujących podmiotów”, musi szukać innego paradygmatu motywowania niż kij i marchewka. Mowa tu o innym typie szefów - o liderach. Motywują oni ludzi pracujących w ich zespole godnościowo, odwołując się do motywów godnościowych ukrytych w ego, daleko głębszych niż korzyści.

Liderzy budują z członkami zespołu relacje podmiotowe, partnerskie, oparte na wzajemnym szacunku i poczuciu godności własnej. Potrafią nie tylko przyciągnąć do siebie pracowników odpowiadających murarzowi trzeciego rodzaju, lecz także w procesie zarządzania godnościowego zamienić murarzy pierwszego i drugiego typu w „płatnych wolontariuszy”. Tylko liderzy i płatni wolontariusze, zastępujący w administracji państwowej przełożonych i posłusznych im podwładnych motywowanych w pracy korzyścią osobistą, są w stanie zatrzymać dziedziczenie *anomia sovietica*. Zmiana stylu zarządzania z „marchewkijowego” na godnościowy stanowi warunek stworzenia służby cywilnej godnej swojej nazwy, pielęgnującej wzorzec „państwowości” jako wartości naczelnej, oraz powstania silnego, sprawnego i demokratycznego państwa.



Anna Jaroń\*

## Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej

Etyczne postępowanie jest nieodzownym elementem etosu pracy w służbie publicznej, w tym szczególnie w korpusie służby cywilnej. Etyczne postępowanie urzędnika jest także kojarzone z trwałym fundamentem dobrze funkcjonującej administracji publicznej. Z jednej strony można więc mówić o etycznym postępowaniu z punktu widzenia ideałów, jakimi powinien się w swojej pracy kierować urzędnik, z drugiej zaś - o infrastrukturze, która dla etycznego postępowania urzędnika jest warunkiem *sine qua non*. Bez jej elementów działanie administracji publicznej jako struktury jest trudne do wyobrażenia. Zarówno jedna, jak i druga przesłanka etycznego postępowania tworzą ramy sprawnie i właściwie działających urzędów.

Infrastruktura etyczna, otoczenie instytucjonalne, procedury czy codzienna praktyka - to tylko niektóre, bądź co bądź istotne, czynniki mające wpływ na etyczne działanie urzędów. Gdy mówi się o utrwalonych sposobach działania instytucji publicznych w wymiarze etycznego postępowania, pod uwagę należy brać przede wszystkim postępowanie urzędników, będące wynikiem zinternalizowanego przez nich wzorca zachowań.

W niniejszym opracowaniu, przygotowanym na podstawie badań własnych, omówiono cztery główne wątki kształcenia w zakresie etyki

---

\* Dr Anna Jaroń, Instytut Politologii UKSW.

przyszłych pracowników administracji publicznej: istotę oraz cele kształcenia, narzędzia podnoszenia poziomu etycznego w instytucjach publicznych, a także sposób nauczania etyki na kierunkach związanych z administracją w polskich uczelniach wyższych. Ostatni z wątków jest podstawowym elementem analizy stanu formacji w zakresie etyki.

Jeśli za punkt wyjścia przyjąć, że instytucje są tworzone przez ludzi, których sposób postępowania wpływa na działanie tychże instytucji, to należy się zastanowić nad narzędziami podnoszenia poziomu etycznego postępowania pracowników instytucji publicznych. W istocie podstawowym instrumentem budowania świadomości etycznej wśród obywateli jest edukacja na różnych poziomach: od podstawowego po wyższy. W wypadku poszczególnych grup zawodowych, w tym pracowników administracji publicznej, ważną rolę odgrywa ponadto kształcenie ustawiczne (szkolenia, warsztaty, kursy itp.).

W tym kontekście rodzi się pytanie o to, czy etyki można nauczać i czy można się jej nauczyć. Przy uwzględnieniu specyfiki nauk takich jak etyka czy deontologia należałoby przyjąć, że jest to niemożliwe. Etyki bowiem nie da się nikomu narzucić. Doświadczenia pokazują, że nauczanie etyki w tradycyjnie pojmowany sposób, szkolny czy akademicki, przynosi rezultaty wręcz odwrotne. Nakładanie obowiązku określonego zachowania czy mechaniczne jego powielanie jest krótkotrwałe, skutkuje niezrozumieniem, a czasem nawet zignorowaniem zagadnienia ze strony osoby, która ma przyjąć dane wzorce zachowań.

Nie znaczy to jednak, że etyka nie może stanowić przedmiotu nauczania na różnych poziomach edukacji. Czym innym jest bowiem nauczanie, czym innym zaś - szkolenie, kształtowanie postaw. Dość wspomnieć, że aż do wybuchu drugiej wojny światowej edukację etyczną traktowano w polskiej tradycji uniwersyteckiej jako jeden z filarów kształcenia akademickiego. Panowało głębokie przekonanie o tym, że wykształcenie wyższe, dostępne zwłaszcza dla osób, które w przyszłości miały sprawować funkcje publiczne, powinno się opierać nie tylko na zdobywaniu wiedzy z zakresu prawa, ekonomii czy życia społecznego, lecz także na kanonach godnego postępowania, do których powinien się stosować urzędnik państwowy.

Warto jeszcze zaznaczyć, że termin „nauczanie etyki” powinien być traktowany umownie. Charakter nauczania tego przedmiotu lepiej chyba oddaje pojęcie „formacja w zakresie etycznego postępowania”.

Wyróżnia się zazwyczaj cztery podstawowe cele nauczania etyki wśród przyszłych urzędników. Celem podstawowym, choć zbyt ogólnym, aby można go uznać za samospełniający się, jest poznanie zasad etyki

w życiu publicznym. Zakłada on przekazanie informacji o pewnych kano-  
nach postępowania urzędnika, ale nie obejmuje ich przyswojenia czy zin-  
ternalizowania przez odbiorcę. Poznanie samo w sobie nie gwarantuje zatem,  
że urzędnik będzie postępował w sposób etyczny. Założenie to musi więc  
zostać uzupełnione instrumentami zachęcającymi odbiorcę do refleksji,  
w tym do wartościowania zjawisk i reagowania na nie za pomocą dostęp-  
nych, etycznych metod.

Drugim celem nauczania etyki jest uświadomienie przyszłym  
urzędnikom ich odpowiedzialności za wykonywane zadania. Poprawne  
zrealizowanie tego celu, podobnie jak pierwszego z omawianych, zakłada  
przedstawienie istotnych wątków, których realizacja uzależniona jest od  
ich zinternalizowania przez odbiorcę.

Cel trzeci, oceniany z punktu widzenia nie tyle urzędnika, ile raczej  
odbiorcy jego usług, obejmuje zwiększenie zaufania obywateli względem  
administracji publicznej. Realizacji tego celu służą przede wszystkim  
dostrzegalne cechy charakteryzujące pracę urzędników, ale także wszelkie  
programy informacyjne dotyczące szkoleń w zakresie etyki pracy urzędnika  
lub urzędu skierowane na zewnątrz.

Jeszcze innym celem nauczania etyki wśród urzędników jest zwięks-  
zenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Cel ten możli-  
wy jest do zrealizowania poprzez ocenę wystawianą urzędowi i urzędnikom  
przez odbiorców usług publicznych. Złożony charakter tego celu nie  
pozwala na rozwinięcie w tym miejscu konkretnych jego elementów. Przy-  
pomnieć jednak należy, że etyczne postępowanie urzędników przekłada  
się na sprawne funkcjonowanie instytucji dzięki wewnętrznej infrastruk-  
turze oraz za sprawą procedur oceny pracy urzędników.

W ramach systemu edukacji dostępnych jest obecnie kilka narzę-  
dzi służących podnoszeniu poziomu etycznego wśród przyszłych i obec-  
nych pracowników instytucji publicznych. Za takie można uznać przede  
wszystkim edukację przedzawodową, która sprowadza się w zasadzie do  
kształcenia na poziomie średnim i wyższym. Mowa tu również o szkole-  
niach z zakresu etyki urzędniczej przeznaczonych dla pracowników insty-  
tucji publicznych. Wśród narzędzi służących umacnianiu postaw etycznych  
można ponadto wymienić przywództwo etyczne<sup>2</sup>, budowanie i umacnianie  
kultury etycznej prowadzonej na poziomie poszczególnych urzędów,  
a także szersze działania prowadzące do przyjęcia strategii w zakresie po-

---

<sup>2</sup> W odniesieniu do przywództwa jako narzędzia podnoszenia poziomu etycznego w insty-  
tucjach publicznych należy założyć świadomość lidera czy kierownika jednostki, że przy-  
kład postępowania idzie z góry, po czym jest on adaptowany przez pracowników niższego  
szczebla.

stępowania etycznego czy kodeksów etycznych dla pracowników administracji publicznej.

Jeśli problem nauczania etyki zawężić do formacji w tym zakresie dostępnej dla przyszłych pracowników administracji publicznej, można prześledzić sposób nauczania etyki na polskich uczelniach wyższych oferujących kierunki związane z administracją. W badaniu, z którego pochodzą przedstawione dane, analizie poddano programy nauczania na kierunku administracja w ponad 120 jednostkach naukowych w Polsce: na uniwersytetach oraz w prywatnych i państwowych szkołach wyższych (por. rysunek 1).

Rysunek 1

### Nauczanie etyki na kierunkach związanych z administracją w poszczególnych jednostkach naukowych



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Przedmiotu etyka nie naucza się na 66 spośród 120 kierunków związanych z administracją (55%). Spośród 27 uniwersytetów w Polsce realizujących kierunki związane z administracją etyka stanowi element programów ich nauczania jedynie na 13 uczelniach. Etykę w spisie treści programowych uwzględniają 32 szkoły wyższe o profilu ogólnym oraz 9 szkół wyższych o profilu administracyjnym.

Z przedstawionych danych wyraźnie widać, że etyka jest przedmiotem pomijanym na uczelniach wyższych. W ponad połowie programów studiów administracyjnych całkowicie pomija się zagadnienia związane z postępowaniem etycznym, etosem pracy urzędniczej czy obszarami potencjalnych zagrożeń dla funkcji publicznych, takimi jak korupcja, przekupstwo czy nepotyzm. Programy nauczania kierunków związanych z administracją mają charakter wysoce sformalizowany – obejmują niemal

zawsze prawo lub ekonomię, a pomijają przedmioty uświadamiające przyszłym absolwentom służebny charakter pracy w administracji publicznej oraz problemy etyczne związane z pracą w tej sferze.

Wśród nazw przedmiotu etyka pojawiających się w programach nauczania na kierunkach związanych z administracją najczęściej występują trzy: etyka, etyka administracji albo etyka urzędnicza (por. tabela 1). Są to najczęściej wstępne, jednosemestralne zajęcia przedstawiające podstawowe pojęcia z zakresu etyki. Wśród nazw przedmiotów można również wyodrębnić te związane z zawodem urzędnika: etyka zawodowa, etyka zawodu i kultura pracy, etyka zawodowa funkcjonariuszy, zasady etyki zawodowej urzędnika.

Na niektórych kierunkach etyka łączona jest z filozofią. Przyjmuje wtedy na ogół formę wykładów jako filozofia z elementami etyki albo filozofia i etyka w administracji. W tym miejscu warto zauważyć, że na niektórych uczelniach etyka nauczana jest w ramach wykładów, co odbiega od podstawowego założenia dotyczącego kształcenia w zakresie etyki, tj. odejścia od nauczania *ex cathedra* na rzecz konwersatoriów lub ćwiczeń.

Równie często nauczanie etyki wśród przyszłych pracowników administracji publicznej ogranicza się do etyki prawniczej. Może być realizowane w ramach przedmiotów: etyka prawnicza, etyka i kultura prawna albo etyka i logika prawnicza. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że kierunek administracja jest na wielu uczelniach wyższych przypisany do wydziałów prawa. Działanie takie pociąga jednak za sobą szkodę dla etyki urzędniczej. Zajęcia z etyki prawniczej zasadniczo odbiegają bowiem pod względem treściowym od zajęć poświęconych etyce urzędniczej. Trudno tu doszukiwać się takich zagadnień, jak odpowiedzialność, lojalność, zasady etyczne pracy w instytucji publicznej.

Z drugiej strony można wskazać kilka pozytywnych przykładów z obszaru prowadzenia formacji etycznej. Niektóre uczelnie wyższe realizują autorskie programy nauczania etyki, np. techniki biurowe oraz normy i zachowania, prawa człowieka i etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych albo kultura urzędnicza z elementami etyki.

Na niektórych uczelniach oferowane są ponadto programy nauczania etyki skierowane do konkretnej grupy pracowników sektora publicznego, np. etyka zawodowa i odpowiedzialność funkcjonariuszy celnych. Zajęcia o tej nazwie są realizowane w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Przemyślu, której absolwenci znajdują pracę w służbach celnych. Jest to przykład bardzo dobrego sprofilowania przedmiotu nauczania do potrzeb administracji w województwie podkarpackim. Bardzo podobny treściowo kurs jest prowadzony w filii tej uczelni w Rzeszowie.

Tabela 1

**Najczęstsze nazwy przedmiotu etyka na kierunkach  
związanych z administracją**

| Nazwy przedmiotu etyka                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                |                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| najczęstsze                                                                                                            | zawodowe                                                                                                                                                                                            | powiązane z filozofią                                                                                                          | prawnicze                                                                                                                                   | autorskie                                                                                                                                                                                                                     | szczegółowe                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• etyka,</li> <li>• etyka administracji,</li> <li>• etyka urzędnicza</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• etyka zawodowa,</li> <li>• etyka zawodu i kultura pracy,</li> <li>• etyka zawodowa funkcjonariuszy,</li> <li>• zasady etyki zawodowej urzędnika</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• filozofia z elementami etyki,</li> <li>• filozofia i etyka w administracji</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• etyka prawnicza,</li> <li>• etyka i kultura prawna,</li> <li>• etyka i logika prawnicza</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• techniki biurowe oraz normy i zachowania,</li> <li>• prawa człowieka i etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych,</li> <li>• kultura urzędnicza z elementami etyki</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• etyka zawodowa i odpowiedzialność funkcjonariuszy celnych</li> </ul> |

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

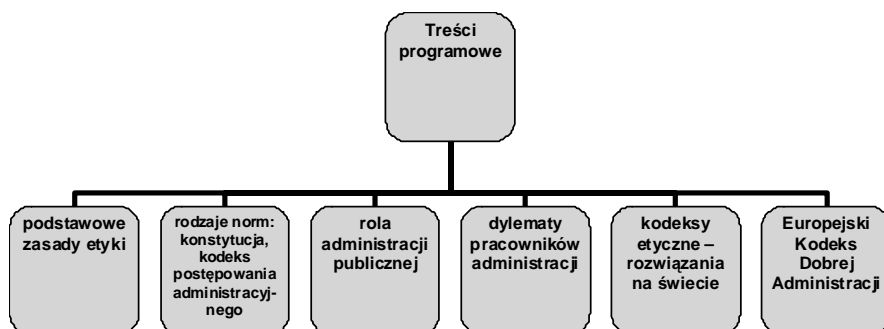
Analiza treści dostępnych sylabusów pozwala nakreślić strukturę najczęściej stosowaną w nauczaniu etyki na uczelniach wyższych. Dominującym elementem jest zapoznanie studentów z podstawowymi zasadami etyki. Omawiane są ponadto rodzaje norm, co czyni się zwykle na podstawie przepisów Konstytucji RP oraz kodeksu postępowania administracyjnego.

Ważnym elementem treści nauczania są zadania administracji publicznej. W tym kontekście podkreśla się zwłaszcza służebną rolę urzędników. Ich dylematy stanowią kolejne zagadnienie uwzględniane w sylabusie, choć w gruncie rzeczy to właśnie one powinny stanowić główny wątek prowadzonych zajęć. Zbliżonym tematem jest omówienie kodeksów etycznych oraz innych rozwiązań przyjętych w poszczególnych systemach krajowych. Analizie poddaje się także zapisy Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

Na tej podstawie można stwierdzić, że etyka jest na kierunkach związanych z administracją nauczana na bardzo podstawowym, akademicko-teoretycznym poziomie.

## Rysunek 2

## Treści programowe na podstawie przykładowego sylabusu przedmiotu etyka



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W kontekście sposobów nauczania etyki warto zwrócić uwagę na tzw. nauczanie problemowe (ang. *Problem-based Learning*). Mimo niezaopracowanych wymiernych skutków wykorzystania tej metody w formacji w zakresie etyki nauczanie problemowe jest stosowane nader rzadko. Metodę tę, rozwiniętą przez pedagogów anglosaskich, upowszechnił w Polsce zmarły niedawno prof. Wincenty Okoń, autor podręcznika *Nauczanie problemowe we współczesnej szkole*.

Omawiana metoda w centrum uczenia się stawia ucznia. Polega ona na odchodzeniu od prezentowania informacji teoretycznych na rzecz zdobywania wiedzy przez ucznia. Nauczanie problemowe jest często mylone z nauczaniem na podstawie analizy przypadku (ang. *case analysis*). O ile jednak w tej ostatniej metodzie pewne koncepcje można wysnuć z analizowania danej sprawy, o tyle w nauczaniu problemowym dokonuje się rozpatrzenia konkretnego przypadku dotyczącego zachowania etycznego. Zadaniem ucznia jest samodzielne zidentyfikowanie problemów oraz użycie instrumentów pozwalających dobrze zrozumieć dane zagadnienie.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że:

- ♦ formacja etyczna powinna stać się częścią programów nauczania na różnych poziomach edukacji przedzawodowej;
- ♦ etyka nie jest obecnie nauczana na większości uczelni oferujących kształcenie na kierunkach związanych z administracją;
- ♦ na uczelniach, które wprowadziły etykę do programów na kierunkach związanych z administracją, przedmiot ten jest nauczany na ogólnym, podstawowym poziomie;

- ♦ formacja w zakresie etyki jest możliwa pod warunkiem odejścia od klasycznego nauczania przedmiotu na rzecz kształtowania postaw poprzez aktywizujące formy zajęć (konwersatoria, ćwiczenia);
- ♦ najbardziej efektywną metodą nauczania etyki jest nauczanie problemowe (ang. *Problem-based Learning*).



o. Włodzimierz Zatorski OSB\*

## Duchowość lidera

### 1. Istota duchowości

W swojej refleksji nad życiem duchowym doszedłem stosunkowo niedawno do fundamentalnego stwierdzenia, że w życiu duchowym chodzi o życie. To stwierdzenie wygląda na tautologię. Okazuje się jednak, że w praktyce życia wcale nią nie jest. Kiedy się przyjrzymy konfliktom między ludźmi, ich działania i wybory wydają się wręcz przeczyć tej podstawowej zasadzie. Najbardziej dramatycznie przebiega to w konfliktach małżeńskich. Małżeństwo zawiera się z miłości z nadzieją na pełnię życia. Kiedy natomiast przyjrzymy się problemom w tych związkach miłości, okazuje się, że małżonkowie swoimi postawami i wyborami wcale nie budują miłości i życia, ale raczej starają się realizować osobiste pragnienia według własnych wyobrażeń. Dla nich potrafią nawet zniszczyć miłość i wspólne życie oraz głęboko poranić swoje dzieci.

Gdy spojrzymy na życie religijne, w którym przecież chodzi o życie wieczne, widzimy wyraźnie wiele sprzeczności. Niby wierzymy w prawdę Ewangelii, ale żyjemy według własnych chęci, które z Ewangelią zupełnie się nie zgadzają.

Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się w przedsiębiorstwach. Tutaj wręcz z założenia nie chodzi o życie, ale o zysk. Trzeba przyznać, że jest to

---

\* Dyrektor Korpo-TP.

podstawowy warunek istnienia i działania przedsiębiorstwa, ale gdy staje się on sprawą najważniejszą i właściwie jedynym celem, służy bardziej śmierci niż życiu. Takie nastawienie uderza przede wszystkim w pracowników, ale niszczy także liderów, a ostatecznie - samą firmę.

Wydaje się zatem, że także w wymiarze życia społecznego - czy to we wspólnotach lokalnych, czy w przedsiębiorstwach - trzeba przyjąć za podstawę stwierdzenie, że w życiu chodzi o życie.

## 2. Liderem - organizator życia

Jeżeli w życiu i działalności w wymiarze społecznym chodzi o życie, to trzeba stwierdzić, że lider ma tutaj bardzo dużo do powiedzenia. Przyjmuję, że liderem jest ten, kto przewodzi grupie ludzi, stojąc na ich czele, wyznaczając zadania i organizując ich wysiłek tak, by przynosił dobre wyniki. To robocze określenie lidera pozwala go widzieć w bardzo różnych funkcjach i rolach społecznych. Liderami będą więc niewątpliwie politycy sprawujący rządy, przedstawiciele władz społecznych, przedsiębiorcy i kierownicy firm, także nauczyciele, wychowawcy, biskupi i proboszczowie, a nawet rodzice względem swoich dzieci. Zakres jest zatem duży i wielu z nas w jakiejś mierze spełnia taką funkcję.

Od lidera w bardzo dużym stopniu zależy jakość i efektywność działania wspólnoty, jaką rządzi. Obecnie w społeczeństwie najbardziej potrzebni są nam uczciwi i twórczy liderzy. Oni bowiem organizują życie i to od nich zależy jakość naszego życia. Obyśmy mieli dobrych liderów! Jako niezmiernie ważna sprawa jawi się duchowość liderów. Przez swoją rolę we wspólnocie lider ma wyjątkową szansę autentycznie dojść do doskonałości życia osobowego, do ideału człowieczeństwa albo - mówiąc po chrześcijańsku - do świętości. Dla osób przyzwyczajonych do mniemania, że do takiego ideału najlepiej dojść poprzez filozofię, naukę lub religię, np. zostając zakonnikiem oderwanym od świata lub podejmując działalność dobroczynną, pewnie zabrzmiałoby to dziwnie. Bycie liderem jest w tej perspektywie sytuacją najbardziej odległą od ideału, bo niesie za sobą zabieganie, stres, brak czasu i zatroskanie o finanse.

## 3. Być człowiekiem

Na czym polega pełnia bycia człowiekiem? Wydaje się, że oddaje ją należycie relacja miłości. Arystoteles zwracał uwagę na to, że prawdziwa miłość różni się od namiętności tym, że o ile w namiętności chodzi o dobro własne, o tyle w miłości chodzi o dobro drugiego. Człowiek staje się sobą

jedynie w relacji miłości i tylko ona spełnia człowieka w jego osobowym życiu. Logikę tę oddaje sentencja Soboru Watykańskiego II: *Człowiek, będąc jedynym na ziemi stworzeniem, którego Bóg chciał dla niego samego, nie może odnaleźć się w pełni inaczej jak tylko poprzez bezinteresowny dar z siebie samego*<sup>2</sup>.

Sentencja ta zawiera w sobie swoisty paradoks: mówi najpierw, że człowiek został stworzony po to, by być sobą, ale jednocześnie stwierdza, że nie może on do tego dojść inaczej, niż tylko czyniąc z siebie szczery, bezinteresowny dar. Widać to najlepiej w relacji miłości oblubieńczej, w której życie dla drugiego jest naszym szczęściem. Kiedy ten dar jest obustronny, miłość jest pełna i wraz z nią oboje osiągają pełnię życia i radości.

Ta prawda nie ogranicza się jedynie do miłości erotycznej. Spełniać powinniśmy się w każdej relacji z drugą osobą. Oczywiście miłość z pełnym oddaniem się jest możliwa tylko z jedną osobą. Także miłość przyjaźni jest możliwa z niewielką liczbą osób, w każdej zaś relacji osobowej konieczna jest miłość przynajmniej w jej najbardziej podstawowym wymiarze: szacunku do drugiego człowieka jako osoby. Jeżeli szacunku z naszej strony nie ma, staczamy się w naszym istnieniu poniżej poziomu bycia osobą. Wówczas pojawiają się problemy: jak długo można być osobą w relacjach z bliskimi czy przyjaciółmi, gdy w relacjach z obcymi i podległymi nam ludźmi sami schodzimy poniżej poziomu bycia osobą. Wydaje się, że w literaturze bardzo dobrze pokazano tragiczny proces stopniowej degradacji także relacji z bliskimi. Cóż nam wówczas przyjdzie z majątku, znaczenia, sławy, gdy przestaniemy być ludźmi.

#### **4. Lider - szansa na pełnię człowieczeństwa**

To od lidera zależy jakość i dobra organizacja życia we wspólnocie, którą może być rodzina, wspólnota lokalna, szkoła, zakład produkcyjny, stowarzyszenie, firma. Na liderze spoczywa odpowiedzialność. To ona - jak się okazuje w praktyce - najlepiej rozwija naszą ludzką dojrzałość. Jej brak bywa bardzo mocnym czynnikiem demoralizującym. Ksiądz Józef Tischner mówił kiedyś o człowieku zsowietyzowanym - roszczeniowym, bo wychowanym w socjalizmie przez brak odpowiedzialności za wykonywaną pracę. W tym czasie znane było powiedzenie: „Czy się stoi, czy się leży, dwa tysiące się należy!”.

---

<sup>2</sup> Sobór Watykański II, *Gaudium et spes*. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym, nr 24.

Kiedy patrzymy na rozwój człowieka od dzieciństwa do dojrzałości, to jest to proces dojrzewania do odpowiedzialności. Dla lidera odpowiedzialność jest sprawą podstawową. Wymaga od niego wychodzenia ze swojego ja ku innym oraz zatroskania o ich dobro. A to przecież podstawowa forma szczerego daru z siebie.

Drugim czynnikiem, który stanowi wielką szansę na duchowy wzrost osobowy lidera, jest fakt, że musi się on trzymać realiów życia. Nie może bujać w obłokach, ale musi twardo stąpać po ziemi. Wszelki brak realizmu powoduje duże trudności w życiu nie tylko jego, lecz także innych. Jeżeli wyznacznikiem osiągnięcia pełni człowieczeństwa jest życie, to realizm jest czynnikiem fundamentalnym. Stosunkowo łatwo jest wszakże bujać w obłokach, zajmując się filozofią i szukając doskonałości w samotności w oderwaniu od trudów życia. Pełnia życia to jednak nie wzniosłość myśli, ale samo życie budowane w trudzie chodzenia po ziemi. Lider jest do tego zmuszony, bo inaczej przegra.

Z tym wiąże się następna prawda odnosząca się do życia. Żyje się zawsze tu i teraz. Szansę na prawdziwe życie ma tylko lider wyćwiczony w przyjmowaniu prawdy o rzeczywistości. Jeżeli wyobrażamy sobie, że pełnię można osiągnąć jedynie w ciszy i samotności, w sytuacji życiowego zabezpieczenia, to niestety często rodzi to duchowość marzycielską, zupełnie oderwaną od życia. Chwile oderwania się w celu głębszej refleksji nad życiem są rzecz jasna potrzebne, ale o prawdziwości życia rozstrzyga ostatecznie praktyka, czyli realne uczestnictwo w życiu.

Jeżeli ponadto za kryterium „stania się sobą” przyjmiemy szczerą, bezinteresowną dar z siebie, to trzeba powiedzieć, że lider chyba ma w tej dziedzinie wyjątkowo duże możliwości. Dzieje się tak, gdy w swoim działaniu przyjmie dla siebie ewangeliczną zasadę władzy jako służby. W jego wypadku właściwie rozumiana funkcja we wspólnocie polega właśnie na służeniu innym. Przez nie też cały wysiłek lidera nabiera sensu. Ludzie zazwyczaj pragną władzy po to, by zdobywać dla siebie pieniądze, sławę i poważanie. Kiedy jednak człowiek autentycznie staje wobec pytania o sens, te „naturalne” motywacje tracą swoje znaczenie. Czasami ludzie dochodzą do takiego wniosku dopiero po wielu latach gonitwy za pieniędzmi.

W swoich refleksjach nie rozważam zagrożeń i pokus związanych z byciem liderem. Są one niewątpliwie duże, chyba większe niż w życiu ludzi, którzy liderami nie są. Dlatego też może tak trudno dostrzec w byciu liderem szansę na pełnię życia. W swoich rozważaniach koncentrowałem się jedynie na pozytywnych wymiarach funkcji lidera, które stają się dla niego szansą na osiągnięcie pełni życia. Nic one jednak nie dają, jeżeli się

ich świadomie, mądrze i w sposób zdeterminowany nie podejmie. Można niestety być liderem: nieodpowiedzialnym, pozbawionym ludzkiego realizmu, zapatrzonym w siebie i żyjącym jedynie dla własnych korzyści. Przy takim nastawieniu wymienione czynniki niczego nie dają i do pełni życia nie prowadzą.

Istnieją także w życiu lidera doświadczenia „negatywne”, także niezmiernie ważne od strony duchowej. Do nich należy na przykład doświadczenie samotności lidera. Rozwijam ten temat w książce *Podstawy duchowości lidera*. Dowodzę tu, że ta samotność nie tylko jest konieczna, lecz także powinna zostać przez lidera wybrana jako element jego duchowości.

Drugim momentem jest doświadczenie własnego ograniczenia i braku panowania nad rzeczywistością. Każde przedsięwzięcie jest ryzykiem. W każdej decyzji dotykamy granicy kompetencji i możliwości kontroli. Doświadczamy zależności od „losu” albo, mówiąc językiem chrześcijańskim, od Bożej Opatrzności. Dzisiaj już wyraźnie mówi się o potrzebie posiadania „szczęścia” w zarządzaniu. Lider, jeżeli tylko jest autentycznie otwarty na prawdę, widzi nieprzewidywalność przyszłości nawet przy najlepszych kalkulacjach oraz zależność wydarzeń od innych, „wyższych” sił. Jest to okazja do odkrycia czegoś więcej. Dla człowieka religijnego odkrycie to prowadzi do modlitwy. Przypomina to nieco doświadczenie rolnika, którego los jest w dużym stopniu zależny od pogody, na którą nie ma on wpływu. Modlitwa w jego życiu sama się narzuca. Czegoś podobnego doświadcza lider, który widzi swoje ograniczenia i samotność.

## 5. Jaka duchowość dla lidera?

Duchowość człowieka, jeżeli ma być autentyczna, musi być budowana na tym, czym on żyje, co spotyka w swojej zwykłej działalności. Wydaje się, że zasadnicza aktywność lidera rozgrywa się w spotkaniu z innymi. Kontakty z nimi są jego żywiołem. Właśnie w spotkaniu z drugim człowiekiem rozgrywa się życie. Dotyczy to oczywiście wszystkich ludzi, nie tylko liderów. Kontakty lidera mają charakter specyficzny: są naznaczone odpowiedzialnością za innych i za sprawy z nimi związane. Przypomina to sytuację ojca rodziny. Lider ma szansę poznać prawdziwe potrzeby drugiego, zobaczyć w nim partnera dialogu, odkryć jego wolność, godność osobową, zalety i wady, dobro i pokretność myśli. Jednocześnie odpowiedzialność wymaga od niego mądrości w działaniu, aby w sytuacjach trudnych *usuwając rdzę, nie zniszczył samego naczynia* (*Reguła św. Benedykta* 64, 12). Łatwo bowiem traktować ludzi jak pionki na szachownicy, przedstawiać ich bez liczenia się z ich osobowością. Odpowiedzialność jednak wzywa do szacunku i pomocy. Kiedy uwzględnimy przy tym do-

świadczanie samotności, lider ma szansę niejako dotknąć tajemnicy miłości, która go przekracza.

W perspektywie Ewangelii ta ogólna prawda uzyskuje jeszcze większą głębię. Mówiąc o Sądzie Ostatecznym, Pan Jezus powiedział: *Wszystko, co uczyniliście jednemu z tych braci moich najmniejszych, Mnieście uczynili* (Mt 25, 40). W ten sposób każdy gest miłosierdzia wobec innych ostatecznie wprowadza nas w żywą relację z Bogiem. Siega zatem dalej, niż jesteśmy sobie w stanie wyobrazić, obdarza nas czymś, co ubogaca nas o wiele bardziej niż cokolwiek innego. Warunkiem jest jednak, aby ten gest miłości wobec innych był szczery i bezinteresowny.

We wspomnianej książce *Podstawy duchowości lidera* pokazuję, jak bardzo pomocna dla lidera jest duchowość mnicha, który nie z konieczności, ale z wyboru wchodzi w samotność, aby się spotkać z Bogiem. Liderom proponuję duchowość monastycyzmu uwewnętrznionego. Polega ona zasadniczo na przyjęciu w sercu i w praktyce życia wskazań wypracowanych przez mnichów. Podstawą tych wskazań jest świadomość nieustannego życia w obliczu Boga, który jest misterium obejmującym nas całkowicie i we wszystkich wymiarach. Naszą drogą do Niego jest całe nasze życie, a nie jedynie wybrane praktyki i akty pobożne. Konsekwentnie zatem trzeba robić wszystko tak, jakbyśmy to robili dla Boga.

W kilku słowach trudno rozwinąć temat i wyjaśnić przywołane wskazówki. W sprawie szczegółów odsyłam do mojej książki.

Jérôme Michel\*

## Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktów interesów

Jak skutecznie walczyć z korupcją we Francji? Jak najlepiej zapobiegać konfliktom interesów? Czy *whistleblowing* jest skuteczną bronią? Oto trzy pytania, na które postaram się krótko odpowiedzieć, przedstawiając obecny stan francuskich praktyk i wdrażane projekty.

### 1. Stan francuskich praktyk w dziedzinie walki z korupcją

Korupcja jest jednym z najpoważniejszych naruszeń etyki urzędników państwowych. W *Białej księdze służby cywilnej* z 2008 r. kwestia ta została postawiona na pierwszym planie: *Stopień korupcji w administracji publicznej jest jednym z najbardziej interesujących wskaźników stanu demokracji w danym państwie, co uzasadnia fakt, że wymóg uczciwości, który klienci administracji stawiają urzędnikom, nie podlega żadnym kompromisom. Z tego punktu widzenia Francja dysponuje urzędnikami, których uczciwość jest znana w skali międzynarodowej. Jest oczywiste, że uczciwość urzędników będzie tym bardziej zagwarantowana, gdy przełożeni, którym podlegają, będą przestrzegać tych zasad.*

---

\* Rzecznik interesu publicznego występujący w imieniu ENA.

## 1. Definicja korupcji i przyczyny zjawiska

Definicja autorstwa interdyscyplinarnej grupy do spraw korupcji Rady Europy w sposób jasny, a zarazem kompletny charakteryzuje korupcję: *Korupcja to nielegalne wynagrodzenie lub inne zachowanie wobec osoby pełniącej funkcję w sektorze publicznym lub prywatnym, które pozostaje w sprzeczności z zadaniami wymaganymi od urzędnika państwowego, pracownika sektora prywatnego, niezależnego eksperta lub innej kategorii osób. Dodatkowo zachowanie to ma na celu zdobycie korzyści jakiegokolwiek natury dla nich samych lub osoby trzeciej.*

Generalne powody korupcji są rozmaite: niewłaściwie zarządzane instytucje lub systemy, niewystarczające ramy prawne lub regulacje, nieskuteczne systemy zapobiegania korupcji, w szczególności w pewnych dziedzinach (zamówienia publiczne, udzielanie koncesji itd.), zbyt niski poziom wynagrodzeń lub złe warunki pracy.

## 2. Ramy prawne walki z korupcją

### *Ramy międzynarodowe*

Na poziomie międzynarodowym walka z korupcją opiera się głównie na dwóch dokumentach:

- ♦ Konwencji Unii Europejskiej z 25 czerwca 1997 r., odnoszącej się do walki z korupcją, która dotyczy urzędników pracujących w instytucjach europejskich lub urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej; definiuje m.in. korupcję aktywną i pasywną oraz wzywa państwa członkowskie do wyznaczenia konkretnych sankcji karnych;
- ♦ Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciw korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31 października 2003 r., która weszła w życie 14 grudnia 2005 r.; zobowiązuje 140 państw sygnatariuszy do rozwijania środków służących zapobieganiu i ściganiu korupcji.

### *Przypadek Francji*

Kodeks karny definiuje przestępstwa związane z korupcją i sposób ich ścigania. Ostatnie zmiany w tej dziedzinie zostały wprowadzone przez ustawę n° 93-122 z 29 stycznia 1993 r., odnoszącą się do zapobiegania korupcji oraz przejrzystości życia gospodarczego i procedur publicznych,



a także przez ustawę n° 2007-1598 z 13 listopada 2007 r. dotyczącą walki z korupcją.

Trzeba odróżnić formy korupcji dotyczące tzw. niskich wpływów (*à entrée basse*), w przypadku których bardzo trudno określić skalę zjawiska: anulowanie mandatów, wydawanie fałszywych praw jazdy itp., od korupcji tzw. wysokich wpływów: zamówienia publiczne, handel bronią itp.

Urzędnik państwowy, który ulega korupcji, spotyka się z dwoma typami sankcji: z sankcją dyscyplinarną, która przy najcięższych uchybieniach (a korupcja jest takim uchybieniem) może skończyć się odwołaniem ze stanowiska, ale również z sankcją karną. Wszelkie przestępstwa popełnione przez urzędnika pociągają za sobą konsekwencje wynikające z prawa powszechnie obowiązującego w przypadku przestępstw określonych w Kodeksie karnym: biernej korupcji (rt. 432-11 kk), korupcji czynnej (rt. 433-1), wykroczenia dotyczącego faworyzowania (rt. 432-14), wywierania wpływów (rt. 435-1), łapówkarstwa (rt. 432-10) oraz nielegalnego osiągnięcia korzyści (art. 432-13).

Obecnie odpowiedź na przestępstwo korupcji nie może mieć jedynie wymiaru karnego - muszą jej również towarzyszyć środki prewencyjne. Zważywszy na intensyfikację związków zachodzących między sferą publiczną a prywatną, musi być opracowana prawdziwa strategia zapobiegania konfliktom interesów. W związku z tym Francja wyposażyła się w następujące środki instytucjonalne:

- ♦ Centralna Służba Zapobiegania Korupcji (SCPC); jest jednym z francuskich środków instytucjonalnych służących zapobieganiu korupcji. Działa we współpracy z Centrum Szkolenia Policji, Krajową Szkołą Sądownictwa i wywiadem wojskowym (*Contrôle général des armées*). Jej głównym zadaniem jest zbieranie „informacji potrzebnych do wykrywania czynów korupcyjnych i zapobiegania im” i może ona zająć się sprawą na wniosek głównych instytucji publicznych (ministra, prefekta, instytucji wymiaru sprawiedliwości);
- ♦ Krajowa Komisja Deontologii Bezpieczeństwa (*La Commission nationale de déontologie de la sécurité - CNDS*); działalność komisji etyki uzupełnia funkcjonowanie przewodników i kart w tej dziedzinie. Krajowa Komisja Deontologii Bezpieczeństwa jest tego dobrym przykładem, gdyż jej zadanie polega na czuwaniu nad przestrzeganiem zasad etyki przez osoby prowadzące działania związane z bezpieczeństwem (policja, żandarmeria, więziennictwo);

- ♦ komitety etyki; zostały powołane m.in. przez Izbę Obrachunkową (*la Cour des comptes*) oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich.

Państwo francuskie stworzyło również specyficzne narzędzia i procedury. Działalność administracji odbywa się w ramach procedur, które mają na celu ograniczenie ryzyka korupcji. Pomimo tego obszar zamówień publicznych pozostaje „ulubionym miejscem podejrzanych praktyk”. Kodeks regulujący zamówienia publiczne ma na celu uzdrowienie relacji pomiędzy publicznym nabywcą a kontrahentem.

Definiowanie procedur kontroli wewnętrznej również jest środkiem zapobiegania ryzyku korupcji. Dlatego też Francuska Agencja Skarbu Państwa (*Agence France Trésor*) dysponuje wewnętrznym spisem procedur, który ma na celu *lepsze zarządzanie ryzykiem poprzez wdrożenie skutecznego i dającego dobre wyniki systemu kontroli wewnętrznej*.

Wyniki są tymczasem trudne do oceny. Podstawowa trudność oceny skutków regulacji wynika z rozległego charakteru omawianego zjawiska. Ponadto dane o środkach zapobiegania korupcji, którymi dysponujemy, mają różną wiarygodność. Dlatego postaram się omówić dwa typy podejścia do opisu obecności korupcji w życiu publicznym:

#### • *podejście sądownicze*

Wyniki, o których mówimy w tej części, pochodzą z raportu za rok 2006 Centralnej Służby Zapobiegania Korupcji:

- ♦ sprawy karne: liczba przestępstw, które zakończyły się wyrokiem skazującym, zmniejszyła się w latach 2003-2006 i spadła ze 168 do 155;
- ♦ sprawy finansowe: liczba spraw rozpatrywanych przez Izbę Obrachunkową, niezależnie od charakteru przestępstwa, wzrasta i z trzech spraw w 2003 r. wzrosła do 6 w 2006. Tak samo wygląda sytuacja ze sprawami prowadzonymi przez regionalne i terytorialne izby obrachunkowe - w 2003 r. 23 sprawy, a w 2006 - 28.

Zmniejszenie liczby spraw rozpatrywanych przez wymiar sprawiedliwości nie jest koniecznie związane ze spadkiem liczby przestępstw. Może to oznaczać większą skuteczność systemu kontrolowania, a nie niedoskonałość prewencji. W taki sam sposób wzrost liczby tych spraw może być postrzegany bardziej jako znak skuteczności polityk zapobiegania korupcji niż jako ogólny wzrost zachowań korupcyjnych.

· *podjęcie organizacji pozarządowych*

Organizacja pozarządowa Transparency International wprowadziła od 1995 r. wskaźnik postrzegania korupcji (IPC), określane przez ekspertów z niezależnych organizacji. Wskaźnik ten szereguje 163 państwa według stopnia skorumpowania administracji publicznych i klasy politycznej. W rankingu za rok 2012 Stany Zjednoczone znajdują się na 22 miejscu, Francja - na 25, a Włochy - na 67.

Transparency International publikuje również światowy barometr korupcji oparty m.in. na opiniach obywateli na temat tego zjawiska w ramach instytucji krajowych. We Francji w 2006 r. 98% z 1012 osób przebadanych zadeklarowało, że nie spotkało się z żadnymi sytuacjami mającymi znamiona korupcji.

Inna organizacja, Ethifrance, związana z francuską sekcją Transparency International, przeprowadziła badania wśród wszystkich 40 firm wchodzących w skład indeksu giełdowego CAC 40 oraz 9 spośród pozostałych 80 największych firm. 50% tych firm oświadczyło, że musiało zająć się sprawami korupcyjnymi mającymi związek z sektorem publicznym, z czego w 12,5% przypadków byli zaangażowani wyżsi urzędnicy państwowi, a 25% to przypadki korupcji biernej. Dane te musimy traktować z pewną ostrożnością.

## **2. Francuskie praktyki w dziedzinie zapobiegania konfliktom interesów**

W tej dziedzinie powinniśmy zacząć od wielokrotnie wspomnianego podczas tych dwóch dni raportu komisji, której przewodniczył Jean-Marc Sauvé, i projektu ustawy. Sytuacja we Francji w tej materii sprowadza się do dwóch podstawowych stwierdzeń. Po pierwsze, we Francji istnieje już wiele reguł deontologicznych rozmaitej natury (zasada niełączenia niektórych funkcji, kontrola majątkowa, ograniczanie łączenia stanowisk i korzyści, zakaz prowadzenia interesów niedających się pogodzić z pełnieniem niektórych funkcji, obowiązek - w pewnych przypadkach - składania bardzo dokładnych deklaracji majątkowych). Mamy do czynienia z pierwszeństwem zasad opartych na zakazach i sankcjach przed środkami zapobiegawczymi, a między tymi zasadami brakuje spójności ze względu na to, że akcenty różnie się rozkładają w zależności od zajmowanego stanowiska (członek rządu, ogół urzędników państwowych, współpracownicy gabinetów, członkowie AAI, zarządcy placówek publicznych).

Jeśli zajmiemy się w sposób bardziej szczegółowy zapobieganiem korupcji, okaże się, że odkrywamy dużą słabość mechanizmów i instrumentów operacyjnych mających na celu informowanie, uwrażliwianie, nadawanie ram i kierowanie zachowaniem podmiotów publicznych w omawianej kwestii. Komisja zajmująca się refleksją nad walką z korupcją podkreśliła rozproszone i stosunkowo słabo zbadane ramy deontologiczne, który miałyby być wdrażane. Wystarczy przyjrzeć się kilku przymiotnikom używanym przez komisję w tym punkcie refleksji: *członków rządu obowiązuje deontologia rozproszona i poufna; urzędników państwowych obowiązują ramy deontologiczne domyślne*; tylko w niektórych sektorach, takich jak zdrowie lub finanse publiczne, możemy odnaleźć bardziej dosłowne wytyczne dotyczące prewencji zachowań korupcyjnych.

Drugie stwierdzenie odnosi się do narzędzi nadzoru, kontroli i sankcji, które niezależnie od tego, czy są regulacjami wewnętrznymi dla poszczególnych instytucji, czy zewnętrznymi, charakteryzują się także dużą różnorodnością zasięgu i ścisłości przestrzegania w zależności od rodzaju konfliktów interesów i sytuacji indywidualnych.

W kwestii kontroli wewnętrznych okazuje się, że nawet jeśli niektóre instytucje pozostają czujne dzięki wzmocnionym mechanizmom prewencji (takim jak lista stanowisk obciążonych ryzykiem lub mających obowiązek składania deklaracji majątkowych swoim przełożonym), to wiele instytucji ogranicza się do bieżącego nadzoru, którego konkretnym przejawem jest wdrażanie kilku procedur dyscyplinarnych.

Jeśli przyjrzeć się kontrolom zewnętrznym różnych instytucji, to tylko dwie z nich mają jakieś istotniejsze znaczenie. Chodzi o kontrole przeprowadzane przez komisję etyki, wprowadzone na mocy ustawy z 29 stycznia 1993 r. i dotyczące łączenia stanowisk lub przechodzenia do sektora prywatnego, a także kontrole przeprowadzane przez sędziego z wydziału karnego pod kątem nadużywania stanowiska. Pierwsza z wymienionych kategorii ma zalety kontroli prewencyjnej i stanowi przez to ważny ośrodek zapobiegania konfliktowi interesów we Francji. Jednakże tego typu kontrola ogranicza się do specyficznego typu konfliktu interesów, który wynika z wykonywania działalności zawodowej niedającej się pogodzić z powierzoną funkcją publiczną, i w rzeczywistości wykroczenia związane z nielegalnym wykorzystaniem wpływów stanowią „uprzywilejowany środek leczenia konfliktów interesów we Francji”. Mamy do czynienia z regulacją charakterystyczną dla Francji, w której definicja czynu zabronionego jest bardzo rozległa, towarzyszy jej surowa sankcja, natomiast liczba wyroków skazujących zapadających co roku jest ograniczona (20 do 40 rocznie).

Komisja określiła, czym jest konflikt interesów, przeanalizowała obecne ramy prawne i zaproponowała zmiany do przeprowadzenia. Wyłączyła z tej analizy parlamentarzystów, którzy będą musieli wyznaczyć zasady postępowania sami dla siebie. Czym jest zatem konflikt interesów? W raporcie proponuje się, aby prawnie zdefiniować go jako *sytuację, w której dochodzi do nałożenia się zadania wykonywanego w ramach służby publicznej z interesem prywatnym osoby wykonującej to zadanie, w przypadku gdy ten interes ze względu na jego naturę i intensywność może być racjonalnie postrzegany jako mogący wpłynąć lub wywierać wpływ na niezależne, bezstronne i obiektywne wypełnianie jego funkcji.*

Po to by zapobiegać konfliktom interesów w życiu publicznym, Francja dysponuje licznymi przepisami prawnymi i orzecznictwem, które wzmacniają pośrednio lub bezpośrednio zapobieganie korupcji (zasada niełączenia niektórych stanowisk, zasada bezstronności, sankcje karne za nielegalne wykorzystywanie pozycji). Obecne środki opierają się głównie na dużej grupie sankcji karnych źle dostosowanych do reguł prewencyjnych. Nawet te reguły prewencyjne są wybiórczo sformułowane, w szczególności dla członków rządu, a ponadto są mało znane. Z myślą o stworzeniu nowej kultury deontologicznej podmiotów publicznych we Francji raport proponuje przygotowanie prawdziwej strategii działań prewencyjnych i sposobu postępowania w przypadkach konfliktu interesów. W tym celu komisja wystosowała propozycje skupione wokół sześciu punktów. Sugeruje przede wszystkim zapisanie w jednej ustawie definicji konfliktu interesów, a w innej – fundamentalnych zasad obowiązujących podmioty publiczne i wspierających zapobieganie konfliktom interesów (uczciwość, prawość, bezstronność i obiektywność). Towarzyszyć temu muszą przepisy wprowadzające środki prewencyjne oparte z jednej strony na kodeksie zachowań i kartach etyki – przede wszystkim musi to być kodeks zachowań członków rządu, który przedstawiałby sytuacje problematyczne i pokazywał sposób postępowania w wypadku ich wystąpienia – a z drugiej strony na odpowiedzialności dzielonej przez funkcjonariuszy publicznych i strukturę administracyjną, w ramach której wypełniają swoje funkcje. Do tego należy dodać sieć deontologów zatwierdzonych przez jakąś instytucję, którzy działaliby u boku rządu i każdej instytucji lub struktury administracyjnej i odgrywaliby rolę doradcy w sprawach konfliktu interesów i innych kwestii dotyczących etyki zawodowej. Na koniec należałoby wprowadzić mechanizm ostrzegania w służbach publicznych, umożliwiającą urzędnikowi sygnalizowanie poważnych zagrożeń złamania prawa związanego z działalnością urzędu. Powinien zostać wdrożony system szkoleń tematycznych, w szczególności w szkołach kształcących pracowników służby publicznej.

Ponadto komisja zaleca wypracowanie wzmocnionych mechanizmów prewencji obejmujących 4 tys. osób zajmujących najbardziej ekspozowane stanowiska (ministrów, dyrektorów gabinetów ministerialnych, wyższe stanowiska we wszystkich trzech służbach publicznych, dyrektorów przedsiębiorstw publicznych), a w szczególności obowiązkowe składanie deklaracji majątkowych. W przypadku stanowisk rządowych deklaracje te byłyby publicznie dostępne, a gdyby zaistniał konflikt interesów, zarządzanie majątkiem powinno być przekazane innej osobie. Zasada niełączenia niektórych stanowisk zostałaby zastrzeżona, m.in. poprzez wprowadzenie dla członków rządu zakazu łączenia tej funkcji ze stanowiskiem w samorządzie terytorialnym, stanowiskiem dyrektorskim lub zarządczym w stowarzyszeniach, związkach zawodowych, fundacjach, a także w partiach politycznych.

Szefowie przedsiębiorstw państwowych nie mogliby sprawować jednocześnie analogicznych funkcji w firmie prywatnej. Członków gabinetów i urzędników zajmujących wyższe stanowiska państwowe powinny obowiązywać te same zasady niełączenia stanowisk. Stanowiska dyrektora generalnego lub zastępcy dyrektora generalnego placówki publicznej współpracy na poziomie międzygminnym nie powinno się łączyć ze stanowiskiem radnego gminy, w ramach której taka placówka działa.

Równolegle raport zaleca powierzenie kontroli ogółu zasad zapobiegania konfliktom interesów powołanej w tym celu instytucji nadzorującej etykę życia publicznego, która przejęłaby zadania obecnych komisji zajmujących się przejrzystością finansową sfer politycznych oraz komisji etyki służby cywilnej i zajęłaby się zarządzaniem siecią deontologów. Instytucja ta, złożona z wysokich urzędników państwowych, mogłaby wydawać opinie, zalecenia, zobowiązania i wystosowywać rozporządzenia, których niezajomość byłaby karana przez sąd. Mogłaby ona też z własnej inicjatywy zajmować się niektórymi przypadkami i wydawać opinie.

Komisja pod przewodnictwem Sauvé uważa również, że należałoby dostosować środki karne do mechanizmów prewencji w celu lepszego ich współgrania, wdrażanych podczas wykonywanych czynności i w celu zapewnienia przestrzegania zasad odnoszących się do kolejnego zatrudnienia po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej. Proponuje się zastąpienie obecnej procedury, która opiera się na zwykłej opinii, mechanizmem zezwoleń ze strony Urzędu Etyki Życia Publicznego. Zasady te obowiązywałyby również członków rządu. Wreszcie, raport proponuje wzbogacenie strategii prewencji wobec konfliktów interesów poprzez całościowe działanie w dziedzinie etyki zawodowej, które zawierałoby również takie kwestie, jak: prezenty, zaproszenia, lobbying, nadzór sektora prywatnego nad niektórymi przejawami aktywności sektora publicznego,

używanie środków publicznych w celach prywatnych, uruchomienie mechanizmu sygnalizowania problemów w służbach publicznych w przypadku poważnego ryzyka naruszenia prawa czy kontrola majątków najważniejszych funkcjonariuszy publicznych.

Obecnie diskutowany projekt ustawy, oparty na niektórych wnioskach komisji Sauvé, jest dużo skromniejszy i zniuansowany. Tekst ustawy zakłada utworzenie Urzędu Etyki Życia Publicznego, wprowadza deklaracje majątkowe dla pewnej liczby urzędników publicznych i formalizuje istnienie mechanizmu dymisji w przypadku, gdy bezstronność urzędnika byłaby podważana.

Pierwszy artykuł ustawy podkreśla obowiązek uczciwości i bezstronności osób sprawujących władzę publiczną i tych zatrudnionych w administracji publicznej. Przewiduje środki, dzięki którym osoby, gdy „stwierdzą, że znajdują się w sytuacji, w której ich uczciwość i bezstronność może być podważona”, będą mogły prosić o zastępstwo.

Obowiązek składania deklaracji majątkowej dotyczy: członków rządu, członków ich gabinetów i współpracowników prezydenta Republiki, osób zatrudnianych bezpośrednio decyzją rządu, członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego, członków niezależnych urzędów administracyjnych; dyrektorów przedsiębiorstw państwowych i placówek publicznych, których lista jest ustanowiona dekretem; osób odpowiedzialnych za gabinety urzędów samorządowych (lista również ustanowiona dekretem), dyrektorów generalnych i dyrektorów centrów leczniczych, urzędników publicznych, których zadanie polega na przygotowaniu ekspertyz lub na misjach doradczych w sytuacjach, gdy jest to uzasadnione. Urzędnicy pracujący w Sądzie Kasacyjnym również będą podlegali temu obowiązkowi, mającemu być zapisanym w ustawie organicznej, którą minister sprawiedliwości przedstawi na tym samym posiedzeniu Rady Ministrów. Należy zauważyć, że przedstawiany projekt ustawy nie wspomina o urzędnikach samorządowych.

Urząd Etyki Życia Publicznego powinien przejąć zadania istniejących komisji etyki zawodowej w służbie publicznej - cywilnej i wojskowej - a zasady jego działania powinny być zbliżone do zasad istniejących komisji. Dodatkową rolą tego urzędu będzie doradztwo dla urzędników państwowych (z wyłączeniem członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego) w kwestiach etycznych i dotyczących konfliktów interesów. Będzie on mógł również - na wniosek premiera lub ze swojej własnej inicjatywy - przygotowywać rekomendacje dotyczące stosowania prawa. Będzie się składał z radcy stanu, doradcy z Trybunału Obrachunkowego i trzech osób o odpowiednich kwalifikacjach wyznaczonych przez przy-

denta Republiki, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Do tych pięciu stałych członków będzie dołączał szósty w zależności od poruszanego zagadnienia (dyrektor z administracji centralnej przy sprawach dotyczących sytuacji urzędników centralnych, dyrektor z instytucji samorządowej przy sprawach odnoszących się do urzędników samorządowych itd.).

Omawiany tu projekt ustawy będzie musiał zgodnie ze swoimi założeniami być uzupełniony praktycznymi narzędziami właściwymi dla każdej instytucji, takimi jak karty deontologiczne.

### 3. Whistleblowing po francusku

W tej materii, jak przypomina w swoim opracowaniu *Deontologia służb publicznych* przewodniczący Vigouroux, trzeba zawsze pamiętać cytata z *Trzeciej nocy Walpurgii* Karla Krausa o narodzinach III Rzeszy: *Tak więc Göring, który zawsze wyczuwał, gdzie tolerancja mogła psuć krew, zdecydował się jej sprzeciwić poprzez wprowadzenie energicznej dyrektywy, która zakładała, że zachęcanie do donoszenia jest czynnikiem stabilizującym państwo i należy chronić je przed nieuzasadnionymi atakami.* Trzeba więc podchodzić do tego tematu bardzo ostrożnie, gdyż z pewnością istnieje ciemna strona oskarżania, donosicielstwa; z ujawnianiem nieprawidłowości wiąże się aspekt chwalebny, ale również haniebny.

Przypomnijmy przede wszystkim, że alarm uruchamia jednostka, która w ramach swojej pracy zawodowej jest świadkiem czynów nielegalnych i która - motywowana postawą obywatelską - decyduje się powiadomić właściwe organy mogące ten proceder ukrócić. Anglosasi określają takie postępowanie jako *whistleblowing*, co oznacza dosłownie „dmuchnąć w gwizdek”, a zostało przetłumaczone przez CNIL, Państwową Komisję Informatyki i Wolności, jako „środek zawodowego alertu”.

Wiemy, że w Stanach Zjednoczonych w celu walki z korupcją i w następstwie kilku skandali finansowych, takich jak sprawa Enronu, została wypracowana procedura obligująca do ujawniania informacji zawarta w Sarbanes-Oxley Act z 2002 r. Nakłada ona na wszystkie firmy notowane na giełdzie w Nowym Jorku oraz ich filie krajowe i zagraniczne obowiązek wdrożenia systemu uruchamiania alarmu. Niektóre firmy francuskie zostały objęte tą regulacją niejako rykoszetem. Procedura ta jest również przewidziana przez niektóre konwencje międzynarodowe; przykładowo możemy podać art. 2 i 5 konwencji Unii Afrykańskiej z 11 lipca 2003 r., opinię 1/2006 grupy roboczej „Artykuł 29” (pracującej nad problemami związanymi z ochroną danych dla Komisji Europejskiej w imieniu



państw członkowskich) z 1 lutego 2006 r. dotyczącą ochrony danych, wskazującą jednocześnie na konieczność istnienia takich mechanizmów, ale również bardzo rygorystycznego nadzoru nad nimi.

Same w sobie mechanizmy *whistleblowing* nie są według Państwowej Komisji Informatyki i Wolności „ani przewidziane, ani dozwolone przez prawo pracy”. Tymczasem możemy przybliżyć do nich pewne zasady obowiązujące w prawie francuskim, takie jak obowiązek ujawniania przypadków złamania prawa, o których się dowiedziano w ramach wykonywania swojej pracy (art. 40 Kodeksu postępowania karnego), lub formy alarmowania przewidziane przez Kodeks pracy w przypadku nielegalnego lobbingu (art. L1152) czy też zawiadamiania stworzonej na mocy ustawy z 30 grudnia 2004 r. HALDE (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Egalité* - Instytucji ds. Walki z Dyskryminacją i na rzecz Równości) o przypadkach dyskryminacji (art. L1132).

Można również wymienić formy sygnalizowania problemu przewidziane dla sektora bankowego: możliwość złożenia deklaracji o podejrzeniach, wprowadzoną w celu walki z praniem brudnych pieniędzy przez niektóre korporacje zawodowe obracające kapitałem (art. L.561-1, L.562-1 do L.562-10 i L.564-1 do L.564-6 Kodeksu monetarnego i finansowego). Należy na końcu wspomnieć o ustawie z 13 listopada 2007 r., która nie powołując się bezpośrednio na regulację dotyczącą „alarmu etycznego”, wprowadziła ochronę przed środkami odwetu wobec pracowników sygnalizujących nieprawidłowość swojemu pracodawcy lub wymiarowi sprawiedliwości (art. L.1161-1 Kodeksu pracy).

Państwowa Komisja Informatyki i Wolności była początkowo przeciwna procedurom alarmu etycznego, gdyż działały one wbrew temu prawu, ustanawiając „zorganizowany system zawodowego donosicielstwa”, i groziły mnożeniem się przypadków oszczerczych donosów. Komisja uznała, że podejrzewane osoby nie byłyby zawiadamiane o przyjęciu informacji, które by je obciążały, i nie miałyby możliwości ustosunkowania się do nich, tak jak wymaga tego ustawa z 1978 r. W rzeczywistości według CNIL procedury związane ze stosowaniem *whistleblowing* w pracy mogą przybrać formę *automatycznej obróbki danych o charakterze osobowym, które mogą ze względu na swoje znaczenie uniemożliwić osobom realizację ich umów o pracę ze względu na brak właściwych regulacji prawnych*, co jest całkowicie wykluczone przez prawo francuskie dotyczące ochrony wolności osobistych (regulacje zawarte głównie w następujących aktach: ustawa z 8 stycznia 1978 r., art. L. 1321-3 Kodeksu pracy, i dyrektywa 96/46/CE).

Tymczasem Państwowa Komisja Informatyki i Wolności zmieniła swoją decyzję z 2005 r., żeby zezwolić niektórym francuskim firmom obje-

tym przez Sarbanes-Oxley Act na dostosowanie się do narzuconych przez niego wymagań. Decydujący wpływ na zmianę stanowiska przez CNIL miała interwencja Transparence International (France), we współpracy z Cercle Ethique des Affaires et l'Observatoire w sprawie odpowiedzialności spółkowej firmy.

Dokument przyjęty 10 listopada 2005 r. przez komisję zawiera wytyczne mające nadać ramy funkcjonowaniu procedur sygnału alarmowego w środowisku zawodowym i tworzy system zezwoleń jednolitych 8 grudnia 2005 r. (art. 25-I.4° ustawy z 6 stycznia 1978 r.). Zezwolenie jednolite dotyczy *niektórych dokumentów albo obróbki danych osobowych o charakterze ryzykownym, które mają ten sam cel i obejmują identyczną kategorię danych i adresatów*. CNIL zezwala na nie poprzez decyzje ramowe, czyli zezwolenia jednolite.

Próba monitorowania sytuacji, w których dochodzić może do nadużyć powyższej regulacji, wynika z istotnej obawy przed mnożeniem się oskarżeń bez pokrycia. W takim przypadku można ścigać autora oskarżeń za oszczercze pomówienie, przestępstwo podpadające pod art. 226-10 Kodeksu karnego, lub można skarżyć taką osobę w związku z jej uchyleniem się od obowiązku lojalności pracownika wobec firmy na podstawie orzeczenia Sądu Kasacyjnego (*Cour de cassation*) z 12 lipca 2006 r. Nie jest wykluczone, że odpowiedzialność karną miałyby brać na siebie firma jako współwinna ze względu na to, że to ona udostępnia środki potrzebne do popełnienia przestępstwa. Odpowiedzialność cywilna pracownika może być również brana pod uwagę na podstawie uchylenia się od obowiązku lojalności, który pozostaje obowiązkiem pracownika wobec firmy.

Sąd Kasacyjny uznał w orzeczeniu z 12 lipca 2006 r., że ujawnienie przez pracownika wykroczenia nie jest sprzeczne z jego obowiązkiem lojalności, jeśli zarzucane czyny są zgodne z prawdą lub w przypadku, gdy pracownik działał w dobrej wierze, jeżeli czyny okażą się niezgodne z prawdą. Jednakże w omawianym orzeczeniu doniesienie zostało złożone w instytucji systemu sądowego, a mianowicie u Prokuratora Republiki. Nie ma jeszcze orzecznictwa na temat procedur *whistleblowing* w przypadku, gdy pracownik pozywa swojego przełożonego w ramach firmy lub organu administracji.

W służbie cywilnej art. 40 Kodeksu postępowania karnego przewiduje, że *każdy urzędnik państwowy, który w ramach wykonywanych przez siebie zadań wejdzie w posiadanie informacji dotyczących przestępstwa lub występku, jest zobowiązany bezzwłocznie powiadomić Prokuratora Republiki*. Urzędnicy państwowi mają nie tylko prawo, lecz także obowiązek ujawniania przestępstw, o których dowiadują się podczas wykonywania swoich

zadań. W zamian za to statut generalny służby publicznej zapewnia im właściwą ochronę. Statut ogólny wskazuje na to, że *zbiorowość publiczna ma za zadanie ochronę urzędników przed groźbami, przemocą, obelgami, zniesławieniem lub zniewagą, których mogliby doznać w związku z pełnionymi przez siebie funkcjami, i naprawia wyrządzone w tych okolicznościach szkody. Wspólnota publiczna jest zobligowana do dostarczenia ochrony urzędnikowi lub byłemu urzędnikowi w przypadku, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne w związku z czynami, które nie noszą znamion błędu popełnionego osobiście*. W takim wypadku ciąży na niej również obowiązek zadośćuczynienia poniesionym przez urzędnika szkodom. W ramach służby cywilnej system *whistleblowing* istnieje w ściśle określonych ramach prawnych, ale ma pewne granice.

Akty prawne obowiązujące w służbie cywilnej zakładają obowiązek doniesienia o nielegalnych czynach w zamian za ochronę, ale istnienie reguły nie wystarcza do zagwarantowania skuteczności jej przestrzegania. Urzędnicy, którzy ujawniają nielegalne działania, mogą się stać obiektem represji, czasami ze strony własnych przełożonych. Ponadto często zderzają się, korzystając z przysługujących im praw w przypadku podjętych przeciw nim sankcji, z powolnością procedur administracyjnych. W takich wypadkach muszą czasami czekać dwa albo trzy lata, zanim wydana zostanie decyzja w pierwszej instancji, a jest to okres, w trakcie którego mogą być szykanowani. Taki stan rzeczy może zniechęcić najodważniejszych.

Z założenia urzędnik informujący o przestępstwie zwraca się do wymiaru sprawiedliwości. Wynika to z bezpośredniego zastosowania art. 40 Kodeksu postępowania karnego. Ten sam przepis ma zastosowanie wobec instytucji kontroli i regulacji, które również otrzymują tego typu informacje i poprzez ten fakt odgrywają rolę pośrednika pomiędzy informującym a wymiarem sprawiedliwości. Do tych instytucji należy Tracfin przy podejrzeniach o pranie brudnych pieniędzy, AMF w zakresie podejrzanych transakcji. W tym przypadku trudność leży w wyborze pomiędzy obowiązkami wynikającymi z art. 40 kpk a zobowiązaniami wypływającymi z obowiązku tajemnicy służbowej, który może być zdjęty z pracownika jedynie wówczas, gdy prawo zezwala na ujawnienie tajemnicy na mocy art. 22-14 kk. Czy urzędnik może „ujawnić” przestępstwo sam, nie informując o tym swoich przełożonych? W zasadzie nie. Ma on obowiązek przekazywania swoim przełożonym informacji o napotykanym nieprawidłowościach. Tymczasem droga służbowa nie jest obligatoryjna, ale może być narzucona lub zorganizowana w ramach instytucji. Jednakże osoba zgłaszająca nieprawidłowość zawsze musi mieć świadomość ryzyka, które ponosi - odnoszącego się zarówno do niej samej, jak i do osoby oskarżonej. Granicą *whistleblowing* jest pomówienie, oszczerstwo.