

Michał Kulesza, Magdalena Niziołek, *Etyka służby publicznej*,  
Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010,  
ss. 329

Autorzy prezentowanej książki zawodowo związani są z Uniwersyte-  
tem Warszawskim. Michał Kulesza to profesor UW, kierownik zakładu  
Nauki Administracji. Jest on m.in. współautorem ustawy o samorządzie  
gminnym z 1990 r., a także był uczestnikiem obrad Okrągłego Stołu. Na-  
tomiasz Magdalena Niziołek jest doktorem nauk prawnych, a jej zainte-  
resowania naukowe skupiają się m.in. wokół prawa administracyjnego  
oraz prawych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Efektom zainteresowań autorów jest prezentowana książka, na któ-  
rą składa się siedem rozdziałów poprzedzonych krótkim wprowadze-  
niem. Publikacja dzieli się na dwie części: pierwsza to autorska analiza  
podjętego problemu, drugą zaś stanowią załączniki w postaci krajowych  
i zagranicznych aktów prawnych, z których część bezpośrednio, a inne  
pośrednio odnoszą się do etyki urzędniczej.

Punktem wyjścia rozważań podjętych w publikacji jest stwierdzenie,  
że „odkąd istnieją urzędy administrację [...] próbowano wykorzystywać  
do celów politycznych albo prywatnych lub interesów grup bardziej lub  
mniej formalnych” (s. 19). Uzupełnieniem tego postulatu jest założenie,  
że każdy pracownik administracji publicznej w swej pracy niejako  
balansuje pomiędzy wymogami prawa, moralności, profesjonalizmu  
i sprawności funkcjonowania organizacji.

Przy poruszaniu zagadnień deontologicznych niezbędnym zabie-  
giem jest charakterystyka przyjętych założeń filozoficznych. Próbu-  
jąc wyjść naprzeciw temu wymogowi, Autorzy wychodzą od stwierdzenia,  
że etyka jest pojęciem niejasnym, a określa się ją przez inne niejasne ter-  
miny, jakim jest, według nich, moralność. Precyzując swoje stanowisko,  
stwierdzają, że termin etyka odnosi się do zachowań jednostki, moral-  
ność zaś 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 moralno-  
ści, a więc nie musi odnosić się do konkretnych zachowań. Zaskakujący  
jest również podział etyki zaproponowany przez autorów, którzy w jej  
strukturze zauważają 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 czytelnikowi wydawać się mogą zbyt powierzchowne. Wszak trudno wyciągnąć jakieś 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, sformułowanego przez Marię Ossowską.

Poddając analizie treści etyczne 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 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 Mill’u, którego przecież uznać należy za kluczowego przedstawiciela tego nurtu. Krytyczne uwagi mogą powodować także powierzchowne opisy systemu filozoficznego Comte’a oraz Nietzsche’ańska koncepcja nadczłowieka, które ostatecznie nie są wykorzystane w dalszych partiach prezentowanej 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, opierają się oni jedynie na poglądach głoszonych przez Petera 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 niekiedy zaprzeczają, czego odzwierciedleniem jest podane kilka wersów da-

lej stwierdzenie, że przepis nakazujący jechać z prędkością 50 km/h nie ma wymiaru etycznego. Przechodząc do omawiania kluczowych pojęć deontologicznych, autorzy wychodzą od 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, że 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. Należy podkreślić, że stanowisko autorów w tej kwestii nie zostało w książce sformułowane. Odnosząc te problemy do 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 jasno do określonych wartości, łatwo pozwalających określić urzędnicze zachowanie jako dobre lub złe. Autorzy postulują „procesowe” podejście do etyki służby publicznej. Postulują zatem wspólną pracę urzędników nad deontologią, co ma być realizowane przez omawianie i rozwiązywanie napotykaných w pracy problemów. Za trafną należy uznać uwagę, że często wyrazem obecności problematyki etycznej w urzędach jest zakurzony plakat z wypisanymi powinnościami.

Podkreślając potrzebę istnienia etyki administracyjnej, autorzy słusznie wskazują na 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 zyczliwości, rzecz jasno w granicach prawa. Interesujące oraz niezbędne przy tych rozważaniach jest podkreślenie złożoności indywidualnych aspektów pracy urzędniczej. Termin urzędnik może być wszak 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 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, chronieni są przez współpracowników i przełożonych. Takie działanie zaburza etos zawodowy danej grupy. Jest to zarzut co najmniej interesujący i wart 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, która jest najbliższym nam przykładem 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 wskazują, że od 1989 r. 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 pełnieniu funkcji urzędnika. W ten sposób autorzy pośrednio przeciwstawiają te akty prawne również Konstytucji RP, zakładającej apolityczność urzędniczą.

Ciekawym zabiegiem wydaje się wprowadzenie terminu „zarządzanie etyczne”, pod którym należy rozumieć włączenie do procesów zarządzania publicznego kryteriów etycznych. Choć stanowisko to wymaga głębszego uzasadnienia, to wypada zgodzić się 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 wykazują, że skuteczne postępowanie etyczne w miejscu pracy nie musi wynikać ze sformalizowanej deontologii, lecz 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, że praca urzędnicza niesie z 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. Problem korupcji zajmuje w książce zdecydowanie zbyt wiele miejsca. W publikacji widoczne jest pośrednie sprowadzanie do tego zagadnienia takich problemów, jak nepotyzm, klientelizm czy kumoterstwo, co czytelnik uznać może za nadinterpretację tego problemu.

Interpretacja terminu nepotyzm przez autorów wydaje się nieco wykraczać poza ramy definicji. Jako przykład nepotyzmu podają oni np. dziedzinę władzy w Korei Płn., co można uznać za lekko zaskakujące.

Podjmując aspekt humanistyczny pracy urzędnika, Kulesza i Niziołek stosują termin „imperatyw organizacyjny”, który postuluje, że wszystko, co 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. Zaletą, jaką jest dyspozycyjność, łatwo może się przerodzić 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 książki jest analiza 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 szeroki formalizm spowodował kojarzenie tego słowa z patologią urzędniczą. Lobbying, zdaniem autorów, jest najważniejszym elementem komunikacji 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. Należy podkreślić, że termin ten jest w naszym kraju kojarzony negatywnie, jako podejrzany lub wręcz przestępczy proceder. Taki stan rzeczy nie powinien dziwić, biorąc pod uwagę chociażby głośną sprawę kilku lat temu 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 sobie dwóch władców – Ludwika XIV (który miał powiedzieć „Państwo to ja”, s. 79) oraz Fryderyka II Wielkiego („Jestem pierwszym sługą państwa”, s. 79).

Ogólne wrażenie z lektury jest pozytywne, ukazuje ona bowiem problem w nieco inny sposób niż dotychczasowe publikacje z zakresu etyk zawodowych. Prawne uchwycenie jest tym bardziej interesujące, że dotychczas rynek wydawniczy nie oferował zbyt wielu pozycji pisanych z takiego punktu widzenia. Z tego powodu rozważania filozoficzne zostały tu zdominowane aspektem prawnym.

Reasumując, można stwierdzić, że Kuleszy i Niziołek pośrednio udało się wykazać, że etykę w służbie publicznej można ująć w ramach nie tylko ratusza miejskiego i urzędu gminy, lecz 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 wydaje się 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, lecz 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. Mimo to jednak uzasadnienia podejmowanych problemów należy uznać za wystarczające, gdyż z lektury można zaczerpnąć 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.

*Łukasz Moniuszko*