

Multicentryczność systemu standardów etycznych administracji publicznej

Wprowadzenie

W ostatnich latach w badaniach nad administracją publiczną obserwować można stały wzrost zainteresowania tzw. nieformalnymi źródłami prawa (kodeksy etyki, moralność, zwyczaj, kultura organizacyjna, misja urzędu, czas i jakość usługi), traktowanymi do tej pory w kontynentalnych systemach prawnych z dużą nieufnością. Tendencja ta nie jest jedynie wyrazem określonej „mody” na kodeksy etyczne, ale ujawnia – jak się wydaje – konieczność poszukiwania szerszej wizji administracji publicznej, funkcjonującej w złożonym środowisku społecznym i realizującej zarazem zasadę państwa prawa. W Polsce po 1989 r. pojawiła się ponadto kwestia zmian ustrojowych, oczekiwano poprawy jakości działania administracji publicznej, w tym jej profesjonalizmu, odpowiedzialności, walki z korupcją i butą administracyjną. Powrócono do koncepcji służby cywilnej i utraconego przedwojennego etosu urzędnika. Niniejsze opracowanie przedstawia koncepcję rozbudowanego systemu źródeł standardów etycznych administracji publicznej. O niektórych jej elementach wspomniano wstępnie w innych publikacjach, ale bez wskazania podstaw teoretycznych i bez ujęcia, które można określić jako całościowe¹. Z. Ziemiński, poddając

¹ T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 62–63; idem, *Edukacja w zakresie etyki zawodów prawniczych – o potrzebie pewnej akademickiej eutopii*, „Prawo i Więź” 2014, nr 4, s. 7.

analizie zagadnienie koncepcji źródeł prawa, zwraca między innymi uwagę, by rozróżnić między normatywną koncepcją źródeł prawa a teorią źródeł prawa jakiegoś systemu². Niniejszy tekst, zachowując przywołaną dystynkcję, jest próbą wskazania zarówno na ogólne podstawy teoretyczne (1), jak i na złożony, multicytryczny system źródeł standardów etycznych administracji publicznej państwa prawa (2–6).

1. Standardy etyczne administracji publicznej – punkt wyjścia

Proponowana w tym opracowaniu koncepcja multicytrycznego systemu źródeł standardów etycznych administracji publicznej w punkcie wyjścia zakłada nie tylko podejście socjologiczne, dominujące obecnie, jak się wydaje, wśród administratywistów, ale także ujęcie kulturowe, w badaniach zaniedbane lub niedoceniane. A przecież od najdawniejszych czasów administracja jako pewna organizacja zarządzająca interesami społecznymi (obronność, porządek publiczny, podatki, handel, ochrona zdrowia) była też przejawem określonej kultury danej grupy społecznej. Najogólniej mówiąc, administracja była zawsze wytworem człowieka „uprawiającego” (łac. *cultura* – uprawa) naturę w konkretnym czasie i miejscu. Można zatem przyjąć, przynajmniej wstępnie, że administracja jest pewnym zjawiskiem społeczno-kulturowym.

Zdaniem P. Sztompki większość współczesnych określeń kultury kładzie nacisk na to, że zasadniczo determinuje ona właściwy, pożądany sposób życia, opisuje to, jak ludzie powinni postępować. Kultura wskazuje na cenne dla danej grupy społecznej stany rzeczy (wartości), a zarazem dostarcza wzorców powinnego zachowania. Kulturę należy tu więc rozumieć jako pewien aksjo-normatywny system organizowania życia społecznego. Wśród różnych koncepcji człowieka (*homo socius*, *homo politicus*, *homo ludens*) występuje i taka, która postrzega go jako istotę przede wszystkim kierującą się regułami. Od świata natury odróżnia go kultura, zbiór reguł stanowiących ramy jego własnej aktywności zarówno indywidualnej, jak i społecznej³. Każde administrowanie będzie zatem ostatecznie wyznaczone przez reguły kulturowe rozmaitego pochodzenia.

² Zob. szeroko na ten temat Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 244–274.

³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 257–260.

Do powyższej konstatacji, traktowanej jako teoretyczny punkt wyjścia, należy dodać uwagę odnoszącą się do innej kwestii. W najnowszej teorii i filozofii prawa nastąpiła wyraźna reinterpretacja związków pomiędzy prawem i moralnością oraz innymi regulatorami życia społecznego. W kontynentalnej kulturze prawnej najważniejszym faktem prawotwórczym są akty stanowienia prawa przez upoważniony organ. Pojawia się tu wiele trudności, m.in. złożony problem ostatecznej legitymizacji tego organu. Po debatach i sporach wokół dominującej w przeszłości doktryny pozytywizmu prawniczego obecnie przyjąć można, że obowiązywanie normy prawnej jest nie tylko uzasadnione względami formalnymi prawa, ale także pewnym „minimum uniwersalnych standardów moralnych”⁴, co wskazuje na społeczny charakter prawa (H. Hart), a także na jego fundament kulturowy, jak tu przyjęto. Człowiek „wchodzi” bowiem w życie społeczne poprzez kulturę, edukację w zakresie jej systemu aksjo-normatywnego, nie zaś, jak ma to miejsce w świecie zwierząt, jedynie przez fakt urodzenia.

Warto przejść teraz do nieformalnych źródeł prawa w działaniu administracji. Jeśli weźmie się pod uwagę fakt – co podkreśla E. Ura – że działalność administracji obejmuje zwykle zróżnicowane i niekiedy dość odległe obszary, to nie jest możliwe, ani nawet celowe, uregulowanie wszystkiego przepisami prawa. W tej działalności trzeba niekiedy sięgać do innych regulatorów zachowań, których treści nie można wyraźnie sprecyzować. Według E. Ury „[n]ormy etyczne mają dość duże zastosowanie przy interpretacji obowiązków urzędników administracji publicznej, zwłaszcza gdy przepisy ustawy określające zakres tych obowiązków używają sformułowań typu godne zachowanie się. Próba prawnej interpretacji tych norm są kodeksy etyczne tworzone dla poszczególnych grup urzędników administracji publicznej”⁵. Przypomnijmy też, że w Polsce po 1989 r. zainicjowane reformy zostały ukierunkowane na wszystkie sfery życia publicznego, w tym także na kształtowanie etosu urzędnika. Od początku nikt nie miał wątpliwości, iż zdecydowanej poprawy wymaga czynnik ludzki, czy też to wszystko, co składa się na element mentalny oraz powiązane z nim dobre praktyki postępowania urzędników administracji publicznej. Dzisiaj w sposób bardziej zdecydowany podkreśla się rolę i znaczenie etyki urzędniczej oraz etyki zawodów prawniczych.

⁴ Por. J.M. Broekman, *Minimalna zawartość pozytywizmu w prawie i w teorii prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. 38, s. 7–8.

⁵ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 51.

Wśród polskich teoretyków prawa administracyjnego w przyjmowanej koncepcji źródeł wskazuje się zarówno na formalne, jak i nieformalne źródła tego prawa, tj. normy społeczne (moralność, zwyczaj, obyczaje, normy techniczne), podkreślając znaczenie i rolę tych ostatnich⁶. W tej kwestii warto przytoczyć także uwagę J. Błasia: „Prawo powszechnie obowiązujące stanowiące w państwie prawa przez organy właściwych władz publicznych zawsze, w mniejszym lub większym zakresie, wyraża prawo moralne, rozszerza je lub zawęża, wypełnia lub ogranicza, wielorako interpretuje, a nawet modyfikuje, lecz uchylić i znieść prawa moralnego nie może. [...] Podobnie żaden akt stosowania prawa powszechnie obowiązującego nie jest w żaden sposób obojętny względem prawa moralnego”⁷. Warto także zauważyć publikację J. Izdebskiego na temat misji administracji publicznej. Termin „misja” ma charakter wartościujący i mimo różnych znaczeń dość wyraźnie wskazuje także na źródło standardów etyczno-zawodowych w działaniach na rzecz interesu publicznego⁸.

W kontekście zagadnienia relacji prawa i moralności warto na płaszczyźnie prawnoporównawczej i kulturowej przywołać pracę L. Leszczyńskiego *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej*. Podejmuje ona zagadnienie jednego z najważniejszych rodzajów działań administracji japońskiej – *Gyoseishido*, tj. stosowania instytucji nieformalnych zaleceń, oddziałujących jednak skutecznie na postępowanie różnych podmiotów w procesie decyzyjnym stosowania prawa. Publikacja ta, niezwykle cenna i znana w polskiej literaturze teoretycznoprawnej, aczkolwiek niezbyt często wykorzystywana, pozwala uchwycić pewne odmienności, a zarazem podobieństwa problemów różnych kultur prawnych w stosowaniu prawa w relacji do przesłanek nieformalnych, aksjologii prawa, luzów decyzyjnych, zwyczaju. Warto też zauważyć, że pierwsza część książki nosi tytuł *Kultura, prawo, administracja*, co daje szeroki opis tła kulturowego japońskiego systemu prawa, państwa i administracji. Autor dość wyraźnie uwypukla myśl, iż nie da się zrozumieć japońskiej praktyki administracyjnej, jej elementów władczych i niewładczych, bez uwzględnienia wzorców postępowania wyprowadzanych z szerszego

⁶ Ibidem, s. 49.

⁷ A. Błaś, *Normy etyczne pracownika administracji publicznej w państwie prawa*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 277.

⁸ Szeroko na temat organizacji, zarządzania i misji administracji publicznej zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

kontekstu społeczno-kulturowego, co – jak wiadomo – w kontynentalnej kulturze prawnej było traktowane z dużą dozą nieufności⁹. Dla przypomnienia można dodać, że Weberowski model administracji był modelem zamkniętym w stosunku do otoczenia społecznego, ujmującym administrację jako „obóz warowny”. Natomiast modele, które obecnie upowszechniają się w świecie, w tym w Europie, traktują administrację i jej społeczne otoczenie jako swoiste „targowisko”, komunikacyjną sieć wielu powiązań. Model ten obrazuje sytuację, w której przekaz informacji między administracją a społeczeństwem jest dwustronny i polega na jej stałej wymianie. W modelu tym podkreśla się także partycypację obywateli w sprawowaniu władzy, jawność i społeczną odpowiedzialność administracji.

A zatem, biorąc pod uwagę przywołane wyżej podejście społeczno-kulturowe, zakładające wielość systemów aksjo-normatywnych kultury, a także trudne do „sztywnej” regulacji różne działania administracji publicznej, zaproponować można koncepcję rozbudowanego (multicentrycznego) systemu źródeł standardów etycznych administracji publicznej. System taki tworzą następujące, zróżnicowane rodzajowo, źródła: 1. ustawowe, 2. pozaustawowe, ale jakoś skodyfikowane zasady, reguły i zalecenia dobrych praktyk w administracji, 3. standardy kultury organizacyjnej i misji administracji publicznej, 4. ogólne zasady związane z wykonywaniem poleceń przełożonego, 5. normy moralności społecznej oraz 6. normy moralności ogólnoludzkiej. Zakłada się, że te różne systemy normatywne wyznaczają sposoby działań administracji jako pewnej organizacji i jej kadr. Przy czym normy te mogą wzajemnie się wzmacniać (być zgodne) albo też wywoływać konflikt, najczęściej organizacyjny bądź w związku z konkretnymi poleceniami przełożonego. Niemniej należałoby przyjąć, że ze względu na wspólne szersze podłoże kulturowe konflikty te można rozwiązać. Obecnie z założenia kodeksy etyki urzędniczej nie mogą być sprzeczne ani z obowiązującym prawem, ani też z uznawaną w danym kręgu kulturowym moralnością. To właśnie tło społeczno-kulturowe wyznacza ostateczny horyzont i określone ramy działania administracji publicznej w państwie prawa. Oczywiście, do nieformalnych źródeł prawa administracyjnego, mających wpływ na proces stosowania prawa przez organy administracji, zalicza się także orzecznictwo sądowe.

⁹ Zob. szerzej L. Leszczyński, *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej*, Lublin 1996, zwł. rozdz. I, s. 13–80.

2. Źródła ustawowe

Wyjść należy – jak wyżej ustalono – od źródeł ustawowych. Można powiedzieć, że współcześnie normy moralne są inkorporowane do systemu prawa na trzy sposoby. Po pierwsze, może to być inkorporacja bezpośrednia, gdy do systemu prawa wprowadza się określone normy o semantyce moralnej w celu ochrony wartości społecznie ważnych, a w omawianym przypadku – ważnych w sferze służby publicznej. Po drugie, przepisy prawa mogą mieć charakter klauzul generalnych, odsyłających do wartości, norm i ocen moralnych. Na przykład w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁰ takimi klauzulami są odesłania do zasad interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego (art. 7 k.p.a.). Ustawodawca używa klauzul generalnych, wskazując na wzorce postępowania znajdujące się poza prawem, w celu bardziej elastycznego stosowania przepisów. I po trzecie, w tekście prawnym spotkać można inne wyrażenia nieostre, tzw. zwroty wartościujące, odsyłające do w miarę jednolicie społecznie uznawanych wartości. Niżej, ze względu na ograniczony charakter niniejszego opracowania, omówiono tylko źródła ustawowe inkorporowane bezpośrednio.

Omawiając źródła ustawowe, wyjść należy od prawa do dobrej administracji wysłowionego w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (UE)¹¹, proklamowanej na szczycie UE w Nicei 7 grudnia 2000 r., ale formalnie wiążącej dopiero wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, tj. od 1 grudnia 2009 r. Warto tu przypomnieć, że na mocy art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Karta praw podstawowych ma taką samą moc prawną jak Traktaty¹², a jej postanowienia w żaden sposób nie modyfikują kompetencji Unii określonych w Traktatach. Podstawowe prawo obywatela UE do dobrej administracji oznacza przede wszystkim możliwość bezstronnego i rzetelnego załatwiania swoich spraw w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii (art. 41 ust. 1). Prawo to obejmuje uprawnienie każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte środki negatywnie wpływające na jej sytuację; każda osoba ma także prawo dostępu do akt sprawy, z zastrzeżeniem poufności, tajemnicy zawodowej i handlowej; każda podjęta przez organ decyzyja

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹¹ Por. Dz.Urz. UE C 83/02 z 30 III 2010 r.

¹² Por. Dz.Urz. UE C 83/01 z 30 III 2010 r.

musi także zostać uzasadniona (art. 41 ust. 2). Ponadto prawo do dobrej administracji przewiduje możliwość domagania się od Wspólnoty naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub jej pracowników (art. 41 ust. 3), każdy może też zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i powinien otrzymać odpowiedź w tym samym języku (art. 41 ust. 4). Warto dodać, że przywołane wyżej prawo odnosi się do każdego, kto znalazł się na terenie UE, niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

Należy zauważyć, że polska konstytucja¹³ nie formułuje w sposób wyraźny prawa do dobrej administracji. Niemniej za taką podstawę należy uznać: zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2), zasadę praworządności (art. 7), zasadę równego traktowania przez władze publiczne (art. 32), zasadę prawa do sądu (art. 45) oraz zasadę odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną (art. 77). Przede wszystkim jednak nie można zapominać, że w art. 153 Konstytucji RP zakotwiczenie znajduje zupełnie nowy po reformach ustrojowych lat 1989/1990 element idei władzy wykonawczej w Polsce, tj. służba cywilna pomyślana jako odrębny korpus, działający w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny w celu wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów¹⁴.

W związku ze służbą cywilną warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, stanowi ona istotną wartość konstytucyjną i na trwałe wpisuje się w aksjologię III RP, wyznaczającą standardy administracji publicznej, a zwłaszcza profesjonalizacji administracji rządowej w Polsce. Konstytucja RP nakłada też na ustawodawcę zwykłego obowiązek realizacji powołania korpusu służby cywilnej. Obecnie instrumentem prawnym stanowiącym realizację Konstytucji RP jest Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁵. Ustawa ta w rozdziale 6 formułuje podstawowe obowiązki i deontologię zawodową członka korpusu służby cywilnej. Ponadto zauważyć należy – to uwaga krytyczna – że model wartości i obowiązków zawodowych służby cywilnej początkowo miał stanowić wzorzec dla całej administracji publicznej, również samorządowej, ale koncepcja profesjonalnego urzędnika jest, jak się

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

¹⁴ Szeroko na ten temat zob. B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.

¹⁵ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

wydaje, dopiero kwestią przyszłości. Nie można powiedzieć, że w Polsce zbudowany został odpowiedni system zasad rekrutacji, obowiązków i uprawnień pracowników dobrej administracji¹⁶. Zasadniczo zbiory ustawowych obowiązków urzędników, w tym standardów etycznych, zostały określone w tzw. pragmatykach urzędniczych, czyli ustawach regulujących prawa i obowiązki pracowników administracji publicznej.

3. Źródła kodeksowe

Kolejnym źródłem standardów etycznych administracji publicznej są kodeksy etyki zawodowej, akty *soft law* oraz różnego rodzaju akty wewnętrzne danej jednostki organizacyjnej obowiązujące pracowników, ale niewiążące osób trzecich. Kodeksy, deklaracje i uchwały to pozaustawowe katalogi norm regulujące podstawowe sposoby moralno-zawodowego postępowania w administracji publicznej. Mowa tu o kodeksie moralnozawodowym, gdyż nie wszystkie wyrażone w nim zasady i reguły są normami o semantyce moralnej. Często znajdują się tam normy organizacyjne, techniczne lub jeszcze inne. Należy też zaznaczyć, że ich status normatywny bywa różny, niekiedy ze względu na przepis odsyłający do ustawy mogą one należeć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale zasadniczo, ze względu na swoją naturę (pochodzenie i sposób kształtowania się treści), są to normy społeczne, zastane, wymagające jedynie aktu spisania i uznania, a nie aktu osobnego ustanowienia.

Od ostatnich dekad XX w. niemal na całym świecie wskazuje się na potrzebę, rolę i znaczenie etyki zawodowej, a w tym kontekście także na tworzenie kodeksów etyki. Ich główny walor, oprócz z pewnością wielu innych, sprowadzić można do dwóch czynników: kognitywnego i responsywnego. W pierwszym przypadku kodeksy etyki stanowią stosunkowo prosty sposób informowania w celu zapoznania się pracowników z dobrymi praktykami w miejscu pracy, w relacjach z klientami i w środowisku wewnętrznym. Często też, nawiązując stosunek pracy z zatrudnianym, pracodawca żąda od niego pisemnego zaświadczenia o zapoznaniu się z kodeksem. W drugim przypadku kodeksy budzą u pracownika świadomość odpowiedzialności (łac. *respondere* – odpowiadać) za naruszenia uznane przez pracodawcę za naganne lub

¹⁶ Zob. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010, s. 45–59.

niedopuszczalne. Niemniej kodeksy etyki mają również wielu przeciwników, którzy wskazują na odejście w ten sposób od wrażliwości sumienia i próbę skodyfikowania czegoś, co wymyka się wszelkiej próbie ustalenia ścisłych reguł. Istotnie, łatwo można wyobrazić sobie sytuację, kiedy pracownik powie, że skoro pewien wymagany sposób zachowania nie został skodyfikowany, to jego zachowanie jest dozwolone.

Przypomnieć należy, że w kontynentalnej kulturze prawnej i administracyjnej panowało zasadniczo stanowisko monizmu normatywnego, zakładające jedynie ustawowe regulowanie standardów wykonywania zawodu. Tendencja ta miała ścisły związek z doktryną pozytywizmu prawniczego. Obecnie to się zmienia. Powraca się do koncepcji związku prawa i moralności, jako norm regulujących porządek publiczny. Istnieje przekonanie, że nie nastąpi dalszy rozwój kultury administracyjnej, a przede wszystkim zaufania obywateli do organów władzy, bez pewnej społecznej deklaracji systemu wartości. W Europie dostrzegalny jest obecnie silny wpływ nowych sposobów zarządzania (*New Public Management, Total Quality Management, Good Governance*), które zakładają tzw. zarządzanie przez wartości lub zarządzanie etyczne. Jak trafnie podkreślają H. Izdebski i M. Kulesza, zjawisko konwergencji kultur administracyjnych prowadzi do znaczącej recepcji anglosaskiego modelu zarządzania opartego na profesjonalnych kodeksach etyki zawodowej (*integrity-based ethics management*)¹⁷. Warto zauważyć, że w Stanach Zjednoczonych zawsze zasadniczym celem działań administracji publicznej było społeczeństwo. Naturalna relacja państwa i społeczeństwa nigdy nie została tam „rozerwana”. Natomiast w Europie w przeszłości miał miejsce duży wpływ filozofii państwa, szczególnie w ujęciach T. Hobbesa i G.W.F. Hegla, przeciwstawiającej społeczeństwo i państwo jako dwa bytowo różne fenomeny: subiektywny (społeczeństwo) i obiektywny (państwo i prawo).

W Polsce kodeksami najbardziej kompleksowo regulującymi zasady postępowania urzędników są: Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*The European Code of Good Administrative Behaviour*)¹⁸, który jako *soft law* stanowi szczegółowe rozwinięcie prawa do dobrej administracji obywateli UE, oraz Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania

¹⁷ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 303.

¹⁸ *The European Code of Good Administrative Behaviour*, European Parliament Resolution No. C5-0438, 6 September 2001, OJ EU C/72 E/004 z 21 III 2002 r. (*Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007).

zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹⁹. Podobne treściowo zbiory zasad i wartości służby publicznej można znaleźć w licznych kodeksach etyki administracji samorządowej, jak np. Zarządzenie Burmistrza Prudnika z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu etyki pracowników samorządowych²⁰, Zarządzenie Prezydenta Miasta Lublin z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników Urzędu Miasta Lublin²¹.

W przywołanych wyżej aktach normatywnych charakterystyczne jest to, że występuje w nich dość niejednolita terminologia. W polskim tłumaczeniu tytuł „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” odbiega od pierwotnej wersji angielskiej, gdzie wyraźnie mówi się przecież o dobrych zachowaniach (*Administrative Behaviour*) lub postępowaniu, a nie o „dobrej administracji”, aczkolwiek – jak wiadomo – standardy te nie odnoszą się jedynie do urzędników, ale do całej administracji jako pewnej jednostki organizacyjnej. Ponadto w licznych polskich kodeksach samorządowych pojawia się termin „ustanawia”, co jest błędne, gdyż tego rodzaju norm społecznych się nie ustanawia, lecz są one tworem społeczno-kulturowym. Innym zaś razem normy tego rodzaju się „wprowadza”, co też nie jest trafnym użyciem, wskazuje bowiem na brak konsultacji społecznych.

4. Kultura organizacyjna i misja administracji publicznej

Wśród teoretyków i praktyków w zakresie organizacji i zarządzania panuje obecnie dość powszechne przekonanie, że kultura organizacyjna należy do najistotniejszych zasobów niematerialnych danej jednostki organizacyjnej. System organizacyjny ma trudny do przecenienia wpływ na dobre, efektywne i skuteczne funkcjonowanie każdej organizacji.

W refleksji nad administracją publiczną podkreślenie aspektu organizacyjnego ma różne znaczenia, nie tylko utylitarne (efektywnościowe), przeniesione obecnie ze sfery biznesu, teorii organizacji i zarządzania. Chodzi tu o powiązanie efektywnej i sprawnej organizacji z ujęciem

¹⁹ M.P. Nr 93, poz. 953.

²⁰ Załącznik do Zarządzenia Nr 0152-12/2007 Burmistrza Prudnika z dnia 20 IV 2007 r. – Kodeks etyki pracowników samorządowych, <http://prudnik.pl/28/kodeks-etyki-pracownikow-samorzadowych.html> (dostęp: 15 I 2015).

²¹ Zarządzenie nr 1076/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 10 XI 2011 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników Urzędu Miasta Lublin, <http://um.lublin.pl/radydzielnic/index.php?t=200&id=157566> (dostęp: 15 I 2015).

prawniczym, a następnie z elementem etyczno-zawodowym (profesjonalizmem). Jak podkreśla J. Izdebski, „we współczesnym demokratycznym państwie prawnym, w którym organy administracji oraz podporządkowane im struktury organizacyjne działają w sposób umocowany w porządku prawnym, zagadnienia sprawności i efektywności zyskują na znaczeniu. Stało się to możliwe w związku z uwolnieniem regulacji prawnych i [...] doktryny naukowej od obciążającego [...] balastu ideologicznego, w którym były pogrążone badania nad prawem administracyjnym i nauką administracji w okresie państwa socjalistycznego. [...] Procesy te doprowadziły do żywiołowego rozwoju koncepcji administracji publicznej analizowanej z punktu widzenia organizacyjnego, postulującego przenoszenie doświadczeń i praktyk wykorzystywanych w organizacjach gospodarczych do struktur administracji publicznej”²².

Natomiast zdaniem J.M. Martineza to, co można rozumieć przez kulturę organizacyjną administrowania, stanowi w tak poważnym stopniu źródło standardów etycznych administracji publicznej, że kwestie te mogłyby zdecydowanie tworzyć odrębne podejście we współczesnej etyce administracyjnej. Warto dodać, że na kwestie te zwraca uwagę wielu innych autorów interesujących się zagadnieniem etyki w administracji publicznej, np. P. Selznick, P.M. Blau, M. Van Wart, K.G. Denhardt, L.E. Grosenick czy P.A. Gibson²³.

W ogólnym ujęciu W. Walczak wyróżnia następujące poziomy kultury jednostki organizacyjnej: 1. poziom symboliczny – umundurowanie kadry, odznaki, dystynkcje, słownictwo, pewne typowe zachowania, formy komunikowania się, wystrój wnętrza; 2. wartości deklarowane w formie kodeksów etycznych lub haseł firmy oraz etos, czyli wartości faktycznie przestrzegane w praktyce; 3. przekonania i założenia, które są niewidoczne, tj. stanowiące wewnętrzną świadomość członków danej organizacji²⁴.

Powyższe uwagi okazują się niezwykle płodne w uprawianiu etyki administracyjnej w ogóle. Zakłada się bowiem, że poprawa funkcjonowania administracji publicznej musi uwzględniać wysiłki o charakterze

²² J. Izdebski, op. cit., s. 77.

²³ P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley 1949; P.M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955; M. Van Wart, K.G. Denhardt, *Organizational Structure. A Reflection of Society's Values and Context for Individual Ethics*, w: *Handbook of Administrative Ethics*, ed. by T. Cooper, New York 2001, s. 227–242; L.E. Grosenick, P.A. Gibson, *Governmental Ethics and Organizational Culture*, w: *Handbook...*, s. 243–261.

²⁴ W. Walczak, *Wpływ kultury organizacyjnej na skłonność do dzielenia się wiedzą, „e-mentor”* 2012, nr 2, s. 25–27.

organizacyjno-systemowym. Bez wątpienia, analizując funkcjonowanie administracji od strony negatywnej, powiedzieć można, że różnego typu doskwierające jej patologie nie są jedynie wynikiem naruszeń indywidualnych. Stanowią one także wynik zaniedbań systemowych, np. zła organizacja pracy, błędy w komunikowaniu, a także szerzej, uwarunkowania społeczne, czy nawet historyczne, np. nastawienie Polaków do władzy publicznej, co wynika między innymi z faktu, że władza była wykonywana przez zaborców, a po II wojnie światowej kształtowana narzuconą ideologią socjalistyczną. W okresie PRL-u sposób rekrutacji i zarządzania zasobami ludzkimi sektora publicznego opierał się na całkiem innych zasadach niż koncepcja międzywojenna.

Istotą podejścia systemowego w spojrzeniu na etykę administracyjną jest zwrócenie uwagi na fakt, że na pewnym poziomie złożoności pojawiają się zupełnie nowe zjawiska i własności, tzw. własności systemowe lub organizacyjne. Własności te często określa się jako emergentne (łac. *emergere* – wynurzać się, wyłaniać się). Ich charakterystyka nie sprowadza się do prostej wiedzy o cechach jednostkowych elementów składowych systemu. Warto dodać także, że w ostatnich dekadach XX w. zauważono, że ogólna teoria systemów może odegrać znaczącą rolę w naukowym poznaniu administracji²⁵. Według S. Wrzosa teoria systemów może być właśnie traktowana jako metateoria dla zintegrowanej, systemowej teorii administracji²⁶. A zatem administracja stanowi pewien system organizacyjny i nie może kwestii etycznych sprowadzać tylko do aspiracji czy błędów jednostki, tj. pracowników administracji publicznej. Należy z dużym naciskiem mówić także o błędach i możliwej niedoskonałości komponentu systemowo-organizacyjnego.

Należy przejść teraz do pojęcia misji administracji, które jest wieloznaczne. Najczęściej ujmowane jest ono w dwóch ogólnych kategoriach: 1. jako rodzaj pewnej strategii, wizji lub deklaracji organizacji, określający kierunek jej działania, oraz 2. jako zbiór norm i wartości etycznych, które kształtują zachowania, postawy i relacje (wewnętrzne i zewnętrzne) w realizacji wskazanej misji²⁷. Chociaż te dwie kategorie, strategiczna i aksjologiczna, można rozdzielić i odróżniać w sensie logicznym, to w praktyce wzajemnie się one warunkują na zasadzie celu

²⁵ Zob. szerzej na ten temat S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.

²⁶ Tamże, s. 33; zob. szerzej na ten temat J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 76–171.

²⁷ J. Izdebski, op. cit., s. 79–80.

(strategia) i środka (zasady i normy). Co więcej, warto podkreślić, że zgodnie z przyjętym na początku opracowania społeczno-kulturowym uzasadnieniem systemu standardów etycznych administracji widać wyraźnie, iż misja w drugim z przywołanych znaczeń, jako zbiór norm i wartości etycznych, ma swój istotny komponent kulturowy, tzn. powołuje się i wskazuje – powiedzieć można – w sposób konieczny na szerszy krąg systemu aksjo-normatywnego, którym jest dana kultura.

Należy dodać, że w Polsce poszczególne urzędy administracji rządowej (najczęściej rozporządzeniem właściwego ministra) i samorządowej formułują własną misję publiczną. Przykładem tego rodzaju misji, wyraźnie sformułowanej, może być Misja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego²⁸: „Urząd [...] od chwili powołania, tj. od 1 stycznia 1999 r. podejmuje szereg inicjatyw wychodzących poza tradycyjne kanony obowiązujące powszechnie w polskiej administracji publicznej. U źródeł funkcjonowania urzędu leżą założenia dotyczące skutecznego, efektywnego i przyjaznego działania. Są one wpisane w fundamentalną deklarację instytucji – misję, która brzmi – *«Sprawny i skuteczny urząd regionalnej administracji publicznej realizujący z partnerami ustawowe i własne działania na rzecz rozwoju Małopolski»*”.

W przywołanym tekście „Deklaracja” stanowi cel misji. Natomiast dalej wymienia się środki, do których należą: 1. zasady zaangażowania pracowników, 2. system zarządzania, 3. system zarządzania przez cele, 4. zarządzanie zasobami ludzkimi, 5. współpraca z partnerami oraz 6. określone wyznaczniki przyjętego systemu zarządzania. Wszystkie te elementy skierowane są na doskonalenie potencjału organizacyjnego, którego rezultatem mają być działania podejmowane na rzecz klientów zarówno instytucjonalnych, jak i indywidualnych.

5. Polecenia służbowe przełożonego

Polecenie przełożonego ma w codziennej praktyce najczęściej charakter jednostkowo-konkretny, odnosząc się do określonego zadania urzędnika, stąd trudno mówić tu o typowym źródle standardów etycznych w znaczeniu normy generalnej i abstrakcyjnej. Jednak w związku z tym pojawiają się dwie godne uwagi kwestie natury ogólnej. Pierwsza dotyczy zasad w relacji z przełożonymi i możliwego w tym przypadku

²⁸ Misja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, <http://www.malopolskie.pl/Urząd/Misja/> (dostęp: 24 I 2015).

konfliktu z prawem lub sumieniem urzędnika, albo też w ogóle pojawiania się sytuacji konfliktowych. Generalnie w różnych pragmatykach urzędniczych ustawodawca wprowadza obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydawanych przez przełożonych²⁹. Wskazuje jednak na sytuacje, gdy można od tego obowiązku odstąpić.

Pierwsza taka sytuacja ma miejsce, gdy pracownik jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem, czyli narusza zasadę działania organów na podstawie prawa i w granicach prawa, albo też zawiera znamiona pomyłki. Wtedy jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym fakcie przełożonego. Jednak w razie pisemnego potwierdzenia wydanego polecenia jest obowiązany je wykonać. Druga sytuacja zachodzi wtedy, gdy wykonanie polecenia prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, czyli jest czynem zabronionym, o czym pracownik niezwłocznie na piśmie informuje wyższego przełożonego. Możemy powiedzieć, że w drugim przypadku odstąpienie od wykonania polecenia ma charakter absolutny. Decyzja pracownika nie może więc być zmieniona pisemnym potwierdzeniem przełożonego. Widzimy, że są pewne granice wykonywania poleceń, a posłuszeństwo, ze względu na sumienie urzędnika, nie może być „ślepe”. Jednocześnie realizowany jest w ten sposób moralnozawodowy obowiązek staranności i sumienności działania³⁰.

Osobno, mówiąc o tym, że sumienie urzędnika w relacjach z przełożonym nie może być „ślepe”, należy zwrócić uwagę na dylemat moralny zgłaszania poważnego nadużycia lub zachowań grożących poważnymi skutkami społecznymi, zagrożenia zdrowia bądź życia itp. Krótkiej analizie warto poddać trudną sprawę *whistleblowingu*, tzw. „świszczących gwizdeków”, w stosunku do zachowań rażąco nieetycznych w jednostce organizacyjnej. Określenie *whistleblowing* (ang. dmuchać w gwizdek) pochodzi od zachowań angielskich policjantów, którzy zauważając naruszenie prawa, dmuchają w gwizdek, podnosząc alarm, co stawia w stan pogotowia opinię publiczną. Obecnie *whistleblowing* oraz jego prawna ochrona zaliczane są do elementów tzw. infrastruktury etycznej administracji. W Polsce w „czystej” postaci tego rodzaju instytucja właściwie nie występuje. Niemniej w świecie budzi ona także wiele kontrowersji i traktowana jest jako pewna postać donosicielstwa, stąd ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Z ujawnianiem nadużyć publicznych *a contrario* związana jest zasada lojalności w służbie

²⁹ Zob. np. art. 77 Ustawy z dnia 21 XI 2008 r. o służbie cywilnej, który odnosi się do relacji członków korpusu służby cywilnej z przełożonymi.

³⁰ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 221.

publicznej, która nakazuje pracownikowi zachowanie tajemnicy lub powściągliwości w publicznym wypowiedaniu się na temat pracy danego urzędu, innych urzędów i współpracowników, co z kolei bywa interpretowane jako „kneblowanie ust” w zgłaszaniu nieprawidłowości w miejscu pracy, w którym mogą zachodzić rzeczy rażąco nieetyczne.

Czy istnieją ogólne standardy etyczno-zawodowe w tej sprawie? Według K. Kicińskiego demaskator nie jest osobą nielojalną wobec urzędu. Jego postępowanie należy traktować jako lojalność wobec nadrzędnego interesu publicznego. Ujawnienie nadużycia jest zjawiskiem pozytywnym i zgodnym ze standardami etycznymi, o ile demaskator, zgłaszając nadużycie, jest przy tym: 1. bezinteresowny, tj. działa ze względu na ważny interes publiczny, 2. nie czyni tego ze względu na istniejący spór między nim a innymi pracownikami, 3. informując zewnętrzne środowisko społeczne, wykorzystał uprzednio wszystkie etapy proceduralne. Natomiast zwykle ślepa lojalność jest powodowana interesem własnym i sprowadza się do ukrywania nieprawidłowości w miejscu pracy³¹.

Inny jeszcze problem dotyczy gotowości przyjęcia uwag lub uzasadnionej krytyki ze strony przełożonego. Wyjść tutaj można od faktu codziennego doświadczenia trudnej pracy w zespole. Ludzkie postępowanie, zwłaszcza grupowe, zawiera możliwość popełnienia licznych błędów i komunikacyjnych nieporozumień, stąd też nie należy przyjmować postawy zamkniętej na krytykę i wbrew ustalonym faktom argumentować, że chodziło o coś innego. Popełniony błąd czy nieporozumienie, jeśli będzie się je traktować jako pewne doświadczenie, zaś administrację w szerszym ujęciu jako „organizację uczącą się”, można uznawać po prostu za „koszty” procesu nabywania doświadczenia zawodowego i kształtowania postawy na przyszłość. Odrzucanie uzasadnionej krytyki jest naruszeniem obowiązku uznania i naprawienia błędu. Sytuacja „impregnowanego” na uwagi urzędnika staje się tym bardziej naganna, że konsekwencje jego błędów ponoszą najczęściej zwykli obywatele.

6. Nieformalne normy społeczne

Kolejnym źródłem standardów etycznych administracji publicznej są inne niż prawo normy społeczne. Chociaż prawo jest stanowione przez upoważnione organy władzy publicznej, to co do swojej natury jest

³¹ K. Kiciński, *Czy etyki można się nauczyć*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2011, wydanie specjalne nr 1, s. 16.

ono zjawiskiem społecznym czy, szerzej, kulturowym, stąd nie jest niezależne od innych regulatorów życia społecznego.

Nieformalne i niezorganizowane normy społeczne to ogół norm moralnych, normy i symbole religijne, zwyczaje, obyczaje, tradycja danego społeczeństwa żyjącego w określonym kulturowo i historycznie czasie i miejscu. Normodawcą uznanych wzorców postępowania jest samo społeczeństwo i ono samo występuje też w roli organu kontrolnego, aczkolwiek jego preferencje aksjologiczne są także historycznie zmienne³². Nie musi to od razu oznaczać mocnych zmian co do preferowanych wartości, niemniej można obserwować, jak w różnych epokach różnie rozkładały się akcenty dotyczące społecznie pożądaných wartości. Obecnie pod wpływem tendencji anglosaskich i modelu społeczeństwa komunikacyjnego wzrasta znaczenie jawności, transparentności i reponsywności w sferze publicznej.

Chociaż normy społeczne mają charakter nieformalny i niezorganizowany, a więc osobliwy w stosunku do norm prawnych, to jednak odgrywają bardzo ważną rolę w profesjonalnym postępowaniu urzędnika. Należy zwrócić uwagę na trzy kwestie. Przede wszystkim, jak podkreśla E. Ura, mają one zastosowanie przy interpretacji obowiązków urzędników administracji publicznej, gdy przepisy ustaw określające zakres tych obowiązków używają klauzul generalnych, takich jak godne zachowanie się, staranność czy rzetelność³³. Nadto urzędnik, podejmując decyzję administracyjną, powinien mieć świadomość, że pełni pewną rolę społeczną, a jego decyzje będą miały określone konsekwencje społeczne. Stąd też na przykład, stosując prawo, powinien uzasadniać swoje decyzje w sposób zrozumiały dla interesantów. Język zbyt formalny czy techniczny prowadzi do przedmiotowego traktowania klientów urzędu, którzy najczęściej nie mają odpowiedniej wiedzy w zakresie prawa i procedury załatwiania sprawy. Może to powodować zupełnie niepotrzebne złe emocje, napięcia i konflikty. Urzędnik sprawę danego rodzaju załatwia po raz kolejny, zaś klient spotyka się z nią często po raz pierwszy, dlatego „górowanie” nad nim wiedzą przez urzędnika jest nieuzasadnione, a wszelkie formy manipulowania informacją, bezwzględność i despotyzm w kontaktach z interesantami są wysoce naganne właśnie w punktu widzenia norm społeczno-kulturowych.

Normy społeczne wiążą się także z postępowaniem urzędnika poza urzędem. Nie należy się dziwić, że w tym zakresie istnieją wyraźne

³² Por. A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 138.

³³ E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 51.

oczekiwania społeczne zarówno w ujęciu pozytywnym, jak i negatywnym. W pierwszym przypadku chodzić będzie o godne zachowanie się poza miejscem pracy i przestrzeganie zasad współżycia społecznego. W zewnętrznym otoczeniu społecznym pozytywnie postrzegane będzie okazywanie wspólnoty z innymi, szanowanie godności każdego człowieka, a także stosunek do zastanej tradycji, dziedzictwa narodowego oraz wszystkich wartości kulturowych.

W drugim przypadku na myśl przychodzą naruszenia o charakterze korupcyjnym, jak kupczenie wpływami przez dawanie innym do zrozumienia istnienia swoich wpływów w urzędzie czy możliwości podjęcia się załatwienia sprawy w zamian za korzyści majątkowe lub osobiste. Ważne będzie także zachowanie tajemnicy służbowej i bycie lojalnym wobec przełożonych lub podwładnych oraz innych pracowników urzędu. Należy również pamiętać, że sprawując określony urząd, nie można podejmować zajęć dodatkowych, które kolidowałyby z nim poprzez posiadane informacje i kompetencje. W tym ostatnim przypadku chodzi o zasadę przeciwdziałania konfliktowi interesów, tj. interesu publicznego, wobec którego zawodowo zobowiązany jest urzędnik, oraz interesu indywidualnego lub partykularnego.

7. Moralność ogólnoludzka

Zebranie wszystkich standardów etyki w administracji nie jest możliwe. Stąd też niekiedy, oceniając postępowanie urzędnika, oprócz norm moralności społecznej przywołać trzeba zasady ogólne, które określane są też często jako normy uniwersalne³⁴. Stosowanie terminu „normy uniwersalne” nie oznacza ani tego, że nie są one uwarunkowane i ukształtowane konkretnym kontekstem historyczno-kulturowym, ani też tego, że na wzór prawa pozytywnego można precyzyjnie podać ich treść oraz ustalić zamknięty ich katalog. Chodzi raczej o to, że w punkcie wyjścia tego rodzaju sądów moralnych bazować trzeba na pewnym ogólnym rozumieniu człowieka, na specyfice jego wolnych i rozumnych działań oraz na tym, iż codzienna praktyka administrowania zakłada uznanie określonych podstawowych zasad we wzajemnych relacjach, postawach i zachowaniach – wewnętrznych i zewnętrznych – urzędu. Zwykle zasady te są wyznaczone i ufundowane właśnie w aksjo-normatywnym systemie danego kręgu kulturowego. Ich fundujący charakter wyraża

³⁴ A. Kość, op. cit., s. 138–139.

się w tym, że są one uznawane za „fakty moralne”, tj. niewymagające analizy źródła tego rodzaju przeświadczeń. Co nie oznacza, że filozofowie i etycy nie dociekają natury naczelných norm moralnych.

Człowiek, działając, doświadcza siebie jako istota wolna, rozumna, odnosząca się w stosunku do siebie i innych z troską oraz odpowiedzialnością, a to nadaje mu szczególną, powszechnie ważną wartość określaną jako naturalna, tj. przyrodzona godność. Ogólne przekonanie o postępowaniu moralnym możemy formułować w postaci sądów: czyń dobro, unikaj zła, bądź szlachetny, uczciwy, prawdomówny, szanuj godność własną oraz innych osób, okazuj współczucie, bądź opanowany, nie pamiętaj złego, nie kieruj się nienawiścią³⁵. Bez wątplenia, praca w administracji publicznej wiąże się również z przestrzeganiem tych ogólnych norm moralnych, a jednocześnie z taką ich interpretacją, jaka jest charakterystyczna dla danego kręgu kulturowego.

J. Błaś przedstawił interesującą próbę „przekładu” norm moralności ogólnoludzkiej na zasady postępowania w administracji publicznej demokratycznego państwa prawa: pracę na stanowisku publicznym traktuj zawsze jako służbę ludziom, a nie jako panowanie nad ludźmi; przestrzegaj prawa stanowionego i prawa moralnego; kieruj się zasadą realizacji dobra wspólnego; szanuj przyrodzoną godność innych i własną, w miejscu pracy i poza nim; nie sprzeniewierzaj się urzędowi, który piastujesz; nie demoralizuj innych własnym postępowaniem; unikaj postawy despotyzmu i bezwzględności w kontaktach z innymi ludźmi; przyczyniaj się do wzrostu zaufania obywateli do państwa; odnoś się do wszystkich w sposób sprawiedliwy i nie dyskryminuj z jakichkolwiek przyczyn; chroń życie każdego człowieka, obywatela, ich prawa i wolności; okazuj wspólnotę z innymi i wspomagaj zwłaszcza ubogich; chroń tradycję, kulturę, dziedzictwo własnego narodu, jego tożsamość; nigdy nie nadużywaj piastowanego stanowiska; bądź bezinteresowny i bezstronny; nie rozpowszechniaj informacji nieprawdziwych, bądź lojalny wobec przełożonych i podwładnych; bądź skromny i unikaj postawy pychy; unikaj postawy, która może wzbudzić podejrzenie, że wyróżniasz daną osobę czy grupę osób; unikaj zachowań, które mogłyby prowadzić do wniosku o niemożliwości uznania twojego charakteru za nieskazitelny; nie plotkuj i bądź oględny w publicznych wypowiedziach; bądź dyskretny; nie demonstruj osobistego stosunku do załatwianych spraw; nie reklamuj swej publicznej funkcji, nie pozyskuj sobie klienteli

³⁵ Ibidem.

i poklasku; bądź opanowany i taktowny; zachowaj powagę konieczną do sprawowania urzędu publicznego³⁶. Jak widać, zbiór ten można jeszcze rozszerzyć, ale nie będzie on zamknięty. Podanie wyczerpującego katalogu norm etyczno-zawodowych nie jest możliwe. Z drugiej jednak strony jakaś ich próba skatalogowania pozwala uświadomić sobie obszar odpowiedzialności zawodowej.

Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych. Po pierwsze, pod wpływem różnych czynników (prawo, społeczeństwo, kultura, model organizacji), które kształtują współczesną administrację, coraz większy nacisk kładzie się na podkreślanie roli reguł i postaw w służbie publicznej.

Po drugie, jak się wydaje, należy unikać różnego rodzaju reducyjnych ujęć etyki w administracji publicznej, tzn. sprowadzania tego rodzaju standardów tylko do pragmatyk urzędniczych, prawa karnego i walki z korupcją, czy też tylko do zawartości tak chętnie wprowadzanych dzisiaj kodeksów etyki. Problematyka standardów etycznych powinna być ujmowana integralnie, stąd też propozycja multicentrycznego systemu źródeł standardów etycznych administracji.

Po trzecie, z owym ujęciem multicentrycznym związane jest uzasadnienie teoretyczne, czyli – ze względu na status metodologiczny – będzie to pewna **teoria nieformalnych źródeł prawa administracyjnego**. Zgodnie z nią ostatecznej podstawy systemu różnorodnych reguł postępowania szuka się w podłożu społeczno-kulturowym otoczenia administracji. Wydaje się, że ów akcent kulturowy reguł społecznych był do tej pory zbyt słabo dostrzegany, a ujawnia się on obecnie zwłaszcza w wyniku znacznie większego niż dawniej przemieszczania się osób pochodzących z odmiennych kulturowo części świata. Zastosowane tu podejście kulturowe pozwala jednocześnie stwierdzić, iż różne regulatory społeczne, mimo występowania napięć i konfliktów, tworzą spójną aksjologicznie całość europejskiej kultury administracyjnej, z uznaniem tradycji administracji narodowych.

³⁶ A. Błaś, op. cit., s. 279–280.

MULTICENTRICITY OF THE ETHICAL STANDARDS SYSTEM IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

In the last few decades throughout the world, and since 1989 in Poland, we have observed a growing role of ethics in public administration. The emergence of a postindustrial society, the processes of globalization and the convergence of administrative cultures have created a new perspective on the tasks of administration in accomplishing the needs of the society. In the new social environment there have appeared new categories of thinking about administration such as openness, transparency, social responsibility and citizen participation in executing powers. In this paper, a concept of an expanded or multi-central system of ethical standards in public administration has been formulated against these complex causes.

The reflections are focused on the theoretical as well as the normative level. In the case of the former it is argued that the complex system of standards can be explained on the basis of a cultural analysis, for example, the intellectual heritage of the western thought. This argument is based on the fact that, on the one hand, law as a certain system of norms is founded on the principle of non-contradiction, while on the other hand, the constituted law cannot be isolated from other regulators of social life. In accord with the applied social and cultural argument, the principle of non-contradiction refers to the whole axiological and normative system of a given culture. The cultural approach applied here points to both the diversity as well as the unity of cultural patterns and rules in social life.

On the normative level, and in accord with the accepted theoretical assumptions, the multi-central system of the source of ethical standards of public administration is identified as one that is based on the following sources: 1. legal regulations (acts or statutes), 2. soft law and codes of ethics, 3. standards of the organizational culture and mission of administration, 4. orders or recommendations of a superior, 5. social norms of morality, and 6. general human morality. In practice, due to the complexity and diversity of the system, different standards may lead to a conflict; at the same time however, the foundations and cultural identity indicate a method in which such conflict may be resolved.

Keywords: ethical standards of public administration – good administration – code of ethics