

Łukasz Moniuszko

Etyka w służbie polityki

Этика на службе политики

Michał Kulesza, Magdalena Niziołek, *Etyka służby publicznej*,
Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, ss. 330

Autorzy omawianej książki zawodowo są związani z Uniwersytetem Warszawskim. Michał Kulesza to profesor UW, kierownik zakładu Nauki Administracji. Jest on m.in. współautorem ustawy o samorządzie gminnym z 1990 roku a także był uczestnikiem obrad Okrągłego Stołu. Natomiast Magdalena Niziołek jest doktorem nauk prawnych, a jej zainteresowania naukowe skupiają się m.in. wokół prawa administracyjnego oraz prawych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Efektorem zainteresowań autorów jest książka *Etyka służby publicznej*, na którą składa się siedem rozdziałów poprzedzonych krótkim wprowadzeniem. Publikację można podzielić na dwie części. Pierwsza to autorska analiza podjętego problemu, drugą zaś stanowią załączniki w postaci krajowych i zagranicznych aktów prawnych, z których niektóre bezpośrednio, a inne pośrednio odnoszą się do etyki urzędniczej.

Punktem wyjścia do rozważań podjętych w publikacji jest stwierdzenie, że „odkąd istnieją urzędy, administrację (...) próbowano wykorzystać-

wać do celów politycznych, albo prywatnych lub interesów grup bardziej lub mniej formalnych” (s. 19). Uzupełnieniem tego jest założenie, że każdy pracownik administracji publicznej w swej pracy niejako balansuje pomiędzy wymogami prawa, moralności, profesjonalizmu i sprawności funkcjonowania organizacji.

Niezbędnym zabiegiem przy poruszaniu zagadnień deontologicznych jest charakterystyka przyjętych założeń filozoficznych. Autorzy, próbując wyjść naprzeciw temu wymogowi, wychodzą od stwierdzenia, że etyka jest pojęciem niejasnym i zostaje określana przez inne niejasne określenie, jakim, według nich, jest moralność. Precyzując swoje stanowisko, uważają oni, że termin „etyka” odnosi się do zachowań jednostki, zaś moralność dotyczy zachowań grup społecznych. Takie stanowisko może jednak budzić zrozumiałe kontrowersje, biorąc pod uwagę choćby fakt, że etyka najogólniej może być także rozumiana jako nauka o moralności, a więc nie musi odnosić się do konkretnych zachowań. Zaskakujący jest również podział etyki zaproponowany przez

autorów, którzy w jej strukturze uważają jedynie metaetykę oraz etykę opisową. Jedynie tę drugą uważają za naukę o moralności. Nic zatem dziwnego, że także próby definicji pojęć mieszczących się w ramach podejmowanego problemu wydawać się mogą czytelnikowi zbyt powierzchowne. Wszak trudno wyciągnąć wnioski z definicji „ideału”, którym według autorów jest jedynie pojęcie mające swoje źródło w łacińskim zwrocie *idealis*. Uzupełniając analizę filozoficzną, autorzy odwołują się do wzorców z przeszłości. Za wzór mędrca, zapewne słusznie, uważają Sokratesa; wzorem odkrywcy jest Kolumb. Jednak nieco zaskakujący, w odniesieniu do poprzednich, jest wzór urody, który uosabiać ma Marilyn Monroe. Postacie te mają być odzwierciedleniem wzoru doskonałości osobistej sformułowanej przez Marię Ossowską.

Poddając analizie etyczne treści w filozofii Platona, autorzy wyrażają opinię, że mądrość była najważniejszym elementem w etyce greckiego myśliciela, pomijając ten aspekt w poznaniu dobra – prawdy – piękna, fundamentalnego założenia tej filozofii. Dalsza część rozważań filozoficznych prowadzi czytelnika m.in. do charakterystyki utylitaryzmu, która jest również nieco powierzchowna, praktycznie zbędna przy dalszych analizach problemu zawartego w tytule. Jako przedstawicieli tego systemu autorzy wskazują Benthama, Woltera, Heveliusa oraz Rousseau, zapominając zupełnie np. o Millu, którego przecież uznać należy za kluczowego

przedstawiciela tego nurtu. Krytyczne uwagi mogą powodować także powierzchowne opisy systemu filozoficznego Comte’a oraz Nietzscheańska koncepcja nadczłowieka, które ostatecznie nie są wykorzystane w dalszych partiach omawianej książki. Odnotować należy także odwołanie do neopozytywizmu i stwierdzenie, że etyka w tym systemie filozoficznym nie była uznawana za naukę. Rys historyczny systemów etycznych pozostawia więc sporo do życzenia, gdyż w zasadzie nie wiadomo, dlaczego autorzy zdecydowali się zaprezentować akurat te, a nie inne koncepcje.

Wywody *stricte* filozoficzne kończy charakterystyka bioetyki, której pojawienie się w publikacji nie jest merytorycznie uzasadnione, a na dodatek kontrowersje budzi proponowana przez autorów charakterystyka tego działu etyki. Charakteryzując tę dziedzinę etyki, opierają się oni jedynie na poglądach głoszonych przez P. Singera, którego uważają za twórcę tej subdyscypliny. Przytaczając jego poglądy, wskazują na takie jego kontrowersyjne wypowiedzi jak: „nie wszystkie istoty należące gatunku *homo sapiens* są osobami, istnieją także osobniki, które do tego gatunku nie należą” (s. 52) lub „nie każde życie ludzkie ma taką samą wartość” (s. 53). Ograniczenie się tylko do tych poglądów może zatem pozostawić w świadomości czytelnika niekoniecznie prawdziwy obraz bioetyki.

Autorzy podkreślają, że etyka jako nauka i prawo pozostają w bliskich relacjach, co jest ich zdaniem pożądane. Temu stanowisku na stronach

książki niekiedy jednak zaprzeczają, czego odzwierciedleniem jest, podane kilka wersów dalej, stwierdzenie, że przepis drogowy nakazujący jechać z prędkością 50 km/h nie ma wymiaru etycznego. Przechodząc do omawiania kluczowych pojęć deontologicznych, autorzy wychodzą z założenia, że kwalifikowaną formą zawodów są profesje, które charakteryzuje wymóg długotrwałego przygotowania. Po części należy się zgodzić, że mają one szczególną doniosłość społeczną. Jednak nie można zaaprobować tego stwierdzenia do końca. Za zajęcia doniosłe społecznie można zapewne uznać zawód lekarza, żołnierza lub nawet księdza, jednak trudno szukać doniosłości w zajęciu cukiernika czy szewca, których profesje również wymagają długotrwałego przygotowania.

Wypada natomiast zgodzić się ze stwierdzeniem, iż etyki zawodowe ograniczają możliwość popełniania czynów podlegających ocenie moralnej. Kulesza i Niziołek podkreślają jednak, że systemy deontologiczne mają wielu przeciwników. Według większości z nich dążenie do tworzenia kodeksów etycznych jest przejawem lęku przed podejmowaniem samodzielnych decyzji. Podkreślić należy, że stanowisko autorów w tej kwestii nie zostało w książce sformułowane. Odnosząc te problemy na grunt polskiej rzeczywistości urzędniczej, autorzy zauważają, że w naszym kraju toczy się niewiele dyskusji o problemie moralności w zarządzaniu publicznym, a podejmowane rozważania nie odwołują się do jasno określonych wartości łatwo pozwalających

określić urzędnicze zachowanie jako dobre lub złe. Autorzy postulują „procesowe” podejście do etyki służby publicznej. Opowiadają się zatem za wspólną pracą urzędników nad deontologią, co ma być realizowane przez omawianie i rozwiązywanie napotkanych w pracy problemów. Za trafną należy natomiast uznać uwagę, że często wyrazem obecności problematyki etycznej w urzędach jest zakurzony plakat z wypisanymi powinnościami.

Podkreślając potrzebę istnienia etyki administracyjnej, autorzy słusznie podkreślają jej wynikanie z natury administracji, której jednym z koniecznych zadań jest podejmowanie rozstrzygnięć i wydawanie osądów. Podkreślenie tego jest niewątpliwie słuszne, choć często pomijany jest tu fakt, że podatnicy utrzymujący urzędników mają prawo wymagać kompetencji i życzliwości, rzecz jasna w granicach prawa. Interesujące oraz niezbędne przy tych rozważaniach jest podkreślenie złożoności indywidualnych aspektów pracy urzędniczej. Wszak termin urzędnik może być odniesiony do geodety czy policjanta, co utrudnia sformułowanie jednolitej deontologii. Urzędnicy na co dzień konfrontują interesy petentów z interesami organizacji, chroniąc przy tym interes publiczny. Jednak za jednym z najczęstszych błędów towarzyszących administracji jest nieumiejętność przyznawania się do błędów. Autorzy uważają, że zarzuty ze strony obywateli są najczęściej ignorowane a pracownicy, którzy dopuścili się błędu, są chronieni przez współpracowników

oraz przełożonych. Takie działanie zaburza etos zawodowy danej grupy. Jest to zarzut warty szerszej dyskusji, biorąc pod uwagę choćby „zawirowania polityczne” rozgrywane w ostatnich latach. Remedium na podobne zachowania autorzy upatrują w apolityczności pracy urzędniczej, podkreślając, że w teorii oderwanie od polityki ma miejsce, jednak praktyka ukazuje coś zupełnie innego. Za przykład służy tu administracja PRL, stanowiąca wzorzec przenikania polityki do administracji.

Przemiany ustrojowe w Polsce przyniosły istotny i zauważony przez autorów problem: czy pozostawić pracowników z poprzedniego systemu, czy zatrudniać tylko nowych. Analizując wybrane akty prawne, Kulesza i Niziołek słusznie zauważają, że od 1989 roku każdy rząd zmieniał ustawy o pracownikach administracji publicznej. Zabiegi te są dość odważnie ocenione w publikacji, jako mające na celu uzależnienie wysokich stanowisk administracyjnych od polityki, a co za tym idzie, możliwości obsady na tych stanowiskach osób niespełniających wymogów formalnych koniecznych przy piastowaniu funkcji urzędnika. W ten sposób autorzy pośrednio przeciwstawiają te akty prawne również Konstytucji RP, zakładającej apolityczność urzędniczą.

Ciekawym zabiegiem wydaje się być wprowadzenie terminu „zarządzanie etyczne”, pod którym należy rozumieć włączenie do procesów zarządzania publicznego kryteriów etycznych. Choć stanowisko to wymaga głębszego uzasadnienia, to zgo-

dzić się należy z postulatem, że model etycznego administrowania coraz częściej postrzegany jest jako sposób motywacji urzędniczej do podnoszenia jakości świadczonych usług, a co za tym idzie, kształtowania zaufania społecznego. Równie interesujące jest użycie przez autorów terminu „infrastruktury etycznej”. Na przykładzie krajów anglosaskich autorzy ukazują, że skuteczne postępowanie etyczne w miejscu pracy nie musi wynikać ze sformalizowanej deontologii, a może być utrwalone w wielu innych przepisach. Nie zawsze bowiem spisana deontologia ma praktyczne zastosowanie, czego przykładem jest przyjęty w Polsce, w formie zarządzenia, *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*.

W wielu fragmentach autorzy przypominają czytelnikowi, że praca urzędnicza niesie ze sobą również dylematy etyczne, z których znaczna część jest jednoznacznie potępiana społecznie i prawnie. Niestety, omawiając to zagadnienie, sprowadzają oni niemal każde zachowanie do działań korupcyjnych. Za zaskakujące należy uznać stanowisko, że urzędnicy niechętnie optują za obsługą petentów przez Internet, gdyż ograniczenie kontaktów osobistych będzie powodowało mniej korupcjogennych możliwości. Nie sposób bowiem przełożyć wszystkich dylematów etycznych na konflikty interesów, choć odwrotna sytuacja jest formalnie możliwa. Zdecydowanie zbyt wiele miejsca w książce zajmuje więc problem korupcji. W publikacji jest widoczne pośrednie sprowadzanie do tego zagadnienia takich problemów jak nepotyzm,

klientelizm czy kumoterstwo, co czytelnik uznać może za nadinterpretację tego problemu. Nawet interpretacja terminu „nepotyzm” przez autorów zdaje się nieco wykraczać poza ramy definicji. Jako przykład nepotyzmu podają oni np. dziedziczenie władzy w Korei Płn., co można uznać za nieco zaskakujące.

Podejmując aspekt humanistyczny pracy urzędnika, Kulesza i Niziołek stosują termin „imperatywu organizacyjnego”, który postuluje, że cokolwiek dobre dla jednostki, musi pochodzić od organizacji. Autorzy słusznie zauważają, że zbyt przesadne zaangażowanie pracownika w wykonywane obowiązki może prowadzić do uzależnienia od urzędu, a więc pewnej odmiany pracoholizmu. Zaleta, jaką jest dyspozycyjność, łatwo może przerodzić się w problem „mieszkania w pracy”, co może doprowadzić do poczucia czynienia dobra jedynie w miejscu pracy, czego konsekwencją może być postrzeganie reguł świata zewnętrznego jako moralnie obojętnych.

Interesującym aspektem jest podanie namysłowi pojęć „biurokracja” i „lobbing” ocenianych przez polskie społeczeństwo raczej negatywnie. Biurokracja w swojej pierwotnej formie, stosowanej z powodzeniem w wielu krajach, stanowi wzór administracji jako instytucji pełniącej rolę służebną wobec petenta. Są kraje, w tym również Polska, gdzie zbyt obszerny formalizm spowodował kojarzenie tego słowa z patologią urzędniczą. Lobbying zdaniem autorów jest najważniejszym elementem ko-

munikacji społecznej pomiędzy różnymi środowiskami (grupami interesów), a decydentami politycznymi. W Polsce działa Polskie Stowarzyszenie Lobbyistów, które posiada indywidualną deontologię, która zakłada kontrolę społeczną nad działaniami lobbystycznymi. Podkreślić należy, że termin ten jest w naszym kraju kojarzony negatywnie, jako proceder podejrzany a wręcz przestępczy. Taki stan rzeczy nie powinien dziwić, biorąc pod uwagę chociażby głośną przed kilku lat sprawę jednego z czołowych producentów filmowych.

Istotnym wzbogaceniem książki jest zaprezentowany zarys historii służby publicznej, na której formalny początek autorzy wskazują okres III Republiki Francuskiej. Charakteryzując ten aspekt, autorzy przeciwstawiają dwóch władców – Ludwika XIV (który miał powiedzieć „Państwo to ja”, s. 79) oraz Fryderyka II Wielkiego („Jestem pierwszym sługą państwa”, s. 79).

Ogóle wrażenie z lektury jest pozytywne, ukazuje bowiem problem w nieco inny sposób, niż dotychczasowe publikacje z zakresu etyk zawodowych. Prawne uchwycenie jest tym bardziej interesujące, że dotychczas rynek wydawniczy nie dysponuje zbyt wieloma pozycjami pisanymi z takiego punktu widzenia. Niestety rozważania filozoficzne przy tej okazji zostały tu zdominowane aspektem prawnym.

Reasumując, można stwierdzić, że autorom pośrednio udało się wykazać, że etykę w służbie publicznej można ująć w ramach nie tylko ratu-

sza miejskiego i urzędu gminy, ale również wojska, policji czy szkoły. Jednak próba zmierzenia się z zagadnieniami filozoficznymi, koniecznymi w tego typu wywodach, nie jest mocną stroną omawianej publikacji. Na przykład, zupełnie nie na miejscu zdaje się być odwołanie do Nietzscheańskiej koncepcji nadczłowieka i wykorzystania jej przez nazistów, co nie ma żadnego odzwierciedlenia w podejmowanych problemach. Z lektury wynika przede wszystkim, że zasady moralnego postępowania w służbie publicznej nie muszą i nie wynikają jedynie z profesjonalnych kodeksów etycznych, ale również, a może przede

wszystkim, znajdują się w odrębnych przepisach, często w formie krótkiego zapisu. Zbyt stanowczo również autorzy akcentowali problem korupcji, który zepchnął na drugi plan inne, równie istotne problemy. Jednak uzasadnienia podejmowanych problemów należy uznać za wystarczające, gdyż z lektury zaczerpnąć można wiele aktualnych informacji. Autorzy słusznie postulują potrzebę apolityczności administracji publicznej, dostrzegając jednak, że jest to sfera odgrywająca ważną rolę w funkcjonowaniu państwa, a więc powinna być uwzględniana także z punktu widzenia strategii politycznych.