

Angelina Sarota *

ZASADY ETYKI W SŁUŻBIE CYWILNEJ

1. Wstęp

Zgodnie ze słownikową definicją słowa etyka oznacza ono moralność, [...], ogół zasad i norm postępowania obowiązujących w danej epoce i środowisku¹. Podobnie przedstawia się definicja słowa moralność, będąca zespołem dominujących w danej epoce historycznej i środowisku ocen, norm i zasad określających zakres poglądów i zachowań uważanych w tej grupie za właściwe oraz postępowanie według tych norm². Z tego punktu widzenia zasady etyki w służbie cywilnej, czy nawet szerzej w służbie publicznej oraz poszczególnych grupach zawodowych nie muszą odpowiadać słownikowemu rozumieniu pojęcia moralności, pomimo iż stanowi ono źródłosłów dla pojęcia „etyka”. Formalne przyjęcie zasad etyki nie gwarantuje jeszcze faktu ich internalizacji i przestrzegania przez grupę, którą powinny one obowiązywać. Może się więc zdarzyć, iż dokument nazwany zasadami etyki wcale nie stanowi faktycznej etyki tej grupy, choć formalnie ma moc obowiązującą, a tym bardziej nie będzie moralnością tej grupy, gdyż zachowania i normy uważane przez nią za właściwe mogą być dokładnie odwrotne, co nie oznacza braku moralności, a po prostu moralność inną (niekoniecznie dobrą obiektywnie),

* Mgr Angelina Sarota – Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000.

² *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1999.

którą kieruje się grupa. Tworząc więc kodeksy etyczne należy przede wszystkim przestrzegać sposobu ich powstawania, tak aby nie stanowiły one narzuconych odgórnie standardów, sprzecznych z powszechnym rozumieniem pojęcia etyki zawodowej, a powstawały przy aktywnym udziale członków grupy. Stworzenie takiego dokumentu powinna poprzedzać dyskusja wszystkich zainteresowanych, jedynie wtedy ma on szansę być respektowany. Ponadto już sama debata, zdefiniowanie obszarów konfliktowych i pokazanie dróg wyjścia z takich sytuacji przyczyniają się do poprawy atmosfery wśród pracowników³.

W literaturze pojawiały się jednak wątpliwości co do zasadności tworzenia etyk zawodowych w ogóle. W szczególności wyrażano obawy, że mnogość różnorodnych etyk zawodowych wywoła zamęt pojęciowy, w rezultacie którego, ludzie znajdują się w sytuacji trudniejszej niż gdyby mieli do czynienia z jedną etyką ogólną akceptowaną przez całe społeczeństwo⁴. Wysuwano zarzuty w rodzaju moralnego ubezwłasnowolnienia przez kodeksy etyki zawodowej oraz braku wystarczającej pojemności takich kodeksów, aby mogły być satysfakcjonującym przewodnikiem jednostki⁵. Pojawił się także kontrowersyjny pogląd o nakładaniu przez etykę zawodową nowych obowiązków moralnych⁶. Wydaje się, iż podejmowanie prób tworzenia kodeksów etyki dla poszczególnych grup zawodowych nie może być uznane za irrelevantne, a tym bardziej szkodliwe dla ich funkcjonowania, o ile oczywiście próby te są przeprowadzane poprawnie metodologicznie. Etyka zawodowa powinna wyjaśniać i przyporządkowywać konkretne sytuacje zawodowe z punktu widzenia moralnego poprzez operacjonalizację norm etyki ogólnej, innymi słowy, tłumaczyć na język praktyki zawodowej etykę ogólną⁷. Z drugiej jednak strony nie sposób przyznać pewnej racji głosom krytycznym w sytuacji, gdy kodeksy etyczne powstają nie tylko dla określonych grup zawodowych, jako takich, z inicjatywy – najczęściej – ich stowarzyszeń, ale również dla pracowników takiej grupy zatrudnionych w określonym przedsiębiorstwie (np. Kodeks Dziennikarza „Gazety Wyborczej” versus „Dziennikarski kodeks obyczajowy”⁸). W takiej sytuacji na poziomie zgodności norm wynikających z kodeksów łatwo o rozbieżności, a zatem także i zamęt pojęciowy. Pomimo tego wydaje się, że trud-

³ G. Sołtysiak, *Kodeksy etyczne w Polsce*, Warszawa 2006, s. 11.

⁴ S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, Warszawa 1984, s. 23.

⁵ Ibidem, s. 25.

⁶ Ibidem, s. 27.

⁷ Ibidem, s. 32.

⁸ G. Sołtysiak, op.cit., s. 54 i 329.

no byliby odmówić obywatelom i firmom prawa do spisywania pożądaných wzorców zachowań. Należy jednak podkreślić, iż wolność taka nie powinna dotyczyć poszczególnych instytucji w ramach służby cywilnej.

Dowodem na zasadność i potrzebę tworzenia kodeksów etycznych jest ich dynamiczny rozwój w bardzo różnych kręgach zawodowych i instytucjach, które ze względu na reglamentację prawną ich działania można podzielić na następujące grupy:

- 1) funkcjonariusze publiczni⁹, do których zalicza się m.in. członków korpusu służby cywilnej;
- 2) grupy zawodowe niebędące funkcjonariuszami publicznymi, ale których prawa i obowiązki są w silnym stopniu reglamentowane prawnie (Zasady dobrej praktyki bankowej, Kodeks etyki lekarskiej, Karta etyczna mediów, Zasady etyki zawodowej maklerów i doradców¹⁰);
- 3) kodeksy firm prywatnych lub z udziałem Skarbu Państwa, działających na ogólnych zasadach w ramach wolnego rynku (Skanska, PKN Orlen, Tesco, Pepsico, Nokia Polska¹¹).

Grupa pierwsza, tworząc kodeksy etyczne, powinna czynić to w ścisłym związku z obowiązującymi ją przepisami prawnymi, w oparciu o istniejącą podstawę prawną i w formie prawem przewidzianej (uchwała, zarządzenie), za pośrednictwem prawnie umocowanego organu do wydania takiego dokumentu (Sejm RP, Krajowa Rada Notarialna, Prezes Rady Ministrów). Jest to najbardziej sformalizowana i prawnie ograniczona sfera funkcjonowania spisanych zasad postępowania. Grupa druga może wydawać kodeksy etyczne w powiązaniu z regulującymi jej zakres praw i obowiązków przepisami prawa, przez swoje organy stowarzyszeniowe lub samorządu zawodowego (Związek

⁹ Zgodnie z art. 115 § 13 Kodeksu karnego są nimi: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

¹⁰ G. Sołtysiak, op.cit., s. 36, 54, 78, 96.

¹¹ Ibidem, s. 361, 372, 381, 408, 419.

Maklerów i Doradców, władze samorządowe lekarzy czy pielęgniarek i położnych, Naczelna Rada Adwokacka). Największa dowolność w zakresie treści i zawartości kodeksów etycznych obowiązuje w grupie trzeciej, gdyż działalność tych instytucji podlega ogólnej zasadzie, iż dozwolone jest w jej ramach wszystko, co nie jest prawem zakazane. Jednostkowe różnice dotyczą określonych branż, które z racji na swoją specyfikę podlegają określonym przepisom regulacyjnym (branża telekomunikacyjna, energetyczna).

2. Szczególny walor zasad etycznych w służbie cywilnej

W warunkach polskich nie można stworzyć jednego kodeksu etycznego służby publicznej, co jest związane przede wszystkim z wielością pragmatyk urzędniczych. W tym względzie pod kątem źródłowym prawo urzędnicze jest dość skomplikowane, nie ma tu jednolitości¹². Szczególny walor i znaczenie zasad etycznych w służbie cywilnej, w porównaniu do pozarządowej służby publicznej, wynika z jej specyficznego umocowania konstytucyjnego. 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, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. W zestawieniu z administracją państwową nierządową (np. Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich¹³, Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy) oraz administracją samorządową, służba cywilna wyróżnia się tym, że ma jednego zwierzchnika, który jednocześnie zapewnia jednolitość i zwartość funkcjonujących w niej standardów w ramach konstytucyjnie wskazanych aksjologicznych ram funkcjonowania. Atomizacja administracji państwowej nie rządowej i samorządowej utrudnia ujednoczenie i egzekwowanie pożądaných w nich takich samych zasad etycznych. Dlatego też, o ile dopuszczalne jest tworzenie kodeksów etycznych dla poszczególnych niezależnych instytucji obsługujących konstytucyjne organy państwowe niepodle-

¹² J. Dobkowski, *Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli do organów administracyjnych* [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 166.

¹³ Szczegółowy katalog tych instytucji zawiera art. 1 ustawy z dnia 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953, ze zm.).

gające jednolitemu zwierzchnictwu oraz konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, trudno sobie wyobrazić odrębne kodeksy etyczne dla poszczególnych ministerstw czy urzędów centralnych. W dalszej części rozważań z uwagi na konieczność zapewnienia ich spójności analizie podlegać będą zasady etyki obowiązujące w służbie cywilnej.

Zasady etyki członków korpusu służby cywilnej wynikają przede wszystkim z regulacji ustawowych, tj. ustawy o służbie cywilnej¹⁴, która ustanawia szereg ich obowiązków, a także zakazów i ograniczeń, jak również z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁵, regulującej przede wszystkim kwestie działalności gospodarczej oraz udziału w podmiotach gospodarczych członków korpusu i byłych członków korpusu służby cywilnej oraz okresowej kontroli ich statusu majątkowego. Ze względu na fakt dość szczegółowego określenia powyższych kwestii przez normy rangi ustawowej może pojawić się wątpliwość co do zasadności dalszego ich precyzowania w formie kodeksu etyki służby cywilnej. Wątpliwość ta miała szczególne znaczenie w przypadku Kodeksu Etyki Służby Cywilnej ustanowionego zarządzeniem Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.10.2002 r.¹⁶ Zgodnie bowiem z art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Tymczasem ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. takiej delegacji *expressis verbis* nie zawierała. Pomimo tego Kodeks został wydany w związku z art. 153 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy o służbie cywilnej¹⁷, stanowiącym, iż w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Kodeks został więc wydany bezpośrednio na podstawie Ustawy Zasadniczej. Działanie takie świadczy o determinacji zwierzchnika służby cywilnej w dążeniu do pozaustawowego doregulowania kwestii etyki członków korpusu. Ze względu na swoje konstytucyjne umocowanie, zarządzenie w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej zachowało moc obowiązującą także po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.¹⁸

W kolejnych ustawach o służbie cywilnej kwestia wyraźnej podstawy prawnej do wydania kodeksu etyki została doregulowana celem uniknięcia

¹⁴ Ustawa z dnia 21.11.2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505).

¹⁵ Ustawa z dnia 21.8.1997 r., (t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584).

¹⁶ M.P. Nr 48, poz. 683.

¹⁷ Ustawa z dnia 18.12.1998 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483, ze zm.).

¹⁸ Tak również: J. Dobkowski, op.cit., s. 170.

jakichkolwiek wątpliwości. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 2006 r.¹⁹ Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia może wydawać wytyczne i polecenia w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, natomiast na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy z 2008 r. Prezes Rady Ministrów określi w drodze zarządzenia wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej. Wpisanie do ustaw wprost podstawy prawnej do wydania aktów prawa wewnętrznego w powyższym zakresie świadczy o randze, jaką ustawodawca przypisał konieczności ustanowienia kodeksu etycznego dla służby cywilnej. Stanowi ono formalne rozstrzygnięcie wątpliwości co do niezbędności takich regulacji w świetle już obowiązujących przepisów ustawowych, na rzecz takich regulacji.

Natomiast merytoryczne uzasadnienie dla tworzenia kodeksu etyki służby cywilnej opiera się na argumentach, które można podzielić na dwie grupy:

- argumenty typowe dla wszystkich grup zawodowych;
- argumenty szczególne, właściwe tylko służbie cywilnej (utożsamianej na potrzeby niniejszych rozważań, zgodnie z przyjętym założeniem ze służbą publiczną i urzędnikami w tej służbie).

Do argumentów typowych dla wszystkich grup zawodowych można zaliczyć:

- chęć budowania prestiżu i wartości grupy²⁰;
- tworzenie etyki zawodowej jako podstawowego i nieodzownego warunku samokontroli, w miejsce drobiazgowej kontroli zewnętrznej. W literaturze podnosi się, że organizacja szkodzi sobie, jeśli stwarza sytuację, w której jej członek traci szacunek dla samego siebie²¹;
- rola motywacyjna – przyjmowania na siebie nowych obowiązków czy odpowiedzialności nie przewidzianych bezpośrednio w zakresie obowiązków pracownika²²;
- podniesienie morale grupy celem zwiększenia efektywności funkcjonowania instytucji.

Obok argumentacji właściwej dla konstruowania kodeksów etycznych w ogóle, istnieją przyczyny typowe wyłącznie dla służby cywilnej, a niezna-
ne innym niż urzędnicy grupom zawodowym. Należą do nich:

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r., Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.

²⁰ K. Kiciński, *Etos służby cywilnej [w:] Funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Etyka a transformacja ustrojowa, Materiały konferencyjne, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999*, s. 115.

²¹ S. Kowalewski, *op.cit.*, s. 37 i 39.

²² *Ibidem*, s. 45.

- wynikający z Konstytucji RP obowiązek praworządności, a zatem działania rządu i urzędników państwowych na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu), co ustanawia po ich stronie szczególne obowiązki służbowe²³;
- fakt, iż postępowanie uczestników życia publicznego podlega obecnie bardziej surowej kontroli społecznej, szczególnie za pośrednictwem środków masowego przekazu. Zwiększa to rolę jawności i przejrzystości życia publicznego, jako filaru demokratycznego państwa prawa²⁴;
- szczególne zagrożenie korupcją;
- równoczesny obowiązek stania na straży interesu publicznego oraz lojalności względem rządu;
- fakt, iż obywatel załatwiający sprawę urzędową, w przeciwieństwie do klienta na rynku nie ma możliwości wyboru po pierwsze, czy w ogóle chce być klientem (interesariuszem), gdyż z reguły ciąży na nim przymus administracyjny, nie ma również możliwości wyboru kontrahenta, gdyż do załatwienia danej sprawy przypisany jest konkretny urząd i wreszcie jego sprawa jest załatwiana jednostronnie, podczas gdy na rynku obowiązuje równość podmiotów²⁵.

Wszystkie powyższe argumenty sprawiają, że o ile w gospodarce tworzenie kodeksów etycznych wynika z ogólnie obowiązującej wolności obywatelskiej i braku szczegółowego zakazu prawnego, o tyle w służbie cywilnej mamy do czynienia z wyraźną potrzebą, zarówno merytoryczną, jak i formalno-prawną – istnienia takiego kodeksu.

3. Ustawowe i etyczne determinanty działania członka korpusu służby cywilnej

3.1. Obowiązki wynikające z ustawy

Podstawowe obowiązki służbowe członka korpusu służby cywilnej zostały sformułowane w art. 76 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.

²³ A. Przyłuska-Fiszer, *Wartości etyczne w życiu publicznym [w:] Funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Etyka a transformacja ustrojowa, Materiały konferencyjne, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999*, s. 30.

²⁴ Ibidem, s. 32.

²⁵ S. Kowalewski, *op.cit.*, s. 209.

i pokrywają się one z obowiązkami przewidzianymi w odpowiednikach tego przepisu zawartymi w poprzednich ustawach o służbie cywilnej, w szczególności w ustawie z 1998 r. i 2006 r. Są to:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przepisów prawa, wynikające z obowiązującej w demokratycznym państwie prawa zasady legalizmu i praworządności w działaniu organów władzy publicznej i obsługującej je administracji. Jest to zasada podstawowa dla wszelkich działań podejmowanych przez członków korpusu służby cywilnej;
- ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Urzędnicy efektywnie wywiązujący się ze swoich obowiązków muszą być wyczuleni na interes publiczny. Im więcej uprawnień się im deleguje, tym ważniejsze jest, aby kierowali się interesem społeczeństwa²⁶;
- racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. Nakaz ten koresponduje z zasadą legalizmu i obejmuje wydatkowanie środków publicznych;
- rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań. W punkcie tym zawartych zostało kilka niezależnych de facto zobowiązań o różnym ciężarze gatunkowym i znaczeniu. O ile sprawne i terminowe wykonywanie zadań odnosi się bezpośrednio do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego²⁷, w przypadku spraw administracyjnych oraz kodeksu cywilnego w przypadku zobowiązań cywilno – prawnych²⁸, a zatem ma ogólniejszy charakter w wymiarze społecznego funkcjonowania, o tyle rzetelność i bezstronność służby cywilnej jest ustawowym odzwierciedleniem normy konstytucyjnej wynikającej z art. 153 Konstytucji mającym szczególne znaczenie dla grupy zawodowej członków korpusu służby cywilnej. Znajdują one bowiem swoje rozwinięcie w kolejnych przepisach ustawy, które m.in. zakazują członkowi korpusu kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym, pu-

²⁶ A. Kroeger, *Służba publiczna we współczesnej demokracji* [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym, Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14 15.3.1996 r.*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996, s. 41.

²⁷ Zob. art. 12 i art. 35 k.p.a. odnoszące się do wnikliwości, szybkości i terminowości załatwiania spraw.

²⁸ Zob. art. 354 i 355 k.c. dotyczące wykonania zobowiązań zgodnie z ich treścią i należytą starannością.

blicznego manifestowania poglądów politycznych, uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego (art. 78 ust. 1 3 ustawy). Znaczenie tych ograniczeń powinno się uwidocznic przy udowadnianiu przez służby cywilne swojej gotowości do służenia każdemu rządowi, który zostanie wyłoniony w procesie demokratycznych wyborów. Niezależnie od swojego profilu politycznego rząd taki musi mieć pewność, że może liczyć na lojalność, najlepsze profesjonalne doradztwo, jakie służby cywilne są w stanie oferować oraz wierne wprowadzenie w życie jego decyzji²⁹;

- dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej, mające szczególne znaczenie w realizacji zadań objętych odpowiednimi klauzulami tajności na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁰;
- rozwijanie wiedzy zawodowej;
- godne zachowanie w służbie oraz poza nią. Nakaz ten wykracza poza wykonywanie zadań służbowych członka korpusu i odnosi się również do jego życia poza pracą zawodową, a zatem życia społecznego i prywatnego. Jego przestrzeganie koresponduje z wymogiem posiadania nieposzlakowanej opinii niezbędnej do zatrudnienia kandydata do pracy w służbie cywilnej (art. 4 pkt. 5 ustawy).

Nowa ustawa o służbie cywilnej w porównaniu do poprzednio obowiązujących regulacji wprowadziła istotne różnice w zakresie praw i wolności członków korpusu. Rozszerzyła w szczególności zakaz tworzenia i uczestniczenia w partiach politycznych obejmując nim nie tylko urzędników służby cywilnej, tak jak to miało miejsce w ustawach z 1998 r. i 2006 r., ale także członków korpusu zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 78 ust. 5 i 7 ustawy). Natomiast zakazem pełnienia funkcji w związkach zawodowych objęła wyłącznie członków korpusu zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, dopuszczając to tej formy aktywności w związku zawodowym urzędników służby cywilnej (art. 78 ust. 6 ustawy). Poprzednio obowiązujące regulacje ustawowe w tym zakresie były podważane, ze względu na brak uzasadnienia dla rozróżnienia ograniczenia wolności związkowych i politycznych między pracownikiem służby cywilnej a urzędnikiem tej służby z punktu widzenia realizowanych przez nich zadań służbowych i brak takiego zróżnicowania w odniesieniu do osób zajmujących stanowiska kie-

²⁹ A. Kroeger, op.cit., s. 36.

³⁰ Ustawa z dnia 22.1.1999 r. (t.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 196, poz. 1631, ze zm.).

rownicze w administracji rządowej. Wprowadzone zmiany miały związek z podnoszonym w literaturze argumentem o braku spójności w zakresie stosowania instytucji mianowania, jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Zgodnie z przedstawianym argumentem, ustawodawcy brakuje wyrazistej koncepcji zatrudnienia w służbie publicznej, a w określonej strukturze państwowej, czy też w poszczególnych rodzajach państwowych jednostek organizacyjnych koegzystują ze sobą różne podstawy zatrudnienia, w tym umowy o pracę, poddając tym samym pracowników różnym reżimom prawnym. Stosowanie poszczególnych podstaw zatrudnienia nie wiąże się też z rodzajem pracy (wykonywaniem władztwa państwowego, inwestytury), a np. ze stażem pracy lub ze spełnianiem dodatkowych kwalifikacji³¹. Zróżnicowanie ograniczeń praw i wolności pracowniczych w zależności przede wszystkim od rodzaju realizowanych zadań, a nie statusu pracowniczego, uporządkowało przedmiotową kwestię w ramach służby cywilnej.

Charakterystyczne dla służby cywilnej jest ponadto szczególne podporządkowanie hierarchiczne członka korpusu przełożonemu, podobne do podległości w ramach struktur mundurowych, przejawiające się w ustawowym obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych, od którego ustawa przewiduje tylko dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy sytuacji polegającej na przekonaniu członka korpusu o niezgodności polecenia z prawem albo obarczeniu go znamionami pomyłki – w takim przypadku jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, a w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia, ostatecznie je wykonać, drugi – bezwzględnej odmowy wykonania polecenia, jeżeli prowadziłoby ono do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i poinformowaniu o tym dyrektora generalnego urzędu (art. 77 ust. 1 3 ustawy).

Inaczej niż ma to miejsce w sektorze prywatnym, gdzie nie istnieją tego rodzaju ograniczenia ustawowe w urzędzie nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 79 ustawy).

Ustawa wzmiankuje jedynie o ograniczeniach dotyczących dodatkowego zarobkowania uzależniając je w przypadku pracownika służby cywilnej – od zgody dyrektora generalnego urzędu na dodatkowe zatrudnienie, a w przypadku urzędnika służby cywilnej – od zgody tegoż dyrektora na podejmowa-

³¹ J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 225–226.

nie jakichkolwiek zajęć zarobkowych. Ponadto członek korpusu w żadnym przypadku nie może wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej (art. 80 ustawy). *Novum* stanowi rozszerzenie nakazu dotyczącego zgody pracodawcy na dodatkowe zarobkowanie nie tylko dla urzędników, ale także na pracowników służby cywilnej niebędących urzędnikami, zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 80 ust. 3 ustawy). Uzupełnieniem i rozwinięciem regulacji dotyczących zarobkowania przez członków korpusu są przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustanawiające bezwzględne zakazy uczestniczenia w określonym zakresie z podmiotach gospodarczych w czasie pełnienia funkcji, posiadania pakietów akcji lub udziałów ponad próg wynikający z ustawy, prowadzenia działalności gospodarczej, jak również przewidujące zakaz zatrudnienia lub wykonywania zajęć u przedsiębiorcy po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej, w sytuacji wydawania rozstrzygnięć dotyczących takiego podmiotu (art. 4 i 7 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne).

3.2. Kodeks Etyki Służby Cywilnej

Kodeks Etyki Służby Cywilnej nie tylko precyzuje ustawowe obowiązki członka korpusu służby cywilnej, ale wyposażył Szefa Służby Cywilnej w kompetencje do jego upowszechniania, badania praktyki stosowania oraz wyjaśniania na tle praktyki jego postanowień (par. 2 zarządzenia). Jest on regulacją o charakterze pomocniczym, nie mającym samoistnej mocy prawnej, pozwala jednak rozwinąć i doprecyzować konkretne regulacje ustawowe oraz tworzy bazę dla rozwinięcia praktyki ich stosowania³².

Zgodnie z podstawową zasadą legalizmu w demokratycznym państwie prawa na pierwszym miejscu Kodeks stawia kwestię praworządności, interesu publicznego i bezstronności. Uzupełnia je jednak o podkreślenie waloru pracy członka korpusu jako służby publicznej oraz jej służebnego charakteru (zarówno w Konstytucji, jak i ustawie, poza samą nazwą korpusu brakuje rozwinięcia pojęcia służebności). Ponadto kilkakrotnie podkreśla konieczność ochrony uzasadnionych interesów każdej osoby, jej godności, pogłębiania zaufania obywateli do państwa i jego organów. Interes publiczny i dobro publiczne w większej mierze wydaje się utożsamiać więc z interesem obywateli

³² J. Szczot, *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji [w:] Etos urzędnika...*, s. 51.

tworzących Rzeczpospolitą Polską niż z państwem jako strukturą czy prawnym bytem (par. 1 załącznika do zarządzenia).

W § 2 załącznika rozwinięty został ustawowy obowiązek rzetelności, rozumiany nie tylko jako sumienność, wnikliwość i rozważność oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, ale także twórcze i aktywne podejmowanie zadań, w tym również trudnych rozstrzygnięć i ponoszenia odpowiedzialności za ich realizację. Do rzetelności w wykonywaniu obowiązków prawodawca zaliczył również w § 2 obowiązek lojalności wobec urzędu i zwierzchników, wykazywania powściągliwości w publicznym wypowiedaniu podglądów na temat pracy urzędów i organów państwa oraz świadomości i zgody na ograniczenie zasady poufności informacji dotyczącej życia osobistego członka korpusu. O ile trudno zakwestionować zasadność tych zasad etycznych, jak również ich szersze zakotwiczenie w Konstytucji, ustawie o służbie cywilnej (np. obowiązek wykonywania poleceń przełożonych) oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej³³, o tyle trudno przyporządkować je do jednej ogólniejszej kategorii, jaką jest rzetelność pracy. Powinny zostać więc wyodrębnione w osobny przepis. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różne poglądy dotyczące kwestii lojalności, szczególnie, jeśli chodzi o nieuprawnione ujawnienie informacji na temat decyzji rządu. Zdarzały się przypadki, w których takie udostępnienie informacji służyło interesowi publicznemu. Pomimo tego trudno poprzeć urzędników w podejmowaniu działań sprzecznych z ich obowiązkami służbowymi, a czasem także sprzecznych z prawem. Pozwalanie urzędnikom na podejmowanie samodzielnych decyzji co do tego, jakich praw i przepisów będą przestrzegali jest niebezpieczne. Członek korpusu jest winny ostateczną lojalność procedurze demokratycznej, a więc tym, którzy obejmują rządy w wyniku takiej procedury³⁴.

Kodeks Etyki Służby Cywilnej nakłada na członka korpusu obowiązek rozwoju własnych kompetencji³⁵, czym wykracza poza prostą dyspozycję ustawy dotyczącą rozwoju wiedzy zawodowej, ale mieści się w konstytucyjnej zasadzie profesjonalizmu. Nakaz rozwoju wiedzy zawodowej, oprócz prostego powtórzenia sformułowania ustawowego obejmuje także znajomość aktów prawnych, faktycznych i prawnych okoliczności spraw, gotowość do wykozystania wiedzy innych osób. Zabrakło w nim jednak dodefiniowania pojęcia

³³ Ustawa z dnia 6.9.2001 r. (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

³⁴ A. Kroeger, *op.cit.*, s. 42.

³⁵ Kompetencje rozumiane jako wiedza, umiejętności i odpowiedzialność – zob. W. Kopański, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000.

rozwoju wiedzy zawodowej np. poprzez wskazanie obowiązku uczestnictwa w szkoleniach, podnoszenia kwalifikacji, samokształcenia. Wskazane zostały natomiast inne dyrektywy postępowania, obejmujące raczej umiejętności niż wiedzę takie jak: przygotowanie do jasnego, merytorycznego i prawnego uzasadnienia własnych decyzji i sposobu postępowania, dbanie w wykonywaniu wspólnych zadań o jakość merytoryczną i dobre stosunki międzyludzkie, dążenie do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji w przypadku zróżnicowanych opinii w sprawie, życzliwość ludziom, zapobieganie napięciom w pracy i rozładowywanie ich, przestrzeganie zasad poprawnego zachowania (par. 3 załącznika).

Rozwinięcie obowiązku bezstronności, zgodnie z Kodeksem należy podzielić na postanowienia wprost związane z normami ustawowymi, jak: niedopuszczanie do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym, nie podejmowanie zajęć, które kolidowałyby z obowiązkami służbowymi, równe traktowanie uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych, bez ulegania naciskom i przyjmowania zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności, wystrzeganie się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesu, akceptowanie ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniającego członka korpusu urzęd³⁶; oraz na takie, które stanowią wyjście poza obowiązki stricte ustawowe. Są to: zakaz przyjmowania zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową, nie przyjmowanie korzyści materialnych ani osobistych od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy, nie demonstrowanie zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swojej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, szacunek dla prawa obywateli do informacji i jawności działania administracji publicznej³⁷ (§ 4 załącznika). Ostatni obowiązek wydaje się jednak mało związany z zasadą bezstronności urzędników i – tak jak część § 2 załącznika – powinien zostać wydzielony w osobny przepis. Zakaz przyjmowania zapłaty za wystąpienia publiczne związane z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą w niektórych urzędach interpretowany może być bardzo restrykcyjnie, i przejawiać się w zakazie pobierania wynagrodzenia za szkolenia lub wykłady na tematy, które należą do obowiązków służbowych człon-

³⁶ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

³⁷ Ustawa o dostępie do informacji publicznej.

ka korpusu. Wydaje się, że taka wykładnia tego przepisu jest zbyt daleko idąca. O ile jest oczywiste, że członek korpusu zapraszany jako osoba funkcyjna i pracownik danego urzędu do wygłoszenia wykładu na konferencji nie powinien za to pobierać wynagrodzenia, gdyż należy to do jego obowiązków służbowych, o tyle, jeżeli występuje tam jako osoba prywatna, ekspert w danej dziedzinie albo też w takim samym charakterze prowadzi szkolenia lub wykłady na zasadach komercyjnych, trudno odbierać mu prawo do ekwiwalentu za wykonaną pracę, jeżeli jest ona wykonywana poza godzinami pracy. Rozszerzająca wykładania tego przepisu mogłaby prowadzić do sytuacji braku dzielenia się wiedzą na rynku przez osoby będące najlepszymi specjalistami w zakresie danej dziedziny. Szkolenia i wystąpienia tego typu, bez względu na charakter ich odpłatności bądź braku odpłatności nie mogą kolidować z obowiązkami członka korpusu (nie może on więc doradzać np. jak omijać przepisy podatkowe).

Obowiązek neutralności politycznej zawarty w § 5 załącznika, wyodrębniony, jako szczególny obowiązek bezstronności obejmuje: lojalne i rzetelne realizowanie strategii i programu rządu, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne, udzielanie zgodnych z najlepszą wiedzą i wolą, obiektywnych porad i opinii zwierzchnikom, zakaz manifestowania poglądów i sympatii politycznych, dystansowanie się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych, mogących prowadzić do działań stronniczych oraz zakaz angażowania się w działania mogące służyć celom partyjnym, dbanie o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne, eliminowanie wpływów politycznych na rekrutację i awanse w służbie cywilnej, zakaz uczestnictwa w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu. § 5 załącznika do zarządzenia zawiera, w porównaniu do pozostałych przepisów kodeksu najwięcej norm stanowiących proste powtórzenie przepisów ustawowych. Natomiast jedna z wymienionych w nim dyrektyw postępowania, a mianowicie udzielanie obiektywnych porad i opinii zwierzchnikom, zgodnie z literaturą przyporządkowana jest do zasady rzetelności i powinna znaleźć się w § 2³⁸.

Analiza treści Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazuje na jego oparcie przede wszystkim na wartościach konstytucyjnych zawartych w art. 153 Konstytucji, którym odpowiadają konkretne paragrafy kodeksu (rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność, rozwój kompetencji). Poza art. 153 Kon-

³⁸ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 15.

stytucji wykracza tylko jeden przepis kodeksu, a mianowicie ten, który dotyczy praworządności i służebnej roli służby cywilnej względem obywateli. Takie rozszerzenie należy uznać za uzasadnione innymi przepisami Konstytucji, w szczególności statuującymi zasadę demokratycznego państwa prawnego i Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 i 2 Konstytucji). Z tego punktu widzenia Kodeks wykracza daleko poza ustawę o służbie cywilnej. Także w precyzowaniu przepisów prawa Kodeks nie ogranicza się wyłącznie do ustawy o służbie cywilnej, ale odwołuje się do innych podstawowych w tym zakresie regulacji, takich jak ustawa antykorupcyjna czy zapewnienie jawności działania administracji poprzez dostęp do informacji publicznej. Również i to rozszerzenie należy uznać za pozytywne i wskazane ze względu na konieczność zapewnienia kompletności całej regulacji. Jedyne zastrzeżenie, jakie można wnieść do postanowień Kodeksu dotyczy systematyzowania treści normatywnej w jednostkach redakcyjnych, które niekiedy wydaje się nie do końca odpowiadać naczelnej wartości podlegającej rozwinięciu w takiej jednostce. Zbyt mało poświęcono także miejsca na doprecyzowanie obowiązku rozwoju zawodowego. Generalna ocena aktualności i kompletności Kodeksu wypada jednak pozytywnie.

4. Zakończenie

Tworzenie spisanych etycznych norm postępowania dla służby cywilnej w Polsce nie jest działalnością wyjątkową, oderwaną od praktyki europejskiej. Do najbardziej znanych dokonań w tym zakresie należy siedem zasad sformułowanych w Wielkiej Brytanii przez Komisję do spraw Norm Życia Publicznego, znaną jako Komisja Nolana, powołaną przez premiera rządu brytyjskiego w 1994 r. Pomimo upływu czasu, zachowały one swój uniwersalizm i aktualność, a są to: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość, przykład z góry³⁹. Stosowną inicjatywę podjął także Parlament Europejski, który we wrześniu 2001 r. uchwalił w formie rezolucji Kodeks Dobrej Administracji, wyznaczający standardy właściwego postępowania pracowników administracji w relacji z obywatelami⁴⁰. Sam Kodeks Etyki Służby Cywilnej odwołuje się natomiast do Rekomendacji

³⁹ R. Mountfield, *Brytyjski model służby cywilnej* [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym, Materiały z konferencji...*, s. 64.

⁴⁰ J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika* [w:] *ibidem*, s. 72.

Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11.5.2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej, zawierającego m.in. regulacje antykorupcyjne.

Wadą formułowania zasad etycznych dla służby publicznej (administracji państwowej i samorządowej) w polskim systemie prawnym jest brak regulacji umożliwiających ustanowienie ustandaryzowanych reguł dla całej służby, która powinna kierować się jednolitymi wartościami. Taka inicjatywa mogłaby powstać jedynie na zasadzie dobrowolności i konsensusu tworzących ją instytucji i ich zrzeszeń (w przypadku administracji samorządowej). Dla tworzenia etosu jednolitej służby publicznej byłaby ona ze wszech miar wskazana, a za punkt wyjścia dla niej mógłby posłużyć Kodeks Etyki Służby Cywilnej.