

Etyka urzędników czy etyka administracji publicznej? Uwagi na tle książki Tomasza Barankiewicza „W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce”

Paweł Skuczyński

**Ethics of public officials or ethics of public administration?
Some remarks on the book of Tomasz Barankiewicz**

„W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce”

Abstract: The article reviews a book of Tomasz Barankiewicz „W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce” published by Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego in 2013. The book concerns some important problems in the field of ethics of public administration and the article recommends it to anyone who has interest in professional ethics and public management. The article emphasises the role of ethics in public administration and the pursuit of building a model of public administration ethics. It summarises the content of the book and discusses some theoretical problems connected to the models proposed by author of the book. In particular the relation between moral responsibility and reflexive institutions is being discussed and the dependence of theory of public administration and some political theories as well.

Keywords: professional ethics, public administration, public management, moral responsibility, reflexive institutions

* Uniwersytet Warszawski
p.skuczynski@wpia.uw.edu.pl

1

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce zagadnienia reformowania administracji publicznej należą do jednych z najbardziej istotnych. W szczególności wiele uwagi poświęca się problemom etycznym tej sfery działalności państwa i samorządu terytorialnego. Prezentowane stanowiska są wielorakie. Z jednej strony nawołuje się do odbudowy zatraconego przez ostatnie kilkadziesiąt lat etosu służby publicznej, z drugiej natomiast rozważa się, w jaki sposób budować w Polsce nowoczesną infrastrukturę etyczną administracji publicznej wzorem rozwiniętych państw Zachodu. Wskutek aktualności tego typu dylematów w praktyce, a także zapotrzebowania na kształcenie kadr urzędniczych według nowego modelu, powstała znaczna liczba publikacji odnoszących się do problematyki etyki administracji publicznej w różnym rozumieniu tego zagadnienia. W przeważającej mierze tematyką tą interesują się przedstawiciele nauki administracji oraz prawa administracyjnego. Na tym tle książka Tomasza Barankiewicza *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce* wydana przez Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w 2013 roku zasługuje w mojej ocenie na szczególną uwagę. Jest tak z kilku względów.

Po pierwsze, stanowi ona opracowanie o charakterze teoretycznym. Mimo że Autor zachowuje świadomość, iż opisywana przez niego problematyka ma charakter praktyczny, to jego celem jest sformułowanie ujęcia teoretycznego. Towarzyszy temu również próba stworzenia programu badawczego dla etyki administracji publicznej jako wyodrębnionej dyscypliny. Po drugie, znaczna część pracy ma charakter rekonstrukcyjny, tj. opisuje różne modele etyki administracyjnej. Jednakże została ona uzupełniona o próbę zbudowania modelu nowego, który łączyłby zalety poprzednich, a byłby pozbawiony ich wad. Można więc powiedzieć, że książka jest swego rodzaju podsumowaniem dotychczasowej debaty dotyczącej etyki administracji publicznej w Polsce, połączonym z próbą wskazania jej dalszego możliwego kierunku. Po trzecie, praca ma charakter wielodyscyplinarny. Autor przyporządkowuje ją do filozofii prawa, której częścią w jego rozumieniu jest etyka zawodów prawniczych i etyka administracji publicznej,

szeroko wykorzystując przy tym zarówno teorie społeczne, jak i nauki administracyjne¹. Są to niewątpliwie cechy, które wyróżniają omawianą książkę na tle innych pozycji z zakresu etyki administracji publicznej w Polsce. Poza tym ma ona również szereg walorów merytorycznych. Nie przekreślają ich te jej treści, które skłaniają do polemiki.

1

Książka składa się z pięciu rozdziałów oraz wprowadzenia i zakończenia. Rozdział 1 zatytułowany „Administracja i modele standardów etycznych – podstawy teoretyczne”, wraz z poprzedzającym go wprowadzeniem, świadczą o dużej samoświadomości metodologicznej Autora. Nie pełnią funkcji jedynie estetycznych lub perswazyjnych, mających na celu przekonanie do siebie czytelnika, ale rzeczywiście wyjaśniają konstrukcję pracy i pozwalają ją lepiej zrozumieć. Na jej metodologię składają się następujące elementy. Przede wszystkim, w odniesieniu do kluczowego pojęcia modelu, Autor deklaruje umiarkowany realizm poznawczy, a nie instrumentalizm – zaprezentowane w książce modele odzwierciedlają więc rzeczywistość, nie stanowią zaś jedynie narzędzi poznawczych. Przyjmuje on również, że w pierwszej kolejności należy zbudować teoretyczne modele opisowe, rekonstruuje m.in. źródła standardów etycznych, infrastrukturę etyczną, etos, patologie i programy poprawy jakości działania administracji publicznej. Dopiero na tym nadbudować można model wartościujący, co też Autor czyni, wychodząc z założenia, że w naukach humanistycznych formułowanie ocen jest współcześnie pewnym niemożliwym do uniknięcia standardem². Warto tu zauważyć także, że rozdzielenia warstwy opisowej i wartościującej dokonano w pracy wyjątkowo konsekwentnie.

Na tym etapie swoich rozważań Autor jasno zarysowuje również ich kontekst teoretyczny. Czyni to zgodnie z wielodyscyplinarnym charakterem rozprawy. Na gruncie nauk

¹ Tomasz Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013, s. 12.

² Ibidem, ss. 29-31.

społecznych jest nim przede wszystkim teoria późnej czy refleksyjnej nowoczesności w rozumieniu Anthony'ego Giddensa i Ulricha Becka³. Natomiast w ramach filozofii prawa stanowi go debata dotycząca relacji między prawem a moralnością, a w szczególności stanowiska tzw. inkluzywnego pozytywizmu prawniczego oraz niepozytywistycznych ujęć prawa⁴. Wreszcie w sferze nauk o administracji są to różne koncepcje wywodzące się z nurtu nowego zarządzania publicznego, a w szczególności coraz szerzej recypowane w Polsce ujęcie *good governance*⁵. Na tej podstawie Autor wyodrębnia cztery modele standardów etycznych administracji publicznej: odpowiedzialności, proceduralny, aretologiczny i strukturacyjny. Dzięki kontekstowi teoretycznemu jest on w stanie uszeregować wyżej wymienione modele w taki sposób, że prezentacja każdego kolejnego zmierza do wypracowania ostatniego, mającego charakter podmiotowo-przedmiotowy. Łączy on obydwa te elementy i równoważy je, administrator bowiem zawsze, nieważne jak bardzo jest charyzmatyczny, pozostaje częścią systemu organizacyjnego⁶. Dlatego też powstały głównie na gruncie walki z korupcją, oparty na odpowiedzialności model negatywny, jest niewystarczający i wymaga uzupełnienia. Traktuje się go jako „minimum moralne”⁷.

Rozdział 2 poświęcony jest modelowi odpowiedzialności standardów etycznych administracji. Autor wskazuje na istnienie we współczesnej myśli nurtu możliwego do określenia jako filozofia odpowiedzialności, głoszącego tezę, że odpowiedzialność to „głęboko ontycznie ugruntowana postawa człowieka wobec świata, pewien fundamentalny etos życia”, który zarazem „dobrze wpisuje się w koncepcję społeczeństwa komunikacyjnego”⁸. Wyraźnie więc odpowiedzialność w sensie egzystencjalnym poprzedza odpowiedzialność w sensie normatywnym. Relację tę należy rozumieć w znaczeniu ontologicznym, a nie epistemologicznym, tzn. trzeba uznać, że istnienie odpowiedzialności za świat i za przyszłość jest

³ Ibidem, s. 47 i n.

⁴ Ibidem, s. 51 i n.

⁵ Ibidem, s. 69 i n.

⁶ Ibidem, ss. 24-25.

⁷ Ibidem, s. 32 i n.

⁸ Ibidem, s. 88.

warunkiem odpowiadania za naruszenie norm, a nie że jest jedynie warunkiem prawidłowego rozpoznania, co jest działaniem odpowiedzialnym. To twierdzenie wydaje się bardzo istotne dla dalszych rozważań Autora, ponieważ pozawala mu osiągnąć jeden z celów pracy, a dokładniej – zbudować przedmiotowo-podmiotowy model standardów etycznych administracji publicznej.

Następnie w sposób erudycyjny prezentuje on różne koncepcje odpowiedzialności. Wykorzystując dorobek takich postaci jak Roman Ingarden czy Hans Jonas, wprowadza wiele istotnych rozróżnień. Omawia podział na odpowiedzialność prawną i etyczną, przedmiotową i podmiotową, bierną i czynną, negatywną i pozytywną oraz autonomiczną i refleksyjno-responywną. Dzięki tym kategoriom teoretycznym jest w stanie dokonać bardzo ciekawej prezentacji rodzajów odpowiedzialności pracowników szeroko rozumianej administracji. Obejmuje ona m.in. odpowiedzialność karną, cywilną, dyscyplinarną i porządkową, a w dalszej kolejności społeczną i moralną. Mamy więc do czynienia ze stopniowym przechodzeniem od negatywnego do pozytywnego jej ujęcia. Szczególnie interesujące są te rozważania dotyczące odpowiedzialności społecznej, które stanowią próbę włączenia do etyki administracyjnej pojęć dobrze znanych we współczesnej etyce biznesu. Chodzi więc o uznanie odpowiedzialności wobec różnych grup interesariuszy i równoważenie wszelkich oczekiwań społecznych wobec administracji. W praktyce w znacznej mierze oznacza to jawność i przejrzystość działań jej organów.

Rozdział 3 dotyczy modelu proceduralnego standardów etyki administracyjnej. Autor określa go również mianem modelu dobrych procedur administracyjnych. Koncentruje on swe rozważania na administracji w znaczeniu przedmiotowym, co rozumie jednak szerzej niż tylko podejmowanie rozstrzygnięć władczych, dostrzega również występowanie jej w roli świadczeniodawcy i właściciela. W konsekwencji poruszona w tym rozdziale problematyka znacznie wykracza poza materie regulowane np. w kodeksie postępowania administracyjnego. Również tutaj omówienie szczegółowych standardów etyki Autor poprzedza prezentacją różnorodnych ujęć nawiązujących do wartości proceduralnych. Omawia m.in. proceduralne koncepcje umowy społecznej, proceduralne teorie dyskursu i interpretacji oraz – przede

wszystkim – teorie społeczne i teorie prawa Niklasa Luhmanna i Günthera Teubnera. Są one kluczowe dla tego modelu etyki administracyjnej, pokazują bowiem, w jaki sposób we współczesnych, zróżnicowanych funkcjonalnie społeczeństwach dobrze zorganizowane procedury są w stanie wytwarzać i podtrzymywać zaufanie do różnych instytucji, w tym do administracji publicznej.

Następnie Autor analizuje normatywne standardy proceduralnej etyki administracyjnej. Wyodrębnia w tym zakresie trzy obszary: sferę praworządności, sferę wartości publicznych oraz sferę narzędzi kontroli, audytu i odpowiedzialności społecznej. Każdy kolejny obszar jest nadbudowany nad poprzednim, a więc gwarancje proceduralne praworządności traktowane są jako warunkujące pozostałe sfery. Te z kolei, poprzez przeciwdziałanie np. korupcji czy dyskryminacji oraz poprzez ułatwianie kontroli społecznej nad administracją publiczną, wspomagają praworządność jej działań. W ramach tych obszarów Autor omawia różne szczegółowe zasady i reguły postępowania. Dokonuje tego na przykładzie postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który traktuje jako dobry wzorzec dla moralnej oceny prawa proceduralnego. Dostrzega jednak w nim pewne wady, zauważając, że „dokument ten prawie w całości opiera się na standardach proceduralnych, a standardy określające pewne wymagania i cechy wzorca osobowego urzędnika potraktowane zostały w stopniu dość minimalnym, ograniczając się jedynie do zasad uczciwości i uprzejmości”⁹.

Rozdział 4 dotyczy modelu aretologicznego, a zatem stanowi przejście do aspektów podmiotowych etyki administracyjnej. Są one zaprezentowane przy pomocy pojęć charakterystycznych dla etyki cnót. Także tutaj Autor nawiązuje do całego nurtu w filozofii, a w szczególności do współczesnego jego odrodzenia, będącego dziełem takich myślicieli jak Elizabeth Anscombe i Alasdair MacIntyre. Szeroko omawia również problematykę profesjonalizmu jako pewnej koncepcji dobrego życia zawodowego. W jego ocenie „pojęcie cnoty dopełnić może współczesne pojęcie profesjonalizmu”¹⁰. Rozważania te podsumowuje wskazaniem znanych z literatury

⁹ Ibidem, s. 172.

¹⁰ Ibidem, s. 189.

cech współczesnej etyki cnót. I tak przede wszystkim wymaga ona uzupełniania teorii wartości i norm moralnych w ujęciu normatywnym koncepcją podmiotu moralnego. Musi ona odwoływać się do potencjalności natury ludzkiej i w konsekwencji istotne znaczenie nadawać doskonaleniu się podmiotu, a więc mówiąc w uproszczeniu – ulepszaniu swoich umiejętności i charakteru. Przez to mniej istotne w refleksji moralnej stają się teorie etyczne oraz formułowanie uniwersalnych zasad i reguł moralnych, a bardziej formułowanie pożądanych w danym rodzaju praktyki wzorców osobowych¹¹.

Na tej podstawie Autor buduje etyczny wzór osobowy urzędnika. Wyróżnia tu kilka płaszczyzn. Na pierwszej z nich znajdują się postawy prospołeczne i cnoty obywatelskie w rozumieniu Marii Ossowskiej. Są to więc m.in. aspiracje perfekcjonistyczne, otwartość umysłu, dyscyplina wewnętrzna, tolerancja, odwaga cywilna czy krytyczne myślenie. Druga płaszczyzna to kryteria etyczne rekrutacji i selekcji kadr administracji. Obejmuje ona zarówno interpretację takich ustawowych pojęć jak „nieskazitelność charakteru” czy „nieposzlakowana opinia”, jak i równego dostępu do służby publicznej, w tym zwalczania nepotyzmu. Trzecia płaszczyzna związana jest z cechami osobowo-moralnymi urzędnika. Do naczelnych czy samoistnych cech tego typu Autor zalicza uczciwość, uprzejmość, życzliwość oraz odpowiedzialność i gotowość do przyjęcia krytyki. Natomiast pomocnicze czy instrumentalne cechy w tym obszarze, to rzetelność i sumienność. Czwartą, ostatnią płaszczyznę tworzy dążenie do rozwoju zawodowego. Wszystkie powyższe elementy omówione są na przykładach zaczerpniętych z polskiego ustawodawstwa oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

Rozdział 5 pracy zawiera prezentację modelu strukturalnego standardów etycznych administracji publicznej. Stanowi najbardziej oryginalną część rozważań Autora, ponieważ podejmuje on w nim próbę syntezy modeli poprzednich. Model strukturalny ma więc w znacznej mierze charakter projektujący. Jest sformułowaniem pewnej propozycji. Jej potrzeba wynika m.in. z tego, że „tradycyjnie pojęta etyka zawodowa, jako pewna refleksja filozoficzna nad wartościami i zasadami, poparta określoną tradycją danego zawodu jest

¹¹ Ibidem, ss. 195-196.

obecnie do pewnego stopnia czymś nieadekwatnym w stosunku do zmian społecznych i zawodowych”¹². W konsekwencji „refleksja filozoficzna nad wartościami i zasadami dobrych praktyk zawodowych musi zostać dopełniona rekonstrukcją natury owych praktyk społecznych”¹³. Rekonstrukcji tej służy przede wszystkim szerokie wykorzystanie teorii społecznej Giddensa i centralnej dla niej kategorii refleksyjności. Jest to próba odejścia od tradycyjnego dla etyki zawodowej napięcia między rolą zawodową (strukturą społeczną) a podmiotem (moralną odpowiedzialnością) poprzez wprowadzenie pojęcia praktyki. Istotne dla zniesienia tego napięcia jest to, że w zakresie poszczególnych praktyk istnieje sprzężenie zwrotne między rolą a podmiotem, tj. podmioty aktywnie kształtują, poprzez działanie w jej ramach, strukturę społeczną, która podlega upłynnieniu, nie jest czymś tak sztywnym jak w funkcjonalizmie czy strukturalizmie.

Ten proces umożliwia refleksyjne monitorowanie działania przez podmioty. Oznacza to swego rodzaju świadomość praktyczną oraz taki sposób funkcjonowania organizacji, by te, obserwując własną praktykę, mogły ją modyfikować, dopasowując do warunków. Zastosowanie tej teorii do etyki administracyjnej pozwala Autorowi wyznaczyć nowe jej obszary, niemieszczące się lub trudno uchwytnie w ramach wcześniejszych modeli. Przede wszystkim ujawnia nowe funkcje kodeksów etyki zawodowej, które powinny kształtować dobre praktyki. Stają się więc nie tylko narzędziem rozwiązywania konfliktów moralnych, ale także urefleksyjnienia podmiotów i organizacji. Ponadto Autor formułuje tezę, że refleksyjność urzędników, ich krytycyzm i kreatywność są warunkiem urzeczywistnienia idei inteligentnej i responsywnej administracji publicznej. Wreszcie, dzięki temu modelowi etyki administracyjnej, można lepiej zrozumieć i uzasadnić działania tzw. sygnalistów (*whistleblowers*), którzy w interesie publicznym ujawniają nieprawidłowości w danej organizacji. Jest to więc instytucja, która w praktyce stanowi zastosowanie teorii dualizmu struktury społecznej i podmiotu zapośredniczonego w praktyce. Ostatecznie też cały model okazuje się ujęciem przedmiotowo-podmiotowym.

¹² Ibidem, s. 249.

¹³ Ibidem, s. 250.

3

Wszystkie powyższe rozważania Autora są ciekawe, a praca niewątpliwie zasługuje na uwagę. Jednocześnie jednak – rzecz oczywista – skłania do uwag polemicznych. Podjęcie z nią dyskusji jest o tyle przyjemne, że kilkakrotnie pojawiają się w niej odwołania do wielopłaszczyznowej teorii etyki prawniczej¹⁴. Obydwie te próby teoretyczne łączy niewątpliwie podobny cel poznawczy, tj. podjęcie problemu wieloznaczności w etyce zawodowej, trafność różnych koncepcji oraz sformułowanie programu badawczego¹⁵. Autor zdaje się również podzielać wielopłaszczyznowe podejście oraz zainteresowanie zagadnieniem moralnej odpowiedzialności w etyce zawodowej. Jednakże ostatecznie twierdzi, że jest to próba jednostronna wskutek położenia zbyt dużego nacisku na problematykę sankcji. Wyraźnie również zaznacza, że jego propozycja sformułowana jest na gruncie ontologii, płaszczyzny teorii etycznej nie mają więc statusu poznawczego. Jeśli więc różne modele etyki administracyjnej uzupełniają się i łączą w model podmiotowo-przedmiotowy, to jako różne aspekty rzeczywistości, a nie na takiej zasadzie, że poznanie jednego jest warunkiem możliwości poznania kolejnego¹⁶. Właśnie owa teza ontologiczna Autora może być punktem wyjścia do sformułowania uwag krytycznych. Budzi ona bowiem dwie zasadnicze wątpliwości.

4

Pierwsza z nich sprowadza się do pytania, czy zaprezentowane przez Autora modele rzeczywiście wzajemnie się uzupełniają, a nie wykluczają. Jeśli bowiem twierdzi on, że etyka administracyjna zawiera w sobie zarówno mechanizmy odpowiedzialności, procedury, cnoty zawodowe, jak i świadomość refleksyjną urzędników, to w świetle owej tezy ontologicznej wszystkie te elementy muszą być ze sobą zgodne.

¹⁴ Paweł Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, LexisNexis, Warszawa 2010.

¹⁵ Tomasz Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 11.

¹⁶ Ibidem, ss. 79-80.

Tak należy rozumieć też próbę wypracowania modelu przedmiotowo-podmiotowego, w którym zostają one połączone. Nie byłaby zatem właściwa interpretacja, zgodnie z którą chodziłoby po prostu o to, że poszczególne sposoby myślenia o etyce administracyjnej są reprezentowane w dyskusjach na ten temat. Odrzucić należy także takie rozumienie poglądów Autora, że istnieją w praktyce modele administracji dające się przyporządkować poszczególnym ujęciom etyki. Chodzi raczej o to, że z istoty współczesnej administracji publicznej wynika, iż wszystkie powyższe elementy są w niej obecne, a pominięcie któregoś z nich w teorii skutkowałoby jej fałszywością.

Na poziomie metodologicznym jednak nie do końca wiadomo, w jaki sposób Autor dochodzi do takiego wniosku. Z jednej strony w swoich rozważaniach teoretycznych prezentuje on w znacznej mierze nastawienie na praktykę, co przejawia się częstym odwoływaniem się do obowiązujących w Polsce przepisów ustaw, kodeksów etyki zawodowej, reform administracji itp. W tym kontekście wniosek, że wszystkie omawiane modele uzupełniają się i są tak samo ważne dla praktyki, sprawia wrażenie sformułowanego właśnie na podstawie jej przeglądu, bez dostatecznego ugruntowania teoretycznego. Z drugiej strony przyjęte przez Autora ramy teoretyczne rozważań, w szczególności diagnoza społeczna odwołująca się do koncepcji późnej nowoczesności Giddensa czy Becka¹⁷, w sposób oczywisty muszą prowadzić do wniosku, że do takiej teorii społecznej najlepiej będzie pasował model wprost dający się z niej wywieść. Konkluzję można więc w pewien sposób przewidzieć już na początku, czego zresztą Autor nie kryje. Z tego punktu widzenia jednak rozważania innych stają się mniej ciekawe niż strukturacyjny model etyki administracyjnej. Potwierdza to poniekąd sam Autor, nie podejmując w sposób zdecydowany ani obrony, ani krytyki żadnego z tych modeli. Ich prezentacja staje się raczej omówieniem historycznym modeli poprzedzających powstanie modelu pasującego do społeczeństw późnej nowoczesności. Ten ostatni jawi się tutaj nie jako osobne ujęcie teoretyczne, ale raczej jako pewien model optymalny dla warunków społecznych i praktyki administracyjnej.

¹⁷ Ibidem, s. 44 i n.

Na poziomie merytorycznym skutkuje to możliwością nieporozumień co do relacji między poszczególnymi modelami i ich elementami. Ujawnia się to już w rozważaniach dotyczących odpowiedzialności. Różne bowiem jej rodzaje – karna, służbowa, społeczna czy moralna – odwołują się do różnych podstaw. Urzędnik jest jednocześnie adresatem norm prawnych, poleceń przełożonych, oczekiwań społecznych oraz własnego poczucia odpowiedzialności. Oczywiście jest, że mogą między nimi zachodzić różnego rodzaju konflikty i jest to zresztą jeden z głównych tematów etyki zawodowej. Autor zdaje się przyznawać pierwszeństwo odpowiedzialności moralnej, którą rozumie jako egzystencjalną odpowiedzialność za realizację w świecie obiektywnych wartości. Dzięki temu jest w stanie pogodzić ją z etyką cnót. Te ostatnie bowiem okazują się dyspozycjami do stosowania owych wartości w praktyce. Między tak rozumianym modelem odpowiedzialności a modelem aretologicznym nie ma sprzeczności. Zgodność ta jednak osiągnana jest za cenę przyjęcia bardzo silnego założenia dotyczącego wartości. Skutkuje to spotęgowaniem możliwości konfliktu z pozostałymi rodzajami odpowiedzialności, ponieważ mogą one odwoływać się do zupełnie innych ocen niż obiektywnie ugruntowana aksjologia samego urzędnika. W takiej sytuacji albo on, albo inne podmioty – ustawodawca, przełożony, społeczeństwo – muszą być w błędzie, a konflikt staje się nieunikniony.

W pracy spór między tak rozumianym podmiotowym aspektem etyki zawodowej a różnymi aspektami przedmiotowymi ma być rozwiązany przy pomocy modelu strukturalistycznego, a w szczególności kategorii refleksyjności. Należy zauważyć, że tendencja do wykorzystywania teorii Giddensa we współczesnej etyce zawodowej jest szersza i pojawia się również w innych ujęciach¹⁸. Przyczyną tego jest fakt, że dotyka ona m.in. kluczowego dla tej dziedziny zagadnienia, tj. napięcia między rolą zawodową (strukturą społeczną) a podmiotem (moralną odpowiedzialnością). Wydaje się jednak, że teoria ta raczej przeformułowuje samo zagadnienie w duchu późnej nowoczesności niż je rozwiązuje. Trzeba

¹⁸ Zob. Przemysław Kaczmarek, *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*, LexisNexis, Warszawa 2014.

bowiem pamiętać, że kluczowa dla objaśnienia pojęcia praktyki jest w niej kategoria wiedzy, a nie odpowiedzialności czy cnoty. Refleksyjność podmiotu oznacza zapośredniczoną w działaniu zwrotność, ale odnosi się ona do wiedzy o własnym działaniu. Oznacza obserwację zastosowania wiedzy w praktyce i jej modyfikację na tej podstawie. Zwiększa więc świadomość podmiotu, dlaczego i na jakich podstawach działa w określony sposób. W tym sensie upływnia strukturę społeczną, widząc ją jako kompleks praktyk instytucjonalnych, a nie podział pracy poprzedzający działanie.

Taki stan nie jest jednak tożsamy z racjonalną organizacją społeczeństwa, w ramach której istniałyby warunki do zniesienia napięcia między przedmiotowymi i podmiotowymi elementami etyki zawodowej. Pozwala ona jedynie na zaistnienie nowego typu zmiany społecznej o charakterze ewolucyjnym, tj. modernizację refleksyjną. Dzięki temu treść praktyk i tożsamość podmiotów mogą ulegać stopniowej zmianie bez przekształcania owych napięć w konflikty społeczne. Oznacza to możliwość zbudowania różnych koncepcji poszczególnych instytucji administracyjnych, np. przekształcenia kontroli w audyt jako elementu ich urefleksyjnienia. Wydaje się, że można nawet zbudować model administracji publicznej, który stworzy warunki do łagodzenia konfliktów moralnych urzędników. Wciąż jednak nie będzie to teoretyczne ujęcie etyki urzędniczej znoszące owo napięcie. Możliwe są tu bowiem jedynie dwa rozwiązania. Albo etyka stanie się częścią danej praktyki, jej wewnętrznym elementem, wówczas jednak status będzie taki sam jak innych standardów tej praktyki (wartości musiałyby podlegać modernizacji refleksyjnej wraz z nią; napięcie z obiektywnymi wartościami wyznawanymi przez podmiot pozostałoby), albo też etyka pozostanie na zewnątrz danej praktyki. Wówczas jednak wciąż będzie istniała konieczność podporządkowania praktyce, a z nią cierpienie wynikające z niemożności realizowania wartości, w które się wierzy i w konsekwencji wyzwanie moralnej odpowiedzialności egzystencjalnej.

W późnej nowoczesności podmiot jest więc niewątpliwie świadomy, ale niekoniecznie wolny. Nadal pozostaje trybem skomplikowanej maszyny społecznej, choć może nie jest ona tak bezduszna, jak na wcześniejszych etapach rozwoju.

Powstaje jednak pytanie, czy możliwa jest w jakikolwiek sposób moralna odpowiedzialność urzędnika, która nie byłaby albo elementem obiektywnej aksjologii (i narażała go na konflikty z rolą zawodową), albo częścią relatywistycznie rozumianej aksjologii zawodowej (i redukowała go do wykonawcy poleceń)? Jedną z prób rozwiązania tego dylematu jest ten fragment wielopłaszczyznowej teorii etyki zawodowej, który traktuje odpowiedzialność moralną nie w sposób egzystencjalny, lecz normatywny. Dzięki temu może być ona rozumiana jako warunek poznania wartości zawodowych poprzez uczestnictwo w debatach ich dotyczących wspólnie z innymi jego przedstawicielami. Debaty takie można określić jako dyskursy etyczno-zawodowe. W ich ramach uczestnicy argumentują za różnym rozumieniem wartości danego zawodu. Czynią to jednak duchu spoczywającej na wszystkich odpowiedzialności za daną praktykę i w konsekwencji są w stanie osiągnąć porozumienie. Innymi słowy chodzi o przełamanie napięcia między rolą zawodową a podmiotem poprzez przyjęcie, że odpowiada on moralnie za daną praktykę i dzięki temu wyłącznie wspólnie z innymi odpowiedzialnymi podmiotami może rozpoznać wartości danego zawodu w danej rzeczywistości społecznej.

Takiego ujęcia nie można jednak – jak czyni to Autor – określić jako opartego na sankcjach czy negatywnym rozumieniu odpowiedzialności. Wydaje się ponadto, że w swoich rozważaniach zbyt łatwo przechodzi on od odpowiedzialności egzystencjalnej do normatywnej, choć zabieg taki jest bardzo wskazany ze względu na konieczność uzasadnienia odpowiedzialności rozumianej normatywnie. Teoria wielopłaszczyznowa w swojej pierwotnej wersji skazana była na nie zawsze przekonujące argumenty transcendentálne. Przez to odpowiedzialność moralna na jej gruncie może jawić się jako jedynie idealistyczne założenie. Jednakże alternatywne jej uzasadnienie poprzez odpowiedzialność egzystencjalną jest trudnym wyzwaniem. Powyższe argumenty wskazują, że jeśli jej przyjęcie nie miałooby oznaczać konfrontacji podmiotu ze światem w ogóle, a z jego rolą zawodową czy praktyką, w której uczestniczy w szczególności, to musi być ona połączona z określoną filozofią społeczną. Odpowiedzialność za świat oznacza bowiem zawsze pewną koncepcję relacji między jednostką a społeczeństwem.

Jej podstawową zasadą może być na przykład międzypokoleniowa solidarność czy poszerzanie wolności poprzez zniesienie opresji¹⁹. Należy zauważyć, że pojęcia te implikują również pewne stosunki władzy, co dla etyki administracyjnej jest niezmiernie istotne.

5

Prowadzi to bowiem do drugiego możliwego zarzutu wobec ujęcia zaprezentowanego w pracy. Dotyczy on jego nieadekwatności, a dokładniej – zbyt wąskiego potraktowania problematyki etyki urzędniczej. W publikacji bowiem daje odczuć się brak wyraźnie przyjętej koncepcji politycznej oraz związanego z nią poglądu na istotę i status administracji publicznej. Oczywiście przyjmuje się tutaj pewne założenia, a więc na przykład wychodząc od oczywistej konstatacji, że administracja jest częścią władzy wykonawczej, rozróżnia się jej potraktowanie jako wykonawcy norm prawnych, którego działalność oparta jest na zasadzie praworządności oraz jako wykonawcy polityki państwa. Autor stwierdza, że te ostatnie charakterystyczne są raczej dla modeli anglosaskich, tam bowiem administracja realizuje politykę państwa, nie stanowiąc typowej realizacji prawa²⁰. Jednakże z tego kręgu kulturowego wywodzi się również współczesny nacisk na modele personalne i problematykę podmiotu w etyce urzędniczej, będące zaprzeczeniem charakterystycznego dla Europy kontynentalnej odpersonalizowanego weberyzmu²¹. Już samo to wskazuje na niezbedność szerszego odniesienia zagadnień etyki administracyjnej do koncepcji politycznych. Pewne wskazówki można znaleźć również w rozważaniach Autora dotyczących cnót urzędniczych. Jak wspomniano, odwołuje się on do koncepcji wzoru osobowego demokracji i cnót obywatelskich.

¹⁹ Zob. Paweł Skuczyński, "The Problem of Scope of Professionals' Moral Responsibility and Its Applications in Legal Ethics", in: Dariusz Jemielniak (ed.), *Legal Professions at the Crossroads*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2014, ss. 161-178.

²⁰ Tomasz Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 23.

²¹ Ibidem, s. 36.

Wydaje się jednak, że nawet szczegółowa analiza zasad postępowania urzędnika-demokraty nie jest w stanie zastąpić wyraźnego przyjęcia określonej koncepcji politycznej. W jaki sposób może ona rzutować na model administracji, a w konsekwencji także na treść etyki urzędniczej, widoczne jest na przykładzie rozważań Mateusza Stępnia, które zresztą są przez Autora przywoływane. Opierają się one na przyporządkowaniu określonych modeli administracji różnym ujęciom demokracji. Wśród nich – mówiąc w pewnym uproszczeniu – znajdują się typ liberalny, republikański i deliberatywny²². Ten ostatni jest związany z responsywną administracją publiczną, którą Autor z kolei wiąże z modelem strukturalnym etyki urzędniczej. Nasuwa się również oczywiście powiązanie typu proceduralnego z demokracją liberalną, a aretologicznego – z republikanizmem, jednakże w pracy ta sfera refleksji została pominięta. Ma to znaczenie nie tylko z punktu widzenia jej kompletności czy zrozumiałości poszczególnych ujęć, ale również dla jej konkluzji. Niewątpliwie bowiem z każdą z tych koncepcji politycznych wiąże się określony pogląd na istotę administracji oraz jej status, w tym przede wszystkim na instrumentalny lub autonomiczny jej charakter.

W Polsce zdaje się dopiero następować przejście od traktowania administracji jako narzędzia w ramach tzw. aparatu państwa do rozumienia jej jako samoistnego elementu służby publicznej, który samodzielnie dookreśla pojęcie interesu publicznego i realizuje zadania publiczne²³. Dopiero to pozwala kształtować się refleksji etycznej niesprowadzającej się do możliwego sprzeciwu sumienia wobec poleceń przełożonych czy obowiązków prawnych urzędnika. Pojawia się bowiem sfera autonomii w podejmowaniu rozstrzygnięć, a zatem i problem odpowiedzialności moralnej. W konsekwencji w etyce administracyjnej mogą narodzić się dylematy, które upodabniają ją do dyskusji toczących się na przykład w etyce zawodów prawniczych czy etyce zawodów medycznych. Jednakże brak uwzględnienia politycznego

²² Mateusz Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 31 i n.

²³ Hubert Izdebski, Michał Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 23 i n.

aspektu owego przejścia może budzić wątpliwości, czy etyka urzędnicza rzeczywiście jest etyką zawodową. Odchodzenie od instrumentalnego traktowania samego procesu administrowania rzeczywiście osłabia rozumienie etyki urzędniczej jako części systemu zarządzania administracją. Czy jednak oznacza to powstanie osobnej roli zawodowej urzędnika lub też systemu takich ról, który umożliwiłby nadbudowanie nad nimi wartości i norm etyki zawodowej?

Od czasów sformułowania standardów życia publicznego przez Komisję Lorda Nolana w 1995 r. problematyka etyki urzędniczej jest powiązana z szerszymi pytaniami o jakość działania instytucji publicznych. Zasady etyki są rozumiane jako warunek owej jakości. Pogląd ten obejmuje jednak wszelkie działania władzy, począwszy od sfery politycznej, przez administrację, po różnego rodzaju wyspecjalizowanych ekspertów. Dzięki temu możliwe jest zbudowanie szerokiej kategorii etyki służby publicznej jako nieodzownego elementu demokracji. Jest ona wszakże bardziej częścią pewnej filozofii politycznej niż etyką zawodową. Obejmuje co prawda także profesjonalistów wchodzących do służby publicznej, np. prawników, ale zdaje się jednak być osobną dziedziną refleksji etycznej. Nie jest więc nadbudowana nad konkretnymi rolami zawodowymi, bo te mogą być ogromnie zróżnicowane i przecinać się z tymi wykonywanymi w sferze „prywatnej”. Decydujące jest działanie w interesie publicznym. Dlatego też można uznać, że przyjęcie przez Autora już na początku założenia, że etyka urzędnicza jest etyką zawodową, wyeliminowało z pola widzenia problematykę związku między administracją i sferą polityczną.

Warto wskazać na jeszcze jedną konsekwencję tego pominięcia. Zaprezentowaną w pracy koncepcję etyki administracyjnej można interpretować jako polemikę z formalistycznym podejściem do standardów etycznych. Widać to m.in. w traktowaniu modelu odpowiedzialności jako negatywistycznego i nieadekwatnego, a także w łączeniu elementów przedmiotowych i podmiotowych w modelu docelowym. Jednakże włączenie rozważań politycznych do argumentacji pozwoliłoby dostrzec również zagrożenie pojawiające się z drugiej strony, mowa tu o populizmie. Dość powszechnie uważa się, że jego fala rozlewająca się po Europie od lat 80. XX w. jest pokłosiem różnych programów walki z korupcją, co zaowocowało

postawieniem kategorii uczciwości w centrum debat publicznych. W konsekwencji rywalizacja polityczna łatwo mogła przekształcić się w typowo apolityczną konkurencję w sferze wiarygodności i szlachetności jej uczestników. Stało się to kosztem sporów merytorycznych i zwiększało szanse nowych ruchów głoszących często hasła odrodzenia moralnego, wymiany elit itp. Innymi słowy przeniesienie akcentu na kwestie podmiotowe może prowadzić do przewagi legitymizacji charyzmatycznej, a ta pozostaje w sprzeczności z racjonalną organizacją administracji.

6

Wszystkie powyższe uwagi polemiczne oczywiście nie podważają wartości pracy, o której była mowa na początku niniejszych rozważań. Można je potraktować jako próbę podjęcia dyskusji między dwoma ujęciami etyki zawodowej oraz różnymi spojrzeniami na relacje między takimi dyscyplinami jak etyka i filozofia społeczna oraz filozofia polityki. W żaden sposób nie umniejsza to wartości pracy. Zasadza się ona bowiem przede wszystkim na wielodyscyplinarnym podejściu do tematyki, które otwiera nowe perspektywy w polskiej debacie dotyczącej etyki administracyjnej i walki z urzędniczymi patologiami. Rekonstrukcja poszczególnych modeli standardów etycznych jest ważnym podsumowaniem dotychczasowych badań i sama przez się pozwala na zadanie nowych pytań i sformułowanie nowych problemów. W związku z tym należy ją rekomendować wszystkim zainteresowanym nie tylko budowaniem nowoczesnej administracji publicznej w Polsce, ale także każdemu, kto oddaje się teoretycznej refleksji nad moralnością.

Literatura

- Barankiewicz Tomasz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013.
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.

- Kaczmarek Przemysław, *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Skuczyński Paweł, *Status etyki prawniczej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Skuczyński Paweł, “The Problem of Scope of Professionals’ Moral Responsibility and Its Applications in Legal Ethics”, in: Dariusz Jemielniak (ed.), *Legal Professions at the Crossroads*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2014.
- Stępień Mateusz, *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

