

ETYKA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski

SERIA AKADEMICKA

4. WYDANIE

ETYKA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

4. WYDANIE

Stan prawny na 1 września 2015 r.

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Aleksandra Natęcz-Zienkiewicz

Łamanie
Master

Poszczególne rozdziały napisali:
Iwona Bogucka – rozdz. 4, 5
Tomasz Pietrzykowski – rozdz. 1–3, 6–9

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9325-6
4. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	9
ROZDZIAŁ I. Podstawowe wiadomości o języku etyki	13
1. Zdania i fakty	13
2. Oceny i normy	18
3. Wypowiedzi performatywne i teoria aktów mowy	30
ROZDZIAŁ II. Moralność i etyka	33
1. Uwagi wstępne	33
2. Obiektywizm i kognitywizm	36
3. Subiektywizm i nonkognitywizm	42
4. Racjonalność sądów etycznych	47
ROZDZIAŁ III. Główne kierunki etyki normatywnej	55
1. Uwagi wstępne	55
2. Etyka deontologiczna (obowiązków)	56
3. Etyka konsekwencji (teleologiczna)	62
4. Płaszczyzny myślenia moralnego	66
5. Koncepcja etyki cnót	69
ROZDZIAŁ IV. Etyka zawodowa	76
1. Etyka zawodowa i jej przedmiot	76
2. Pojęcie zawodu, przesłanki tworzenia etyk zawodowych	87
3. Problem odrębności etyki zawodowej	92
4. Problem kodyfikacji etyki zawodowej	101
ROZDZIAŁ V. Infrastruktura etyczna administracji publicznej	110
1. Kształtowanie postaw etycznych	110
2. Elementy infrastruktury etycznej	113
3. Dobór kadr	116
4. Kształcenie i doradztwo etyczne	120
5. Źródła informacji o obowiązkach etycznych urzędników administracji publicznej	122

5.1. Przepisy ustrojowe	125
5.2. Przepisy regulujące procedury administracyjne	129
5.3. Kodeksy etyczne	134
6. Instrumenty kontroli i gwarancje realizacji zasad dobrej administracji	142
7. Odpowiedzialność	147
7.1. Odpowiedzialność cywilna	147
7.2. Odpowiedzialność karna	151
7.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna	158
ROZDZIAŁ VI. Praworządność	164
1. Uwagi wstępne	164
2. Pojęcie praworządności (państwa prawnego, rządów prawa)	165
3. Wartość praworządności w etyce urzędnika	172
4. Odmowa wykonania bezprawnego polecenia	178
5. Reakcja na naruszenia prawa	181
6. Przestrzeganie prawa w życiu prywatnym	184
ROZDZIAŁ VII. Interes publiczny	186
1. Uwagi wstępne	186
2. Rola racji interesu publicznego	187
3. Transparentność administracji oraz ochrona tajemnicy	193
4. Niezależność i odwaga	200
5. Ograniczenie ochrony prywatności urzędnika	202
ROZDZIAŁ VIII. Bezstronność i neutralność polityczna	205
1. Sytuacja i postawa bezstronności	205
2. Bezstronność, neutralność, lojalność	210
3. Obowiązek lojalnego wykonywania poleceń	219
4. Konflikt interesów	221
5. Korzyści majątkowe lub osobiste. Korupcja	228
6. Niemanifestowanie poglądów i zażyłości	231
ROZDZIAŁ IX. Profesjonalizm	235
1. Uwagi wstępne	235
2. Sumiennność, odpowiedzialność, kreatywność	236
3. Uprzejmość i życzliwość	239
4. Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi	242
5. Samodoskonalenie zawodowe	244
Bibliografia	247

Wykaz skrótów

ASPA	– <i>American Society for Public Administration</i>
bdw	– bez daty wydania
bmw	– bez miejsca wydania
EKDA	– Europejski Kodeks Dobrej Administracji
k.c.	– ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer
M.P.	– Monitor Polski
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
PiP	– „Państwo i Prawo”
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
u.o.p.d.g.	– ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.)
u.i.p.	– ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202)
u.p.u.p.	– ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.)

-
- u.s.c. – ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.)
- ZESC – Zasady Etyki Służby Cywilnej (Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej; M.P. Nr 93, poz. 953).

Wprowadzenie

We współczesnej teorii i filozofii prawa bardzo wyraźnie artykułowany jest pogląd o niemożności wytyczenia ścisłej granicy między wpływem prawa i moralności na sposób postrzegania przez nas tego, jak powinniśmy postępować wobec siebie nawzajem. Normy i oceny moralne w istotnej mierze współwyznaczają treść prawa „w działaniu”, uzupełniając, korygując bądź wręcz zastępując to, co jest rzeczywistoście uznawane za obowiązki i uprawnienia podmiotów prawa. Jeden z najbardziej fascynujących sporów w filozofii prawa dotyczy tego, czy i w jakim stopniu stanowi to konieczną i nieodzowną cechę każdego porządku prawnego, w jakim zaś jest swego rodzaju historycznym wyborem poszczególnych społeczności, które same decydują, czy i na ile moralność ma wpływać na to, co będzie przez nie traktowane jako „prawo” i jego „właściwe” rozumienie i stosowanie. Nie mniej interesująca i doniosła praktycznie jest przy tym refleksja nad tymi wartościami i normami moralnymi, które wraz z regulacjami prawnymi współkształtują wzorce postępowania w rozmaitych dziedzinach życia społecznego. Te właśnie wartości i ich praktyczne konsekwencje, współtworzące wzorzec urzędnika administracji publicznej uczestniczącego w sprawowaniu władzy nad innymi obywatelami, są zasadniczą treścią oddawanej do rąk Czytelnika publikacji.

Los sprawił, że obydwójce, wykazując zainteresowania naukowe problemami pogranicza prawa i etyki, mieliśmy okazję skonfrontowania wiedzy akademickiej z doświadczeniami praktycznymi w sferze administracji publicznej. Niniejsza książka jest jednym z owoców tej konfrontacji. Staraliśmy się ująć w niej zarówno pewien ogólny zarys podstawowych zagadnień filozofii moralności – niezbędny, naszym zdaniem, do należytego zrozumienia problemów moralnych i sporów etycznych, jak i przegląd wartości i postulatów etycznych związanych z rolą urzędnika administracji publicznej zarówno w świetle regulacji prawnych, jak i rozmaitych kodeksów i zbiorów zasad etyki zawodo-

wej urzędników. Każde z tych zagadnień staraliśmy się przedstawić możliwie zwięźle, mając na względzie ograniczenia wykładu akademickiego. Nieuchronną tego ceną jest konieczność potraktowania wielu zagadnień w sposób znacznie bardziej powierzchowny, niż by na to zasługiwały. Co więcej, jak wszyscy autorzy zajmujący się problemami granicznymi kilku dziedzin wiedzy, skazani byliśmy na wiele kompromisów dotyczących zagłębienia się w szczegółowe problemy i niuanse uznawane za istotne w ramach każdej z nich.

Przyjęta przez nas perspektywa sprawia, że oddawana do rąk Czytelnika książka nie może być traktowana ani jako wykład prawa urzędniczego, karnego bądź administracyjnego, ani też etyki stosowanej, normatywnej lub tym bardziej filozofii moralności. Łącząc elementy każdej z tych dziedzin, sięgamy po używaną tam aparaturę pojęciową, formułowane poglądy lub podnoszone pytania w sposób instrumentalny – zmierzający do prezentacji pewnego zbioru problemów sytuujących się na ich pograniczu i ogniskujących w praktyce funkcjonowania administracji publicznej. Co więcej, kierując tę publikację przede wszystkim do studentów administracji oraz praktyków – urzędników chcących nieco szerzej spojrzeć na swoje obowiązki i ich aspekty etyczne, świadomie zrezygnowaliśmy z pogłębiania wielu *stricte* dogmatyczno- oraz filozoficzno-prawnych wątków, poprzestając jedynie na ich zasygnalizowaniu. Jednakże liczymy na to, że już samo zakreślenie pewnego pola dyskusji, niepretendujące bynajmniej do wyczerpania pojawiających się w niej zagadnień, okaże się dla Czytelnika zachętą do dalszych samodzielnych poszukiwań intelektualnych, krytycznej refleksji i namysłu nad etycznymi wyzwaniem społecznej roli urzędnika – depozytariusza *imperium* władzy publicznej. Jeżeli nasze rozważania zdołają zainspirować Czytelnika do refleksji, spełniony zostanie zasadniczy cel pracy, zaś jeśli przy tym uda się zwrócić uwagę na tego rodzaju aspekty praktyki zawodowej, które wcześniej ignorował lub których nie brał pod uwagę – nasze zamierzenia zostaną zrealizowane w stopniu najwyższym. Wierzymy, że jest to możliwe, albowiem w pewnej mierze stało się tak już z nami samymi – praca nad tą książką pozwoliła nam lepiej dostrzec i uświadomić sobie niemało problemów i wątpliwości, z których wcześniej nie w pełni zdawaliśmy sobie sprawę.

Choć poszczególne rozdziały pracy zostały opracowane przez autorów samodzielnie (Iwona Bogucka – rozdziały IV–V, Tomasz Pietrzykowski – rozdziały I–III, VI–IX), to jednak prezentowane w nich poglądy są wyrazem wspólnie wypracowanego i wielokrotnie dyskutowanego stanowiska.

Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski

Rozdział I

Podstawowe wiadomości o języku etyki

1. Zdania i fakty

Dla zrozumienia specyfiki dyskursu etycznego nieodzowne jest krótkie scharakteryzowanie podstawowych rodzajów występujących w nim wypowiedzi. Wśród nich najbardziej elementarną kategorią są zdania (w sensie logicznym) będące wypowiedziami opisowymi, stwierdzającymi istnienie bądź nieistnienie jakiegoś faktu. Do tej grupy należy np. zdanie „pies ma cztery łapy” (zdanie prawdziwe) lub „trawa jest czerwona” (zdanie fałszywe). Zdania mogą – jak w podanych przykładach – odnosić się do tzw. faktów zwykłych (naturalnych, przyrodniczych), stanowiących element rzeczywistości istniejącej niezależnie od człowieka i jego świadomości. Trawa, drzewa, góry, psy bądź ludzie istnieją niezależnie od tego, czy zdajemy sobie z tego sprawę, i mają określone cechy niezależnie od naszego do nich stosunku. Zdania mogą się jednak odnosić nie tylko do tego rodzaju faktów naturalnych, lecz także do zjawisk nieco odmiennej natury. Faktem może być bowiem nie tylko istnienie drzew, chmur, atomów, ciepła lub grawitacji, lecz także koncertów, pokazów mody, wykładów, defilad, giełd, mniichów, decyzji administracyjnych, kart kredytowych bądź spółek akcyjnych. Fakty te polegają na tym, że określonym faktem zwykłym (osobom, przedmiotom, zachowaniom) przypisywany jest pewien dodatkowy, konwencjonalny status, istniejący jedynie w sferze świadomości ludzkiej. Dana osoba „nosi” takie czy inne nazwisko, „jest” studentem, profesorem, urzędnikiem, księdzem bądź generałem, pewne zdarzenia „stanowią” rozprawę sądową, zawarcie małżeństwa, mecz piłki nożnej, pokazy tańca, przyjęcie komunii świętej lub zgromadzenie akcjonariuszy, pewne przedmioty zaś są banknotami, dowodami

osobistymi, indeksami, kartami debetowymi, biletami kolejowymi etc. A zatem, zgodnie z przyjmowanymi społecznie regułami, osobom, przedmiotom bądź zachowaniom spełniającym określone warunki nadawany jest pewien szczególny status, z którym związane są takie czy inne konsekwencje.

Fakty konwencjonalne istnieją dlatego, że pewne fakty zwykle uważamy za „coś więcej” niż tylko określone zjawiska bądź przedmioty fizyczne. Gdyby nikt nie uważał pewnych skrawków papieru za banknoty czy bilety, osób za urzędników lub generałów, a zdarzeń za rozprawy sądowe albo mecze piłki nożnej, nie byłyby one nimi. Żaden kawałek plastiku nie jest „sam z siebie” kartą kredytową, żadne ruchy – meczem piłki nożnej ani żadna osoba – notariuszem. Traktowanie ich w ten właśnie sposób nie jest jednak zjawiskiem następującym na zasadzie *deus ex machina*. Stają się one określonymi faktami o charakterze konwencjonalnym na gruncie pewnych reguł. Ich funkcjonowanie wskazuje, jakie obiekty, w jakich okolicznościach i przy spełnieniu jakich warunków należy traktować jako „kartę kredytową”, „mecz piłki nożnej” lub „akt notarialny”, oraz co z posiadania takiego statusu wynika. Istnienie faktu konwencjonalnego jest więc na ogół wytworem posługiwania się przyjętymi społecznie regułami wskazującymi, jakie fakty zwykle mają „liczyć się” jako pewne fakty konwencjonalne. Reguły te, rzecz jasna, mogą mieć charakter zupełnie nieformalny (np. jaki dzień „liczy się” jako „dzień bez krawata”) lub sformalizowany (jaka osoba „liczy się” jako Prezydent RP). Reguły takie sprowadzić można do formuły „X w okolicznościach Z liczy się jako Y”, nazywanej regułą konstytutywną danego faktu konwencjonalnego. Jest ona schematem obrazującym sposób istnienia tego rodzaju faktów. Choć powstawanie, konsekwencje istnienia, zmiany bądź unicestwienie faktu konwencjonalnego bywa kwestią bardzo złożonych zespołów reguł, ich schemat sprowadzić można właśnie do takiej, stosunkowo prostej, formuły. W ten właśnie sposób pewne osoby po spełnieniu określonych warunków „liczą się” jako małżonkowie, w pewnych sytuacjach zadawanie pytań przez jedną osobę i udzielanie jej odpowiedzi przez inną „liczy się” jako egzamin, przesłuchanie, rozmowa kwalifikacyjna, wywiad etc.

Swoisty charakter faktów konwencjonalnych polega na tym, że „bycie Y” pociąga za sobą pewne normatywne konsekwencje, których nie wiąże się z samym „byciem X”. Na przykład bycie „generałem Janem

Kowalskim” nadaje pewne uprawnienia i obowiązki, które nie wynikałyby z faktu bycia istotą ludzką urodzoną w określonym czasie i miejscu, mającą określone cechy fizyczne i psychiczne. Jeżeli dany kawałek plastiku „jest” kartą kredytową, to z faktem tym związane są pewne skutki normatywne, które nie wynikają z faktu zwykłego bycia kawałkiem plastiku, mającym pewien kształt, wielkość, kolory etc. Stąd też zauważa się, że reguła konstytucyjna „X liczy się jako Y” stanowi w istocie rekonstrukcję całych (nierzadko bardzo złożonych) zespołów reguł wskazujących, jak uzyskuje się i traci określony status, a także jakie i dla kogo wynikają z tego konsekwencje normatywne¹.

W odróżnieniu więc od faktów naturalnych, istnienie faktów konwencyjonalnych jest zależne od świadomości. Gdyby na świecie nie było ani jednej istoty obdarzonej świadomością, wówczas psy mogłyby mieć nadal cztery łapy, trawa mogłaby być nadal zielona, a głębokość Jeziora Żywieckiego byłaby taka sama jak obecnie (choć, oczywiście, nie miałyby jej kto ani zmierzyć, ani przedstawić w kategoriach takiego bądź innego systemu metrycznego). Nie mogłyby natomiast istnieć (czego zapewne nie wszyscy by żałowali) boiska piłkarskie, turnieje tańca, procesy cywilne, wykłady czy egzaminatorzy. Zdania o faktach konwencyjonalnych mogą być prawdziwe, jak np. „Czesław Miłosz jest laureatem Nagrody Nobla”, „Traktat o Unii Europejskiej został zawarty w dniu 7 lutego 1992 r.”, jak i fałszywe, np. „Uniwersytet Śląski składa się z 13 wydziałów”. Prawdziwość lub fałszywość faktów konwencyjonalnych jest uzależniona od przyjmowanych reguł dotyczących warunków wymaganych do przypisania określonym faktom naturalnym statusu takiego czy innego faktu konwencyjonalnego. Reguły te rozstrzygają, jakie osoby należy traktować jako „laureatów Nagrody Nobla”, jakie ruchy, gesty i słowa jako „zawarcie Traktatu o Unii Europejskiej”, a jaki zespół budynków i osób jako „wydział Uniwersytetu Śląskiego”.

Istnienie faktów konwencyjonalnych i prawdziwość lub fałszywość odnoszących się do nich zdań miewa przy tym charakter obiektywny

¹ Choć, oczywiście, reguły te nie muszą być tak sformalizowane, jak w przypadku tego rodzaju faktów konwencyjonalnych, jaki stanowią fakty prawne. Na przykład faktem konwencyjonalnym jest bycie *celebrity* lub „autorytetem moralnym”, trudno jednak byłoby wskazać katalog wynikających z tego konsekwencji normatywnych, choć oczywiście z posiadaniem tego rodzaju statusu wiążą się takie czy inne oczekiwania lub postawy zajmowane wobec nich przez innych.

Iwona Bogucka – doktor nauk prawnych; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w przeszłości członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach i radca prawny; członek Rady Instytutu Etyki Prawniczej; autorka monografii *Funkcje prawa. Analiza pojęcia* (2000) oraz artykułów z zakresu teorii prawa poświęconych m.in. zagadnieniom derogacji, uznania administracyjnego, a także problematyce etyki zawodowej.

Tomasz Pietrzykowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; od 1999 r. praktykujący prawnik, od 2004 r. radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Katowicach; członek Rady Instytutu Etyki Prawniczej; w latach 2005–2007 wojewoda śląski; autor m.in. monografii *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz* (2004), *Etyczne problemy prawa* (2005, 2011), *Podstawy prawa intertemporalnego* (2011), *Intuicja prawnicza* (2012), *Ujarmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa* (2014), współautor I tomu *Systemu Prawa Prywatnego* (2007, 2012); opublikował także kilkadziesiąt artykułów i studiów naukowych w kraju i za granicą.

Etyka w administracji publicznej to podręcznik wprowadzający i zapewniający przygotowanie do praktyki samodzielnego postrzegania i rozwiązywania zawodowych dylematów moralnych. Dostarcza informacji o kluczowych terminach etyki i kierunkach etycznych, pokazując na czym polega uzasadnianie sądów etycznych i jakie jest źródło oraz charakter norm moralnych w poszczególnych rodzajach etyki. Wyposaża w ten sposób czytelnika w podstawowe kwalifikacje umożliwiające identyfikację problemów jako zagadnień moralnych. Omawia najważniejsze wartości związane z działaniem administracji publicznej, akcentując ich wieloaspektowość, wskazuje też na instrumenty ich realizacji i rodzaje możliwych zagrożeń. Praca jest napisana jasnym i zrozumiałym językiem, stanowi cenną pomoc zarówno dla studentów, jak i pracowników organów administracji oraz innych osób związanych ze służbą publiczną, zainteresowanych etycznym wymiarem funkcjonowania administracji współczesnego państwa.



9788326493256 W04P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-264-9325-6



9 788326 493256



LEX Student
Prawa