



# Administracja jej etyka i pragmatyka służbowa

Zbigniew  
Szonert

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE





# Administracja jej etyka i pragmatyka służbowa

Zbigniew  
Szonert

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE



dr Zbigniew Szonert  
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w st. spoczynku

Copyright by © Zbigniew Szonert

Opracowanie graficzne:  
Beata Króliczak-Zajko  
Machina Druku

Korekta, skład i łamanie:  
Machina Druku

Wydawca:  
Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe  
ul. Szosa Bydgoska 50  
87-100 Toruń  
tel. 56 651 97 80

ISBN 978-83-65824-09-7

Druk:  
Machina Druku  
[www.machinadruku.pl](http://www.machinadruku.pl)

# Spis treści

Uwagi wprowadzające .....	5
<b>Część I</b>	
<b>ADMINISTRACJA .....</b>	<b>9</b>
1. Rodowód administracji, jej przekształcenia i uwarunkowania .....	10
2. Ustrojowe i aksjologiczne uwarunkowania polskich przekształceń ustrojowych po 1989 r. ....	15
3. Istota administracji .....	25
4. Funkcje realizowane przez administrację .....	31
<b>Część II</b>	
<b>ETYKA ADMINISTRACJI .....</b>	<b>36</b>
1. Ewolucja myśli etycznej .....	37
2. Istota etyki i moralności .....	41
3. Etyka administracji .....	44
3.1. Etyka instytucjonalna administracji .....	49
3.2. Etyka zawodowa w administracji .....	55
3.3. Aksjologia sprawiedliwości proceduralnej .....	66
3.4. Etyka osobista .....	74
3.5. Poprawność polityczna .....	77
3.6. Autorytety .....	80
3.7. Kształtowanie charakteru .....	98
4. Etyka prawa .....	103
5. Aksjologiczne aspekty wykładni prawa .....	114
<b>Część III</b>	
<b>PRAGMATYKA SŁUŻBOWA W ADMINISTRACJI .....</b>	<b>120</b>
1. Pragmatyki służbowe urzędników .....	121
2. Status prawny pracowników służby publicznej .....	127
3. Stosunek pracy pracowników urzędów państwowych .....	140

4. Stosunek pracy pracowników samorządowych	142
5. Odpowiedzialność urzędnika za naruszenie obowiązków i norm etyki zawodowej	151
<b>Uwagi końcowe</b> .....	<b>158</b>
<b>Przypisy</b> .....	<b>162</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>167</b>

## Uwagi wprowadzające

Nasilający się w ostatnich latach zanik wrażliwości moralnej w działaniu służb i osób publicznych powoduje, że wiedza o roli i znaczeniu etyki w życiu publicznym stała się ważnym elementem kształtowania świadomości studentów.

Zaniechanie tej problematyki przez wiele lat w programach nauczania i w debacie publicznej, a nawet świadome jej deprecjonowanie w kanonie neoliberalnej poprawności politycznej, stało się w latach 2007–2015 powodem niespotykanej wcześniej fali nadużyć i korupcji, które rozpełniły się w sferze administracji i służb publicznych.

Świadomość dylematów i uwikłań, wobec których może się znaleźć funkcjonariusz służby publicznej, umożliwia uniknięcie wielu ryzykownych lub wręcz nieetycznych zachowań, które skutkować mogą odpowiedzialnością karnoprawną lub dyscyplinarną, a także utratą prawa wykonywania zawodu, a nawet hańbą.

Kierując tę publikację w szczególności do studentów fakultetu administracji i jej pokrewnych, autor skupił uwagę na omówieniu istoty administracji, przeglądzie regulacji prawnych określających powinności etyczne urzędnika administracji publicznej, jak i na zbiorach zasad i powinności etycznych zawartych w urzędniczych kodeksach etycznych krajowych i międzynarodowych oraz w pragmatykach zawodowych regulowanych ustawami.

Niniejszy podręcznik obejmuje ogólny zarys wiedzy o administracji, o jej istocie, historii i przekształceniach, a także o jej roli i znaczeniu dla państwa i społeczeństwa. Zawiera charakterystykę aksjologiczną zadań administracji i sposobu ich realizacji. Obejmuje przegląd ważniejszych teorii filozoficznych poświęconych etyce, a także zasad moralnych kształtujących cechy osobowe i charakter każdego człowieka oraz etos urzędnika służby publicznej. Omawia regulacje prawne, zawarte w prawie krajowym i międzynarodowym, określające zasady i cele etyczno-moralne administracji, a także te regulacje, które określają wartości i ideały moralne funkcjonariuszy służby publicznej, kształtujące ich pozytywne cechy zawodowe. Częścią integralną wykładu jest również status prawny urzędnika i zasady odpowiedzialności zawodowej za naruszanie norm etyki

zawodowej, omówione w drugiej części podręcznika zatytułowanej „Pragmatyka urzędnika administracji”.

Etyczne wymogi ustroju administracji i powinności etyczne urzędników przedstawione zostały w kontekście zasad moralnych określonych w Konstytucji RP, tak często lekceważonych i fałszywie interpretowanych pod wpływem neoliberalnej ideologii, będącej treścią „europejskiej” poprawności politycznej. Zasady tej poprawności wywiedzione zostały z postrewolucyjnych jakobińskich tradycji Francji oraz europejskiej postkomunistycznej neoliberalnej ideologii, która zawładnęła świadomością europejską na wiele lat.

Konstytucja określa w formie prawnie obowiązującej, zarówno w preambule, jak i w jej treści, podstawowe zasady etyczne, które powinny być najwyższym moralnym nakazem, zobowiązującym cały aparat państwowy, wszystkie służby publiczne i ich funkcjonariuszy do ich przestrzegania. Tymczasem tak się często nie dzieje, gdy w imię neoliberalnej poprawności politycznej usiłuje się marginalizować określony w Konstytucji chrześcijański system wartości. System wartości tak ważny dla zachowania suwerennego bytu narodu i państwa polskiego. Konstytucja wszak określa, jako prawa podstawowe dla państwa i społeczeństwa, poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie i podział władz, obowiązek dialogu społecznego oraz zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnoty. Konstytucja odwołuje się do wartości chrześcijańskich i wiary w Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna. Nakazuje wdzięczność naszym przodkom za ich pracę i walkę o niepodległość, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach. W kwestii rodziny stanowi, że małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, oraz macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a rodzice mają prawo do wychowania i nauczania moralnego i religijnego dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

W kwestiach światopoglądowych Konstytucja stanowi, że władze publiczne zachowują bezstronność odnośnie do przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, a stosunki między państwem a Kościołem kształtowane być mają na zasadzie poszanowania ich autonomii i wzajemnej niezależności.

Wreszcie warto zwrócić uwagę na kwestię zasad etycznych ustroju gospodarczego, gdzie mowa jest o społecznej gospodarce rynkowej, opartej

na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Istniejąca rozbieżność w kwestii obowiązywania wzajemnie sprzecznych zasad etyki chrześcijańskiej i neoliberalnej stwarza niejednokrotnie bardzo poważne dylematy moralne dla organów wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, które realizują w formach władczych zadania publiczne we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego kraju. Dlatego też warunkiem respektowania norm i zasad etyki zawodowej przez pracowników organów państwa jest posiadanie należyte ukształtowanej etyki osobistej, dającej każdemu człowiekowi podstawy autonomii i niezależności.

Temu zagadnieniu poświęcony jest kolejny rozdział pracy, w którym mowa jest także o znaczeniu autorytetów w procesie kształtowania zasad moralnych oraz o odpowiedzialności osobistej funkcjonariusza publicznego za naruszanie norm moralnych.

Przedstawione wyżej zasady etyczno-moralne ustroju państwa pozostają często w kolizji z neoliberalnym światopoglądem władz naczelnych Unii Europejskiej, które z naruszeniem zasad traktatu lizbońskiego usiłują wymuszać na państwach stowarzyszonych wdrażanie obcych im ideowo zasad neoliberalnej politycznej poprawności. Zasady te szerzej zostaną omówione w treści opracowania.

Idąc za myślą prof. R. Tokarczyka, należy stwierdzić, że w rezultacie opanowania przedmiotu etyki i pragmatyki administracji student powinien: poznać historię i rolę etyki w życiu publicznym, umieć analizować relacje moralności i prawa; przyswoić sobie zasady etyki ogólnej i zawodowej; nauczyć się dokonywania wyborów moralnych zgodnych ze sprawiedliwością i słuszością; dociekać przyczyn zawodowej deformacji moralnego oblicza funkcjonariusza służby publicznej [1].

W miarę upływu lat kondycja etyczno-moralna organów wymiaru sprawiedliwości i administracji pogarszała się drastycznie, co między innymi doprowadziło w październiku 2015 r. do zmiany władz naczelnych w państwie oraz do zmiany założeń programowych i zasad ideowo-moralnych w sferze działania administracji publicznej.

Oprócz organów wymiaru sprawiedliwości, kondycja moralno-etyczna administracji decyduje o jakości życia obywateli, rozumianej jako poczucie należytego zabezpieczenia bezpieczeństwa osobistego

i sprawiedliwego ładu społecznego. Z tego względu przedmiot etyka administracji ma szczególne znaczenie dydaktyczne.

Przedstawione wyżej zasady etyczno-moralne ustroju państwa pozostają często w kolizji z neoliberalnym światopoglądem władz naczelnych Unii Europejskiej, które z naruszeniem zasad traktatu lizbońskiego usiłują wymuszać na państwach stowarzyszonych wdrażanie obcych im ideowo zasad neoliberalnej politycznej poprawności. Zasady te szerzej zostaną omówione w treści opracowania.

Ten właśnie wzgląd, indoktrynacji społeczeństwa polskiego, wpajanie mu obcych idei i zasad organizacji życia społecznego, przesądził o pragmatycznym ujęciu tematu, to znaczy uwzględnieniu metody badania rzeczywistości w świetle teorii prawdy. Stąd też rozważania filozoficzne poświęcone etyce i moralności zostały znacznie ograniczone na korzyść analizy zastanej rzeczywistości w świetle teorii prawdy. Celowi temu służyć ma przytaczanie szeregu faktów potwierdzających wspomnianą wyżej diagnozę.

W ramach uwag wprowadzających można postawić pytanie, dlaczego pomimo stworzenia prawidłowej „obudowy” instytucjonalnej państwa demokratycznego, w szerokim odczuciu społecznym Rzeczpospolita Polska nie spełnia warunków demokratycznego państwa prawa.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, jednakże przyczyną zasadniczą jest niewydolny i uwikłany w polityczne zależności wymiar sprawiedliwości oraz niesprawna i nieodpowiadająca społecznym oczekiwaniom administracja. Skutkiem tego jest rozpowszechniony klientelizm i szerząca się korupcja w aparacie władzy na niespotykaną dotąd skalę.

Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski, zmarły w tragicznej katastrofie samolotowej pod Smoleńskiem, na temat ten wypowiedział się następująco: „Sądy zasłużyły na złą opinię. Sam, na podstawie własnych doświadczeń, musiałbym ocenić, że jest to bardzo źle funkcjonująca instytucja, niewypełniająca swoich podstawowych zadań. Nie-gwarantująca wraz z organami ścigania bezpieczeństwa obywateli ani ochrony własności. Odbiegająca od standardów europejskich, źle zorganizowana, o której trudno powiedzieć coś dobrego”[2].



# **Część I** Administracja

## Rodowód administracji, jej przekształcenia i uwarunkowania

Od zarania dziejów państwa polskiego urzędnicy utwierdzali władzę panującą i stali na straży ustanowionych praw. Od ich uczciwości i moralności zależało, jak panująca władza postrzegana była i jest nadal przez obywateli.

Dokonując w historycznym zarysie przeglądu władzy panującej w Polsce, można wskazać następujące dynastie monarchiczne i inne formy sprawowania władzy, które w istotny sposób determinowały funkcjonowanie służebnego władzy administracyjnego aparatu państwowego.

Do 1370 roku Polską rządili Piastowie – jako dynastia dziedziczna, patrymonialna.

Po śmierci Kazimierza Wielkiego jako spadkobiercy Piastów zasiadali na tronie Ludwik Węgierski, siostrzeniec Kazimierza Wielkiego, a później Jadwiga, córka Kazimierza Wielkiego. Zasiadali już za zgodą stanów szlacheckich i od tego czasu rozpoczyna się okres monarchii stanowej.

W 1386 r. królem obrano Władysława Jagiełłę jako męża królowej Jadwigi i od tej daty zaczyna się już elekcja osoby, a nie dynastii. Odtąd, aż do 1572 r., elekcja królów odbywała się w obrębie dynastii Jagiellonów.

Od 1573 r. następował wzrost znaczenia magnaterii. Polityka Zygmunta III Wazy od roku 1652 zapoczątkowuje dominację magnaterii – aż do 1764 r. Był to okres oligarchii magnackiej.

W okresie monarchii istniały w Polsce urzędy centralne i urzędy lokalne.

Urzędy stanowe dzieliły się na koronne i nadworne. Obejmowały one: kanclerza i podkanclerza, podskarbie koronnego i nadwornego oraz marszałków wielkiego koronnego i nadwornego.

W okresie monarchii stanowej (lata 1320–1454) zarząd terytorialny należał do urzędników lokalnych, którzy dzielili się na ziemskich i królewskich. Urzędy ziemskie dzieliły się z kolei na dygnitarskie i niższe.

Urzędnikami dygnitarskimi byli: wojewodowie, kasztelanowie, podkomorzowie i sędziowie ziemscy. Dygnitarze ziemscy musieli być posesjonatami, a ich mianowanie miało charakter dożywotni.

Urzędnikami królewskimi byli: starostowie i burgrabiowie, przy czym wyróżniano starostów generalnych, ziemskich i grodzkich. Na podległym sobie obszarze wykonywali oni w imieniu króla wszystkie funkcje władcze.

W okresie monarchii szlacheckiej (lata 1454–1764) urzędy wykształcone w okresie monarchii stanowej funkcjonowały bez większych zmian [3].

W okresach panowania monarchii absolutnej, szlacheckiej i magnackiej, nie nakładano na urzędników państwowych żadnych moralnych obowiązków poza powinnościami lojalnościowymi wobec panującego monarchy. Skutkiem tego był moralny upadek władzy panującej i w rezultacie upadek państwa polskiego.

Początki nowoczesnej etyki administracji w Polsce łączą się z okresem wojen napoleońskich.

W 1809 r. w Księstwie Warszawskim ustanowiono Kodeks postępowania urzędników, z podkreśleniem znaczenia etyki.

Przechodzenie od jednego modelu i formy państwa do drugiego, bądź też pominięcie któregośkolwiek z tych modeli i form państwa w procesie historycznego rozwoju, ma istotny wpływ na kulturę prawną, moralność, etykę społeczeństwa i państwa.

Mówiąc o uwarunkowaniach etyki administracji, nie sposób pominąć znaczenia i wpływu suwerenności narodu i państwa oraz stopniowego przechodzenia od formy autorytarnej państwa do form demokratycznych.

W warunkach Polskich przekształceń ustrojowych, w historycznym procesie przechodzenia z jednej formy państwa do innej, zabrakło narodowej władzy autorytarnej, która w innych państwach, zwłaszcza Europy Zachodniej, jako monarchia oświecona przyczyniła się do utrwalenia ładu i porządku publicznego, poszanowania praw i organów władzy.

W połowie XV wieku kraje Europy Zachodniej zmierzały w kierunku monarchii absolutnej. Polska wręcz odwrotnie. Tu przyjęto odmianę monarchii stanowej, zwanej Rzeczpospolitą szlachecką.

Ustrój ten przetrwał w Polsce ponad trzy wieki i w okresie tym można wyodrębnić: demokrację szlachecką do 1652 r. i jej odmianę, okres oligarchii magnackiej do 1763 r.

Trwająca do upadku państwa polskiego w XVII wieku demokracja szlachecka doprowadziła do dezorganizacji państwa polskiego. Prawowita władza ostatniego króla Polski obezwładniona została samowolą urzędników, sprzedajnością i zdradą zdeprawowanych warstw szlachty i magnaterii.

Pewną analogię do ówczesnego stanu rzeczy obserwujemy na obecnej scenie politycznej, gdzie egoistyczne i grupowe interesy oligarchów i innych uprzywilejowanych warstw społecznych, skupionych zwłaszcza w różnego rodzaju korporacjach, dominują nad interesem narodowym, rozumianym jako polska racja stanu.

Dalsze losy narodu i państwa polskiego to trwający 123 lata zabór ziem polskich przez trzy sąsiednie państwa zaborcze.

Opór społeczny i narodowy ówczesnego czasu sprawił, że nieposzanowanie prawa i władz zaborczych były wyrazem „cnót narodowych”.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Polska odbudowała podstawy państwowości, tworząc demokratyczny porządek ustrojowy, prawo na najwyższym poziomie poprawności legislacyjnej oraz aparat administracyjny państwa głęboko patriotyczny, motywowany wartościami etycznymi. Tym samym kultura prawna, etyka i moralność społeczeństwa i państwa osiągnęły w owym czasie pożądany wysoki poziom.

W II Rzeczypospolitej wysoki poziom moralny urzędników należał do fundamentów ustrojowych państwa. Obowiązywała zasada wyrażona słowami prof. Władysława Makarewicza: „służbie państwowej nie poświęca się nikt, kto chce dorobić się majątku”.

Zasady służby cywilnej II Rzeczypospolitej określone zostały w ustawie z 1922 r., która z licznymi zmianami zachowała aktualność do dziś.

Dalsze losy polskiej państwowości to napaść zbrojna Rzeszy Niemieckiej i Rosji Sowieckiej na Polskę we wrześniu 1939 r. i w rezultacie okrutna okupacja ziem polskich i walka podziemna narodu z okupantami trwająca do 1945 r. [3a]

W okresie tym cnotą obywatelską było przeciwstawianie się wszelkimi dostępnymi środkami i metodami władzom okupacyjnym i ustanowionym przez nie zbrodniczym prawom.

Od roku 1945 częściowo suwerenna Polska poddana została totalitarnej zależności i wpływom władz sowieckich, które to władze wraz z rodzimymi, powolnymi tej władzy i sprzedajnymi funkcjonariuszami państwowymi, ustanawiały obce narodowi prawa i obcy aparat władzy totalitarnej. I znów w tych okolicznościach opór władzom i ustanowionym przez nie prawom uważany były za wyraz cnót obywatelskich.

Ważne dla historii niepodległego bytu Polski w warunkach bolszewickiego zniewolenia są następujące daty powstań narodowych i protestów antykomunistycznych:

Poznań – Czerwiec 1956 r., obchody Milenium Chrztu Polski w 1966 r., Warszawa – Marzec 1968 r., Śląsk – 1970 r., Gdańsk – 1976 r., Polski Sierpień – Solidarność 1980 r., Strajki i robotnicze protesty – 1988 r.

W okresie PRL, narzucone mocą obcej ideologii, pragmatyczne zasady służby publicznej pozostawały w rażącej sprzeczności z zasadami etyki i moralności.

Zasada kierowniczej roli partii komunistycznej – PZPR i zasada jednolitości władzy państwowej, mającej urzeczywistniać założenia rewolucji bolszewickiej, całkowicie zniweczyły etos służby publicznej ukształtowany w okresie II Rzeczypospolitej.

Andrzej Waśko zauważa, że „socjalizm skutecznie w ciągu czterech dekad znacjonalizował i skolektywizował wszystko, oprócz myślenia porządnymi ludźmi. Ten uległ na odwrót swoistej prywatyzacji. W PRL ludzie odwracali się od fasadowej i zakłamanej sfery życia publicznego. Państwo identyfikowali z partią i traktowali jako narzędzie opresji”. Charakteryzując sytuację po roku 1989, Andrzej Waśko pisał: „po kilkunastu miesiącach nadziei wyszło na to, że wprawdzie w III RP wszystko się zmieniło w stosunku do czasów PRL, ale też wiele, a właściwie wszystko pozostało po staremu. I tak powstał Rywinland, państwo, z którym zwykli uczciwi obywatele znowu nie mogli się utożsamić, wycofując się w prywatność albo marząc o emigracji” [4].

Upadek komunizmu i radykalne zmiany ustrojowe spowodowały, że od 1989 r. wzrosło znaczenie i stopień trudności administrowania sprawami publicznymi. W tych warunkach potrzebą czasu stało się utworzenie nowoczesnego i kompetentnego korpusu służby publicznej, zdolnego pokierować skomplikowanym procesem przekształceń ustrojowych.

Zasady tej służby w nowych warunkach określiła wielokrotnie nowelizowana ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej, kształtując równocześnie normatywne podstawy etyki urzędniczej.

Te wszystkie okoliczności przedstawione w skrótowym historycznym zarysie sprawiły, że poziom kultury prawnej społeczeństwa i kreowanych przez nie władz, poziom rozumienia racji stanu państwa, pozostaje daleko w tyle w stosunku do ustabilizowanych demokracji świata zachodniego.

Jak pisze Czesław Bielecki, Jerzy Giedroyc upierał się przy sądzie, że poczucie państwowości w Polsce praktycznie nie istnieje, i to zarówno w społeczeństwie, jak i w elitach politycznych [5].

Obecnie po zmianie w 2015 r. układu politycznego i dojściu do władzy ludzi, dla których interes społeczeństwa i Państwa stanowi iunctim, daje się zauważyć, zwłaszcza wśród młodzieży, powrót do tradycji narodowych i patriotycznych oraz rozumienia roli państwa.

Świadomość tych faktów jest niezbędna dla pojmowania wagi etyki i moralności w procesie administrowania sprawami publicznymi, rozumianymi jako służba narodowi i państwu.

## Ustrojowe i aksjologiczne uwarunkowania polskich przekształceń ustrojowych po roku 1989

Doniosłą rolę w procesie przemian społeczno-ustrojowych, które dokonują się w Polsce od ponad 27 lat, odgrywa stan świadomości politycznej i obywatelskiej społeczeństwa, a także wyznawany system wartości.

W okresie tym, brzemienne w skutki ekonomicznych, społecznych i politycznych dokonań, określanym mianem przekształceń ustrojowych, zdarzyło się wiele błędów i nieprawości ze strony partii politycznych i osób sprawujących funkcje i stanowiska w organach władzy i administracji publicznej.

Realizowana po 1989 r. koncepcja budowy społeczeństwa i państwa wedle neoliberalnych założeń ideologicznych, miast państwa prawnego w oparciu o zasady solidaryzmu społecznego i społeczną gospodarkę rynkową, doprowadziła do zaniku wartości i rzeczywistych autorytetów i w konsekwencji do dezintegracji społeczeństwa i instytucji państwa.

Symbolicznym wyrazem tych nieprawości było niefrasobliwie głoszone hasło przez skrajnych neoliberalistów, w pozornie żartobliwej formie, że pierwszy milion w drodze do sukcesu bywa ukradziony, oraz przyjęcie na progu procesu przekształceń ustrojowych tak zwanej grubej kreski odpuszczającej przewiny czasów komunizmu.

Postawa ta zapoczątkowała rozpowszechnianie się relatywizmu moralnego w życiu społecznym i w konsekwencji tego zanik tradycyjnych wartości uniwersalnych, bez których życie społeczne przemienia się w dżunglę woluntaryzmu.

Procesy głębokich przekształceń ustrojowych po roku 1989 miały doprowadzić do budowy demokratycznego państwa prawa.

Postawą przemian ustrojowych państwa polskiego po upadku komunizmu w 1989 r. miało być:

- zaniechania planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką,

- wdrożenie procesów reprivatyzacji i prywatyzacji,
- ograniczenie funkcji administracji rządowej,
- powołanie administracji samorządowej,
- szersze korzystanie z form prawa cywilnego,
- częściowe odchodzenie od sfery usług publicznych.

Jednakże w toku tych procesów zapanował chaos idei, brak rozsądnej koncepcji reformowania gospodarki i państwa oraz deprawacja moralna znaczącej części kadry, która przejęła władzę polityczną i administracyjną w państwie.

Można rzec, że do czasu zmian polityczno-ustrojowych, jakie nastąpiły w drugiej połowie 2015 r., mieliśmy do czynienia z sytuacją typową dla głębokich przeobrażeń ustroju społecznego-gospodarczego i politycznego państwa, przy jednoczesnym braku ustabilizowanej w tej mierze koncepcji programowej, koncepcji reformowania gospodarki i państwa rozumianej i aprobowanej przez społeczeństwo.

Przeobrażenia, które w tym czasie były dokonywane, zakłócały zjawiska patologiczne w życiu publicznym, zwłaszcza takie jak korupcja i klientelizm, nasilające się w miarę upływu lat w stopniu zagrażającym podstawom suwerenności państwa i elementarnym wymogom praworządności.

Prof. Zdzisław Krasnodębski w artykule „Ostatnie skandale przypominają to, co działo się pod koniec I Rzeczypospolitej – następnej doczekaliśmy się po ponad stu latach” stwierdził między innymi, że „materiał socjologiczny zebrany przez komisje śledcze potwierdza smutną konstatację, że III Rzeczpospolita okazała się tylko namiastką państwa praworządnego i demokratycznego”.

Od dawna podnosiły się głosy, stwierdza autor, że istnieje głębsza warstwa rzeczywistości (czyt. patologicznej i przestępczej), lecz twierdzący tak śmiałkowicie byli skutecznie eliminowani z publicznej debaty i spychani na margines jako zwolennicy teorii spiskowej, oszołomy i warchoty [6].

Faktem niezaprzeczalnym jest, że po 15 latach od upadku komunizmu Polska jest państwem dużo bardziej oligarchicznym i skorumpowanym niż była na początku transformacji ustrojowej, konstatował w roku 2005 prof. Z. Krasnodębski w wyżej wymienionym artykule.

Po 26 latach trwania tzw. III RP można było powiedzieć to samo.

Powstaje pytanie, dlaczego tak się stało?

Dotkliwe koszty ekonomicznych przeobrażeń wydatnie pogorszyły poziom egzystencji szerokich warstw społecznych utrzymujących się

z pracy najemnej lub pozostających bez pracy. W konsekwencji pojawiły się resentymenty do instytucji społecznego zabezpieczenia rodem z PRL.

W powszechnym odczuciu społecznym, w klimacie afer i korupcyjnych powiązań, następował, zwłaszcza w latach 2007–2015, uwiad instytucji państwa, systematycznie zawłaszczanych przez polityczne koterie i korupcyjne układy.

Ryszard Bugaj w artykule „Narodziny Oligarchii” opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” 6 stycznia 2003 r. w sposób przewidujący pisał: „W Polsce elementy systemu oligarchicznego są coraz silniejsze, a demokracja słabnie. Ogromna większość klasy politycznej i biznesowej – niezależnie od teatralnych często podziałów – ma coraz więcej spraw wspólnych i coraz słabsze związki z poglądami i aspiracjami dużej większości społeczeństwa. Narastanie alienacji polskich elit związane jest z mechanizmem przechwytywania publicznego majątku i z procesem wchodzenia w politykę środowisk postkomunistycznych”.

Z kolei Naomi Klein, kanadyjska dziennikarka i jedna z najważniejszych postaci światowego ruchu alterglobalizacyjnego, w następujący sposób scharakteryzowała fazę przejścia od komunizmu do neoliberalnej doktryny „szoku”, która znamionowała nową uzyskaną po roku 1989 rzeczywistość polityczną w Polsce: „Kiedy solidarność objęła władzę w 1989 r., zadłużenie kraju wynosiło 40 miliardów dolarów, inflacja sięgała 600 procent, pojawiły się poważne braki w zaopatrzeniu w żywność i kwitł czarny rynek. Wiele fabryk produkowało wyroby, na które nie było zbytu. Dla Polaków oznaczało to wyjątkowo bolesne wejście w demokrację. Wolność wreszcie nadeszła, ale mało kto miał czas i ochotę się nią cieszyć, bo pensje były bardzo niskie”. W tych warunkach, zauważa autorka, Polska stała się doświadczalnym poligonem neoliberalizmu, w którym można było do woli wypróbować „doktrynę szoku”, której konsekwencją było bezrobocie i deklasacja całych grup społecznych. Oznaczało to zdradę ideałów robotniczych, które głosiła Solidarność, i koniec marzeń o sprawiedliwej gospodarce. Doprowadziło to, według Klein, do głębokich społecznych podziałów, dramatycznego wzrostu nierówności, do totalnego rozczarowania i triumfu politycznego cynizmu. W ramach tej karierowiczowskiej „doktryny szoku” realizowany był plan Raffrenando Sachema, który zakładał zniesienie z dnia na dzień kontroli cen i obcięcie dotacji oraz sprzedaż państwowych kopalń, stoczni i fabryk sektorowi prywatnemu. Naomi Klein uważa, że „terapia szokowa, była w istocie kpinią z procesu demokratycznego,

ponieważ pozostawała w bezpośrednim konflikcie z pragnieniem przeważającej większości wyborców, którzy oddali swoje głosy na „Solidarność” [7].

Te wyrywkowo przytoczone opinie na temat negatywnych skutków transformacji ustrojowej okazały się w miarę upływu lat prorocze dla dalszej degradacji państwowości polskiej i moralnego upadku „elity” sprawującej władzę. Symbolicznym wyrazem tej degradacji okazała się tzw. „afera podsłuchowa” ujawniona w 2014–2015 r., w której najwyżsi urzędnicy państwa polskiego ujawnili swój pogardliwy stosunek do państwa i społeczeństwa, ustalając między sobą opinię, że „Państwo Polskie istnieje tylko teoretycznie”, a liczą się wyłącznie ich interesy.

W wymiarze ekonomicznym grabieżcza gospodarka rynkowa doprowadziła do sytuacji, gdzie zadłużenie państwa w roku 2015 sięga, jak podaje Janusz Szewczak, astronomicznej kwoty 820 mld – dług publiczny, 380 mld USD – dług zagraniczny, ok. 100 mld zł. – zadłużenie samorządów czy wreszcie 55 mld zł – ustalony na rok 2016 deficyt budżetowy państwa [8].

Przytoczony powyżej katastrofalny stan finansów państwa uwzględnia już fakt zawłaszczenia przez rządzący do 2015 r. układ władzy 150 mld zł, zgromadzonych przez obywateli na funduszach emerytalnych (OFE), na pokrycie nadmiernego zadłużenia. Równocześnie, jak podaje Janusz Szewczak, transfer zysków z Polski zagranicznych koncernów i banków wynosi ok. 100 mld zł, a zyski samych banków w latach 2004–2014 przekroczyły 100 mld. „Wysoki statystycznie poziom średniego wynagrodzenia – ok. 4000 zł – ma się nijak do polskich realiów płacowych, w których średnia kształtuje się na poziomie 2–2,5 tys. zł”, zauważa J. Szewczak we wspomnianej publikacji.

W wymiarze ideowym system wartości utrwalony w świadomości Polaków, oparty o zasady wiary chrześcijańskiej, poddany został w latach 2007–2015 celowej destrukcji za pomocą neoliberalnych środków przekazu i wszelkich dostępnych władzy środków społecznej manipulacji. Skrajny liberalizm stał się ostoją filozoficzną dawnych marksistów oraz tak zwanej laickiej lewicy. Stał się filozoficzną ostoją władzy postkomunistów i neoliberalistów. Uznali oni, że zniszczenie tradycyjnego systemu wartości Polaków umożliwi im wyeliminowanie z życia publicznego ludzi głęboko patriotycznych, nazywanych cynicznie nacjonalistami, faszystami czy też w inny podobny sposób.

Rachuby te jednak zawiodły, gdy obnażone zostały publicznie korupcyjne afery z udziałem prominentnych przedstawicieli władzy i tak zwanych grup trzymających władzę.

Skutki negatywnego klimatu walki politycznej okazały się katastrofalne dla stanu demokratycznej świadomości społecznej w wymiarze aksjologicznym.

Jest nie do pomyślenia, aby w praworządnym państwie okrzyknąć media władzą w państwie, która to samozwańcza władza występowała często przeciw ustanowionym legalnie władzom państwowym, usiłując bezpodstawnie podważyć ich wiarygodność, czasem ośmieszyć lub pomawiać o niepopołnione czyny i nieczne intencje. Ta oszczercza kampania polityczno-medialna w szczególności skierowana była przeciwko śp. Prezydentowi RP Lechowi Kaczyńskiemu i sprzyjającej mu formacji politycznej PiS.

Gdy okazało się, że organy wymiaru sprawiedliwości, poddane wpływom politycznym, stały się nierzadko dyspozycyjne i nie chronią skutecznie interesu państwa i praw obywateli, a centralne i samorządowe instytucje państwa zawłaszczane są przez ugrupowania polityczne sprawujące władzę, zabrakło zaufania społecznego koniecznego do sprawowania władzy przez koalicję PO–PSL.

Panująca władza pochodząca z powszechnych wyborów, pozornie tylko spełniała warunki respektowania woli narodu i państwa, o czym świadczy niechęć odwoływania się do woli narodu przy rozstrzyganiu spraw o znaczeniu podstawowym dla obywateli, narodu i państwa.

Referendum ogólnokrajowe traktowane było jako fasada instytucji demokracji bezpośredniej. Partie polityczne i ich reprezentacje parlamentarne, wyalienowane z realnego życia społecznego, z pełną determinacją realizowały własne grupowe cele i interesy, mając za nic rzeczywistą rację stanu państwa i realną troskę o żywotne sprawy obywateli.

W konwencji neoliberalnej, z oczywistym poszkodowaniem interesów i woli większości obywateli, zrodziły się takie fałszywe i prostackie hasła publicznie promowane, jak „róbta co chceta” czy też „pierwszy milion trzeba ukraść, żeby następnie zarabiać uczciwie”.

Tej fałszywej neoliberalnej idei sprzyjał także lansowany po roku 1989 r. i powszechnie akceptowany w środkach masowego przekazu relatywizm w sferze idei i faktów, odbierający wszelkim powszechnie uznawanym cnotom moralnym i poglądom naukowym cechę prawdziwości i trwałości.

Niewinne pozornie słowo „jakby” weszło w latach 90. do powszechnego obiegu zwłaszcza w środowiskach tzw. „inteligencji”.

Dowodnym przykładem realizacji interesów i celów wpływowych, mniejszościowych grup nacisku było realizowanie programów powszechnej komercjalizacji szpitali i innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, realizowanie dalszej prywatyzacji pozostałych jeszcze w gestii państwa nielicznych banków, przedsiębiorstw i innych zakładów świadczących usługi publiczne, np. szkoły, sanatoria, domy opieki społecznej, domy dziecka, teatry itp.

Wszystkie wymienione tu przykładowo działania w sferze strategicznych interesów państwa i obywateli realizowane były do roku 2015, wbrew doświadczeniom innych państw, wbrew postanowieniom Konstytucji RP i, co najważniejsze, wbrew woli zdecydowanej większości elektoratu.

Podobnie rzecz miała się w odniesieniu do kwestii aksjologicznych znajdujących wyraz w realizowanych lub postulowanych projektach dotyczących problemów etyczno-moralnych.

W warunkach społeczeństwa postkomunistycznego, kulturowo i cywilizacyjnie nieprzygotowanego do życia w ustroju demokratycznym, neoliberalne założenia programowe rządu Donalda Tuska umożliwiły realizację celów politycznych za pomocą indoktrynowania antywartości oraz usiłowania zapuszczenia kurtyny historycznej niepamięci na minione losy narodu i państwa.

W latach 2007–2015 realizowane były postusznie przez wszystkie agendy rządowe, wyartykułowane już w roku 1987 przez D. Tuska, następujące jego przemyślenia na temat Polski, jej historii, tradycji i kultury:

Donald Tusk, „słońce Peru”, człowiek żyjący na „zielonej wyspie szczęśliwości” – jak usiłowali go przedstawiać jego wiernopoddani – wizję Polski i polskości ma następującą: „Polskość to nienormalność”. Na ten temat pisał następująco:

„Co pozostanie z polskości, gdy odejmiemy z niej cały ten wzniosło-ponuro-śmieszny teatr niespełnionych marzeń i nieuzasadnionych urojeń? Polskość to nienormalność – takie skojarzenie nasuwa mi się z bolesną uporczywością, kiedy tylko dotykam tego niechcianego tematu. Polskość wywołuje u mnie niezmiennie odruch buntu: historia, geografia, pech dziejowy i Bóg wie, co jeszcze, wrzuciły na moje barki brzemię, którego nie mam specjalnej ochoty dźwigać. Piękniejsza od Polski jest ucieczka od Polski, tej ziemi, konkretnej, przegranej, brudnej i biednej.

I dlatego tak często nas ogłupia, zaślepia, prowadzi w krainę mitu. Sama jest mitem" [9].

W kontekście tych wypowiedzi warto przytoczyć słowa ks. Marka Dzięwieckiego: „w każdej cywilizacji byli ludzie, którzy ulegali własnej stabości i czynili zło. Nowością naszych czasów jest to, że ci, którzy czynią zło na wielką skalę, nadal stanowią zdecydowaną mniejszość, a mimo to nie są już traktowani jak margines społeczny, a mówiąc dokładniej, sami siebie za margines nie uznają. Przeciwnie, to właśnie oni chętnie występują w roli autorytetów. W swojej arogancji oraz w poczuciu bezkarności aspirują do zajmowania najwyższych stanowisk. Chwalą się swymi złymi czynami w świetle dnia i w blasku telewizyjnych kamer" [10].

Pomimo tego niktzemnego o Polsce wyobrażenia, D. Tusk sprawował przez 8 niespełna lat najwyższy urząd w państwie, będąc wręcz adorowany przez posłuszny mu układ władzy, przy milczącym przyzwoleniu zmanipulowanej większości społeczeństwa. Było to możliwe, ponieważ aksjologiczne aspekty sprawowania władzy ustąpiły miejsca propagandzie i społecznej demagogii.

Jednakże nic bardziej fałszywego i szkodzącego interesom państwa prawa nie mogło się zdarzyć.

Zaniechanie wartościowania postaw i zachowań ludzkich w kategoriach aksjologicznych otworzyło bowiem szerokie wrota dla karier politycznych i państwowych ludziom bezideowym i niegodnym społecznego zaufania, a nierzadko pospolitym przestępcom mającym za nic rację stanu państwa.

Eskalacja tej sytuacji trwała nieprzerwanie do października 2015 r.

W tej sytuacji naprawa państwa to nie była kwestia budowy IV Rzeczypospolitej, jak chcą niektórzy, lecz przede wszystkim głęboka sanacja kadr na kierowniczych stanowiskach w państwie.

Ta negatywna specyfika polskich przekształceń ustrojowych i ocena ludzi odpowiedzialnych za ich wdrażanie z czasem zaniknie, kiedy następować będzie zmiana pokoleniowa i kiedy mocą obowiązującego prawa skutecznie będą eliminowane wszelkiego rodzaju karalne nieprawości i kryminalne nadużycia. Kiedy osoby podejmujące z całą determinacją działania przeciw korupcji, nadużyciom i zwykłemu złodziejstwu będą szanowani i nagradzani społecznym zaufaniem i afirmacją, nie zaś prześladowani w różnych formach niemieszczących się w formule demokratycznego państwa prawnego i dobrych obyczajów.

W podsumowaniu przedstawionej powyżej analizy stanu społeczeństwa i państwa w okresie III RP warto przytoczyć następujący fragment wypowiedzi Ryszarda Terlikowskiego trafnie charakteryzujący ówczesną rzeczywistość: „Widzieliśmy drani, którzy dorabiali się na przedawnionych przestępstwach, umorzonych pożyczkach, ukradzionym pierwszym milionie. Ale uważaliśmy, że takie są koszty «transformacji». Widzieliśmy ludzi bezpieki ulokowanych w tajnych służbach, w mediach czy w dyplomacji, ale uważaliśmy, że lepiej niech się zajmą czymś pożytecznym, niż mieliby spiskować przeciwko Polsce. Widzieliśmy, jak komunistyczni aparatczycy i tajni współpracownicy robią kariery na uczelniach i jak wychowują kolejne pokolenie oportunistów i spryciarzy, ale mówiliśmy, że musi minąć wiele lat, zanim ostatecznie uwolnimy się od brzemienia PRL-u. Pozwoliliśmy rozpanoszyć się w Polsce cwaniactwu, kłamstwu, nieuczciwości. Pozwoliliśmy rządzić pozbawionym skrupułów nieukom, pozwoliliśmy drwić z prawa złodziejom i łapówkarzom. Wzruszaliśmy ramionami, gdy sprzedawano narodowy majątek. Pogodziliśmy się nawet ze śmiercią naszego Prezydenta. I gdzie jesteśmy dzisiaj. Doszło do tego, że jesteśmy mieszkańcami peryferyjnego państwa, z którego młodzież emigruje za tanią robotą. Dla podtrzymania pazernych władzy nieudaczników zaciągnięto długi, które będziemy spłacać przez pokolenia. Staliśmy się pośmiewiskiem Europy – państwem, które nie potrafi poradzić sobie z budową dróg i naprawą kolei, którego rząd buduje najdroższe na świecie stadiony, ale z braku pieniędzy zamyka szkoły i ciężko chorym odbiera nadzieję na wyleczenie. Ostatnie wolne media są zagrożone, a maszyny państwa używa się do wyplenienia patriotyzmu, za chwilę Kościół pozbawiony zostanie wszelkich podstaw funkcjonowania, a religia wyrugowana zostanie ze szkół” [11].

W Polsce obserwowaliśmy w ostatnich latach publiczną promocję wzorców zachowań, poglądów i postaw sprzecznych z narodową tradycją, i kulturą, przywiązaniem do idei i wartości uznawanych powszechnie za ostoję trwałości i podstawę bytu niepodległego państwa.

Sytuacja uzależnienia urzędników od nacisków wpływowych grup interesów (lobbystów) jest współzależna od kondycji etyczno-moralnej funkcjonariuszy służby publicznej. Dlatego świadomość takich uwarunkowań, na które zwraca uwagę Buchanan, powinna być przestrożą dla tej szczególnej grupy funkcjonariuszy służby publicznej, jakimi są urzędnicy,

ktorzy nigdy w demokratycznym państwie prawa nie powinni stanowić zaplecza politycznego dla sprawujących władzę.

W „Gazecie Prawnej” podane zostały dane dotyczące zatrudnienia w administracji w roku 2012.

Statystyki podają, że w chwili obecnej zatrudnienie w administracji wynosi około pół miliona pracowników. Oznacza to, że w czasie rządów Donalda Tuska zatrudnienie w administracji wzrosło o około 2/3 w stosunku do rządów PiS.

Z badań przeprowadzonych w 56 wybranych losowo urzędach administracji państwowej, zwłaszcza ministerialnych, wojewódzkich i marszałkowskich, okazało się, że we wszystkich tych badanych jednostkach, oprócz pracowników etatowych, zatrudnia się niemalże drugie tyle na zleceniach.

Nie są to jednak tak zwane umowy śmieciowe, ponieważ na tychże umowach zarabia się więcej niż na etatach. Poza tym na umowę zlecenie można zatrudnić kogo się chce, kiedy się chce i za dowolnie określone wynagrodzenie.

W ten sposób tworzy się tak zwany żelazny elektorat, tzw. elity. Tworzy się partyjne dwory (gabinety polityczne), niemające nic wspólnego z rzeczywistym rozumieniem elity jako grupy ludzi wyróżniającej się wysokim morale, kompetencjami, prestiżem i społecznym zaufaniem, zauważa Rafał Ziemkiewicz w tygodniku „Uważam Rze” z 16.02.2012 r.

Horyzontem działalności dla tak rozumianych elit jest ustawienie siebie, rodziny i przyjaciół (nepotyzm). Wyciągnięcie maksymalnych korzyści z poddanych, mnożenie stołków, układów i układzików, spychotechnika i coraz niższe kompetencje stanowią zaczyn rozpadu państwa i destrukcję instytucji publicznych.

Takie właśnie funkcjonowanie elit doprowadziło do rozpadu PRL i obecnie tak ukształtowane elity III RP prowadzą nieuchronnie do jej upadku, zauważa Rafał Ziemkiewicz, ważąc następujące fakty:

Aparat władzy III RP jest organicznie niezdolny do wybudowania dróg, prawidłowego zorganizowania służby zdrowia, zadbania o bezpieczeństwo, zorganizowania na właściwym poziomie nauki i szkolnictwa wyższego czy nawet przeprowadzenia lustracji.

Wszystko to oznacza katastrofalny stan państwa, który obsługiwany jest przez tak zwane elity, dla których awans nie wiąże się z kwalifikacjami, a zależy wyłącznie od posłuszeństwa i wierności władzy [12] [13].

Ta charakterystyka stanu państwa trafnie oddaje sytuację, w jakiej znalazło się państwo polskie w okresie rządów PO–PSL w latach 2007–2015.

W obecnej polskiej rzeczywistości zmiana funkcji administracji i dostosowanie jej do wymogów demokratycznego państwa prawnego i wymogów gospodarki rynkowej napotyka liczne trudności i przeszkody, wobec zorganizowanego sprzeciwu opozycji, mieniającej się totalną, kwestionującą wszelki działania reformatorskie mające na celu naprawę stanu państwa i wdrażanie istotnych funkcji opiekuńczych państwa wobec obywateli oraz tradycyjnych wartości kulturowych i chrześcijański system wartości. Wspomniane regulacje konstytucyjne z 1997 r. nie w pełni już odpowiadają wymogom i potrzebom współczesnej polskiej rzeczywistości. Z tego względu coraz częściej podnoszone są postulaty dostosowania regulacji konstytucyjnych do zaistniałych zmian w nowej odmienionej rzeczywistości politycznej.

Przedstawiona powyżej w największym skrócie analiza stanu państwa i świadomości społecznej Polaków do roku 2015 niezbędna jest dla omówienia znaczenia i wagi kryteriów aksjologicznych, którym powinny odpowiadać instytucje władzy publicznej i osoby sprawujące funkcje w administracji, odpowiedzialne za naprawę państwa i w dużej mierze za kondycję etyczną społeczeństwa.

## Istota administracji

Mówiąc o etyce administracji, należy na wstępie przypomnieć, czym jest administracja.

Słowo administracja pochodzi od łac. *administratio*, ew. *ministarare* i oznacza tyle, co wykonywać, służyć, zarządzać itp.

Współczesna administracja osadza swój początek na przełomie XVIII i XIX w.; powstaje z chwilą przekształcenia się państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Były to czasy Oświecenia, zapoczątkowane Wielką Rewolucją Francuską. Ówczesna doktryna oświecenia i idea państwa wyrażały się w służebnej wobec społeczeństwa roli administracji i prawa stanowionego przez przedstawicieli narodu.

Z początkiem XX w. powstało prawo administracyjne, określające prawa i obowiązki zarówno administracji jak i obywateli. Oznaczało to, że ingerencja administracji w sferę praw i obowiązków obywateli nie mogła mieć miejsca bez ustawowej podstawy.

Na straży tej zasady ustanowione zostały sądy administracyjne (w Polsce w 1922 r. NTA), sprawujące nadzór judykacyjny nad orzecznictwem administracyjnym.

W czasach nam współczesnych administracja stała się dominującą działalnością państwa. Następuje stały jej rozrost, a równocześnie zmieniają się jej cele, zadania formy i metody działania. Pozostaje ściśle związana z modelem państwa, które ją tworzy i w którym funkcjonuje.

Najszerzy zasięg działania administracji i jej wpływu na życie obywateli, na regulacje stosunków społecznych i gospodarczych, miał miejsce w państwach o ustrojach totalitarnych, w których władza ustanowiona podstępem lub przemocą starała się wpływać bezpośrednio na wszystkie przejawy życia społecznego i gospodarczego, bez żadnych ograniczeń natury etyczno-moralnej.

Tak więc, zasięg działania administracji w ustroju socjalistycznym był niepomniernie większy niż jest w ustroju kapitalistycznym. Trudno wymienić te dziedziny życia społecznego i gospodarczego, które nie byłyby objęte ingerencją państwa. Ingerencja ta obejmowała w szczególności przymusową kolektywizację wsi, nacjonalizację przemysłu, łączności,

banków, handlu, publiczną gospodarkę lokalową, wyłączenia i likwidację prywatnych sektorów gospodarki po zarządzanie i bezpośrednie kierowanie przez administracje przedsiębiorstwami i pełną reglamentację życia osobistego i publicznego [14].

Z chwilą przekształcenia się państwa totalitarnego w państwo demokratyczne nastąpił proces oddzielania się prawa publicznego od prawa prywatnego oraz związanie administracji obowiązującym prawem i kanonem zasad moralnych. Oznaczało to, że żadna ingerencja, żaden obowiązek nie mógł być nałożony na obywatela bez ustawowej podstawy i w przepisany trybie.

W państwach o modelu demokratycznym zadaniem administracji jest wydawanie urzędowych nakazów i zakazów oraz pozwoleń w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, w trybie przewidzianym ustaloną procedurą, a także podejmowanie działań organizatorskich w takich dziedzinach jak gospodarka, oświata i kultura, zdrowie i zabezpieczenie społeczne, obrona narodowa, porządek publiczny i inne [15] [16].

Pojęcie administracji może być rozumiane w różnych znaczeniach jako określone działanie, bądź wyodrębniona w strukturze państwa organizacja.

Przedmiotem wykładu jest administracja, oznaczająca wydzielone struktury organizacyjne państwa, wykonujące funkcje władcze i zadania administracji świadczącej, związane z zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Oznacza też ludzi zatrudnionych w administracji, ich kompetencje i zadania publiczne przypisane organom administracji.

Tak rozumiana administracja, jej cele, zadania, formy i metody działania zależne są od założeń ustrojowych państwa, od doktryn politycznych i prawnych, założeń ideowych i światopoglądowych eksponowanych w programach dominujących partii politycznych i przez wpływowe środowiska biznesowe i opiniotwórcze. Jest zależna od koncepcji rozwoju państwa, zamierzeń gospodarczych i społecznych, a także od zobowiązań członkowskich w Unii Europejskiej i ustaleń prawa wspólnotowego i międzynarodowego.

Z powyższego wynika wielość uwarunkowań ustroju administracji, z tym że czynnik aksjologiczny w działaniach administracji jest najważniejszy. Gdy jest on lekceważony i marginalizowany, administracja staje się opresyjna wobec obywateli i skorumpowana.

Sytuację prawną administracji w systemie organów państwa określa art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Stanowi on o działaniu organów władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa”. Odnosi się więc w pełnym zakresie do organów administracji publicznej, które w stosunkach zewnętrznych, a więc z podmiotami niezależnymi od nich z racji odrębności struktury i zadań, muszą mieć dla swoich działań podstawę określoną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji [17].

Precyzyjna definicja administracji jest utrudniona ze względu na rozległość obszarów należnych do tej dziedziny prawa. Jednakże z punktu widzenia zasad etyki służby publicznej rozumienie administracji należy postrzegać w trzech jej znaczeniach, zauważa prof. E Ochędowski:

- w znaczeniu instytucjonalnym, co oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne aparatu państwowego, powołane do realizacji określonych celów o charakterze publicznym, ich wzajemne zależności, kompetencje i sposób ustanawiania ich organów;
- w znaczeniu oznaczającym określoną działalność o charakterze publicznym, przy zachowaniu ściśle określonych procedur postępowania;
- w znaczeniu obejmującym ludzi zatrudnionych w strukturach administracyjnych państwa i samorządu terytorialnego [18].

Pojęcie administracji często bywa definiowane jako realizowane przez państwo i przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadania, mające na celu zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Należy także mieć na względzie, że prawo administracyjne zawiera w swej istocie element władztwa. Oznacza to możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia przez organy administracji sytuacji indywidualnych w sposób trwały i obowiązujący wszystkie podmioty prawne w państwie. Stąd też szczególna doniosłość aspektu etyczno-moralnego w działaniu tych organów.

Pojęcie administracji może być rozumiane w różnych znaczeniach, jako dane działanie bądź dana wyodrębniona organizacja.

Często organy administracji utożsamiane są z organami państwa. Tymczasem pojęcia te różnią się w istotny sposób, bowiem pojęcie organy państwowe obejmują szerszy zakres podmiotów realizujących funkcje państwa. Organem państwa jest osoba lub grupa osób, która, według obowiązującego prawa, podejmuje działania władcze uważane za działania

państwa. Ich działania są działaniami samego państwa i oparte są na stosunku władztwa, podporządkowania jednej ze stron tego stosunku stronie drugiej.

Do działań władczych organu państwa zalicza się ustanawianie norm prawnych, stanowienie aktów indywidualnych opartych na normach ogólnych, wykonywanie aktów stosowania przymusu, dokonywanie aktów kontroli.

Inne działania państwa nie mają charakteru władczego. Są to zarówno niewładcze formy prawne działania, jak np. zawieranie umów cywilnych, jak i działania faktyczne, np. działalność dydaktyczno-wychowawcza szkół, informacyjna stacji TV, prasy, radia.

Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący o działaniu organów władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa” odnosi się w pełnym zakresie do organów administracji publicznej, które w stosunkach zewnętrznych, a więc z podmiotami niezależnymi od nich z racji odrębności struktury, zadań i funkcji, muszą mieć dla swoich działań podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji, a akty normatywne o charakterze wewnętrznym nie mogą być podstawą do wydawania decyzji kierowanych do osób fizycznych, osób prawnych i innych niezależnych od administracji podmiotów [19].

Mając zatem na względzie określoną w Konstytucji zasadę trójpodziału władz, można powiedzieć, że administracja to działalność tych organów, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi. Niemniej, wyróżnienie administracji w tak ogólny sposób może budzić wątpliwości, organy sądowe i ustawodawcze wykonują bowiem także niektóre czynności o charakterze administracyjnym, na co słusznie zwraca uwagę Eugeniusz Ochendowski.

Definicję przedmiotowo-podmiotową administracji sformułował H. Izdebski w sposób następujący: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różną podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [20].

Zdania administracyjne mogą być wykonywane przez podmioty państwowe, samorządowe, a także niepubliczne, wykonujące zadania administracji w trybie funkcji zleconych.

Prawo administracyjne zawiera w swej istocie element władztwa. Oznacza to możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia przez organy administracji sytuacji indywidualnych w sposób trwały i obowiązujący wszystkie podmioty prawne w państwie. Stąd doniosłość aspektu etycznego-moralnego w działaniu tych organów.

Model administracji państwa ściśle związany jest formą państwa i obsługuje realizowane przez państwo funkcje charakterystyczne dla danej formy państwa.

### **Sytuacje patologiczne w administracji**

Najbardziej rozpowszechnioną formą korumpowania urzędników jest tak zwany klientelizm.

Klientelizm oznacza zależności urzędników typu ekonomiczno-politycznego, w ramach których wpływowy decydent polityczny lub dysponent dóbr ekonomicznych uzależnia, roztaczając „opiekę” nad osobą lub grupą osób pozostających w służbie publicznej, w zamian za poparcie polityczne, ekonomiczne lub inne.

Zjawisko klientelizmu jest powszechnie uznawane za formę patologii społecznej w administracji, ponieważ narusza fundamentalne zasady działania administracji oraz reguły gry politycznej i ekonomicznej.

Powiązania typu klientelistycznego zaburzają prawidłowe relacje między organami władzy, określone prawem zasady funkcjonowania partii politycznych, proces dystrybucji dóbr ekonomicznych, doprowadzając do powstania „szarej strefy” niepodlegającej ogólnospołecznej kontroli. Zjawiskami pokrewnymi są zjawiska nepotyzmu oraz kumoterstwa, również często mające miejsce w organach administracji.

Nepotyzm to nadużywanie stanowiska w zawodzie czy też w określonej służbie publicznej, wyrażające się w faworyzowaniu osób protegowanych, krewnych czy też znajomych na określone stanowiska, do określonych ról w biznesie w celu osiągnięcia korzyści materialnych lub wpływów.

Nepotyzm to określenie, które pochodzi od włoskiego słowa *nepos*, co oznacza „wnuk lub bratanek”. Terminem tym określano za czasów panowania papieża Justyniana naganne praktyki powierzania lukratywnych stanowisk kościelnych dzieciom papieża, w ten sposób dla niepoznaki nazywanych.

Współcześnie praktyki nepotyzmu stały się dość powszechnym zjawiskiem w praktyce życia publicznego, ponieważ jest to określona naganna postawa etyczna, rzadko jednak penalizowana w obowiązującym prawie. Ponieważ ograniczenia negatywnych społecznie zachowań ze względów aksjologicznych są świadomie relatywizowane, a ich nieprzestrzeganie nie pociąga za sobą odpowiednich konsekwencji, praktyka nepotyzmu rozprzestrzeniła się niebezpiecznie.

Przykłady, które poruszyły opinię publiczną, to: sprawa wicepremiera, który, pełniąc równocześnie funkcję prezesa Zarządu Głównego Straży Pożarnej, stworzył, jak to zarzuciła mu prasa, „towarzystwo-rodzinny układ biznesowy”. Zarzut dotyczył sytuacji, w której, pozostając w sytuacji konfliktu interesów, aprobował przekazywanie za pośrednictwem ZG Straży Pożarnej znacznych środków budżetu państwa firmom powiązanym z nim stosunkami rodzinnymi.

Innym przykładem, znacznie bardziej drastycznym, jest sytuacja, gdzie senator, pracując nad tzw. ustawą stoczniową, a więc mając bezpośredni wpływ na jej treść normatywną, wykorzystując zapisy w niej zawarte, stworzył firmę rodzinną, która realizować miała, za około 50 mln zł, szkolenia i pomoc w zatrudnianiu ludzi zwalnianych w likwidowanej stoczni.

Przykładów pozostawania w konflikcie interesów można by mnożyć, np. afera „Amber Gold”, która dopiero teraz jest przedmiotem badania przez Komisję Śledczą Sejmu.

W celu przeciwdziałania patologiom w administracji publicznej, przed służbami publicznymi większości krajów świata postawiono zadanie podnoszenia poziomu moralnego urzędników, zarówno w procesie kształcenia, jak i wykonywania zawodu.

Zadanie takie nazywane jest profesjonalizacją urzędników, podejmowane jest nawet przez ONZ.

## Funkcje realizowane przez administrację

Każde państwo zmierza do realizacji określonych celów, realizuje określone zadania i spełnia określone funkcje.

Cele stawiane państwu bywają różne w zależności od tego, kto, kiedy i w jakich okolicznościach je formułuje. Należy odróżniać cele globalne (osiągnięcie wolności, dobrobytu, społecznej gospodarki rynkowej itp.) od celów cząstkowych czy etapowych (prywatyzacja własności państwowej, upowszechnienie oświaty, społecznej służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych).

Dążąc do realizacji wytyczonego celu, państwo realizuje określone zadania.

Wytyczanie przed państwem celów i stawianie żądań służących ich realizacji jest domeną polityki, natomiast określanie i badanie funkcji państwa należy do nauki zw. prawoznawstwo.

Funkcja państwa to całokształt jego działalności w określonej sferze życia społecznego, mającego zasadnicze znaczenie dla społeczeństwa. W zależności od tego, ile się takich sfer wyodrębnia, mówi się o takiej lub innej liczbie funkcji państwa.

Współcześnie jako minimum funkcji demokratycznego państw wyodrębnia się funkcje:

- wewnętrzną,
- zewnętrzną,
- gospodarczo-organizacyjną,
- kulturalno-wychowawczą
- socjalną.

Treść społeczna każdej z tych funkcji zależna jest od tego, jakie warstwy społeczne w państwie dominują, jakie narodowe interesy i dążenia państwo urzeczywistnia, jaka jest sytuacja danego państwa i społeczności międzynarodowej.

Każda z wymienionych funkcji jest realizowana: w drodze działalności prawotwórczej, administracyjnej, sądowej, kontrolnej; za pośrednictwem aktywności dyplomatycznej; środkami oddziaływania ekonomicznego,

jak i środkami przymusu. Jednakże we wszystkich tych działaniach państwa czynnik aksjologiczny ma bardzo ważne znaczenie.

Intensywność aktywności państwa w poszczególnych sferach życia społecznego jest różna, zależna od okoliczności.

Pojęcie administracji często bywa definiowane jako realizowane przez państwo i przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadania, mające na celu zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Należy także mieć na względzie, że: prawo administracyjne zawiera w swej istocie element władztwa. Oznacza to możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia przez organy administracji sytuacji indywidualnych w sposób trwały i obowiązujący wszystkie podmioty prawne w państwie. Stąd też szczególna doniosłość aspektu etyczno-moralnego w działaniu tych organów.

Model administracji ściśle związany jest z formą państwa i obsługuje realizowane przez państwo funkcje charakterystyczne dla danej formy państwa.

**Funkcja wewnętrzna** państwa obejmuje całokształt jego działalności zmierzającej do utrzymania i umocnienia istniejącego systemu społeczno-gospodarczego i do jego przekształcenia zgodnie z interesami społecznymi.

Chodzi tu o działalność w sferze ekonomicznej, prawnej, organizacyjnej, ideologicznej, a w razie potrzeby – z pomocą siły fizycznej.

Funkcja wewnętrzna zapewnia porządek i bezpieczeństwo w kraju. Do jej realizacji służą w szczególności: organa administracji, policja, więznictwo, sady, prokuratura, a w razie sytuacji kryzysowych także wojsko.

**Funkcja zewnętrzna** obejmuje działalność państwa zmierzającą do zapewnienia bezpieczeństwa przed zagrożeniem z zewnątrz. Składa się na nią także działalność obejmująca rozwiązywanie problemów wykraczających poza granice państw. Do tej funkcji należy również działalność sprzyjająca wymianie gospodarczej, naukowej, kulturalnej, sportowej między państwami. Do funkcji zewnętrznej państwa należy także przeciwdziałanie ekspansji innych państw. Na pierwszy plan w realizacji tej funkcji państwa wysuwają się: organy zajmujące się kontaktami gospodarczymi, kulturalnymi, naukowymi, organy wywiadu i kontrwywiadu, armia, a także środki masowego przekazu.

Między funkcjami wewnętrznymi i zewnętrznymi zachodzi ścisła więź, bowiem pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych zależy od jego siły mierzonej stabilnością ustroju, rozmiarami terytorium, liczeb-

nością ludności, bogactwami naturalnymi, poziomem wykształcenia obywateli oraz talentami przywódczymi kierujących państwem, od tego, jakie ma idee i zasady etyczno-moralne i jakich ma przyjaciół.

### **Funkcja gospodarczo-organizacyjna**

Są dwie przeciwstawne szkoły myślenia na temat realizacji funkcji gospodarczo-organizacyjnej państwa. Jedni twierdzą, że państwa w jej realizacji powinno być jak najmniej, drudzy twierdzą, że państwo ma w tej funkcji istotne i rozległe obowiązki. Są też pośrednie poglądy. W rzeczywistości każde państwo ma istotny udział w kształtowaniu życia gospodarczego i jest ważnym organizatorem życia społecznego.

Mowa tu o takiej działalności, jak stwarzanie sprzyjającej sytuacji dla gospodarczego wykorzystywania bogactw naturalnych kraju, zapewnienie racjonalnego i ujednoczonego systemu miar i wag, wytyczania dróg i innych szlaków transportowych, zapewnienie systemu bezpieczeństwa pieniężnego, organizowanie systemu irygacyjnego, organizowanie przedsięwzięć gospodarczych wymagających koncentracji sił i środków, jak budowa autostrad, eksploatacja dna morskiego opanowywanie przestrzeni kosmicznej itp.

W ramach tej funkcji mieści się zapewnienie podziału dóbr między członków społeczeństwa. W istocie rzeczy państwo jest nie tylko organizacją polityczną, ale także najważniejszą organizacją gospodarczą społeczeństwa.

**Funkcja kulturalno-wychowawcza** zmierza do wykreowania i upowszechniania w społeczeństwie idei politycznych, poglądów filozoficznych i moralnych dotyczących życia społecznego i funkcjonowania państwa. Równocześnie państwo zwalcza poglądy i idee, które, jak sądzi, mu zagrażają. Państwo różnymi sposobami prowadzi i rozwija działalność oświatową, naukowo-badawczą, informacyjną i propagandową.

**Funkcja socjalna** ma na celu niwelację różnic społecznych i majątkowych. Państwo powinno być zainteresowane tym, żeby wszystkie naturalne talenty i zdolności mogły się rozwijać z pożytkiem dla społeczeństwa.

Dla państwa jest ważne, aby społeczeństwo było jak najzdrowsze i żeby następował odpowiedni poziom demograficznego rozwoju kraju. Mieć powinno na uwadze zapewnienie swoim obywatelom pracy i odpowiedniego za nią wynagrodzenia oraz bezpiecznych warunków jej wykonywania. Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie warunków egzystencji osobom pozbawionym możliwości zarobkowania. Funkcja ta oznacza

także działanie państwa na rzecz zapewnienia każdemu odpowiedniego mieszkania czy choćby minimalnego dostępu do kultury.

Przykładem właściwej realizacji tej funkcji są uchwalone przez parlament w 2016 r. programy „Rodzina Plus” oraz program „Mieszkanie Plus”, ustalające efektywną pomoc materialną rodzinom, zwłaszcza wielodzietnym, i ludziom młodym pragnącym zamieszkać we własnym lokalu. Szacuje się, że z programu „Mieszkanie Plus” skorzystać będzie mogła, nabywając mieszkania na własność, każda rodzina o przeciętnych dochodach.

Państwo realizuje funkcję socjalną we współdziałaniu z różnymi organizacjami społecznymi, charytatywnymi, fundacjami, związkami zawodowymi itp.; zmierza w ten sposób do umocnienia solidarności w społeczeństwie.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się także inny podział funkcji państwa, rozumianych jako wykonywanie zadań administracji. Podział ten wyróżnia następujące funkcje, które na mocy ustaw wypełnia administracja publiczna:

- funkcje porządkowo-reglamentacyjne związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz wydawaniem aktów władczych, typu zezwoleń, koncesji itp.,
- funkcje świadczące w sferze usług publicznych,
- funkcje właścicielskie – zarządcze majątkiem gospodarczym będącym własnością państwa,
- funkcje zarządzania rozwojem, obejmujące budowę koncepcji rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem zadań interwencyjnych państwa [21].

Omówione powyżej funkcje państwa przekładają się w drodze ustawodawczej na zadania administracji rządowej i samorządowej. Administracja publiczna prowadzi działalność w interesie publicznym, określaną również jako działalność w imię „dobra wspólnego” bądź też „dobra publicznego”, „interesu społecznego”. Świadomość rozległości zadań administracji, wynikających z realizacji funkcji państwa, jest warunkiem zrozumienia istotności etyki administracji w jej przedmiotowym i podmiotowym ujęciu [22].

Podział organów państwa:

- organy jednoosobowe (np. prezydent, minister wojewoda, wójt) i kolegialne (sejm, senat, sąd, rada ministrów, sejmik województwa, zarząd powiatu);

- organy kompetencji ogólnej (sejm, rada ministrów, prezydent) oraz organy kompetencji branżowej (minister, komendant policji, dyrektor wydziału w urzędzie wojewódzkim),
- organy centralne (obejmujące swą właściwością całe terytorium) i organy terenowe (mające kompetencje na części terytorium).

Podział organów według kryterium powoływania: pochodzące z wyboru (sejm, senat, prezydent, wójt itp.), pochodzące z kooptacji (gdy skład kolegiálny organu jest uzupełniany w ten sposób, że sam organ powołuje do składu na wakujące miejsce inne osoby), w drodze nominacji, czyli wyznaczenie na dane stanowisko przez organ wyższego stopnia (wojewoda, prokurator, minister, sędzia, dowódca okręgu wojskowego itp.). W drodze dziedziczenia bywa przekazywana władza królewska.

Doświadczenie historyczne pokazuje, że posiadanie władzy prowadzi w sposób nieunikniony do jej nadużywania. Z tych względów w państwie, zwłaszcza współcześnie, występuje daleko posunięta specjalizacja organów państwowych w ramach zasady trójpodziału władz. Działalność jednych z nich polega głównie na tworzeniu prawa, innych zaś na inicjowaniu i organizowaniu aktywności państwa oraz na stosowaniu norm prawnych indywidualnych.

Są organy, które zajmują się głównie sprawdzaniem, czy określone działania jest zgodne z właściwym wzorcem. Dokonują one aktów kontroli.

Są wreszcie organy, które specjalizują się w stosowaniu przymusu państwowego.

Organy zajmujące się stanowieniem prawa nazywane są organami prawodawczymi lub ustawodawczymi (sejm, rząd, prezydent itp.).

Organy zwane zarządzająco-wykonawczymi zajmują się organizowaniem działalności państwa, inicjowaniem określonych poczynań, prawnym kształtowaniem sytuacji indywidualnych.

Organy sądowe stosują normy prawne w indywidualnych sytuacjach i nie mają charakteru organizatorskiego. Sądy działają z inicjatywny innych organów, obywateli, organizacji społecznych i zawodowych i osób prawnych.

Organy kontrolne ustalają i oceniają określony stan rzeczy lub określone postępowanie pod kątem zgodności z obowiązującym prawem.

Działalność polegająca na stosowaniu fizycznego przymusu państwowego prowadzą: policja, więziennictwo, wojsko, wywiad, kontrwywiad, straż graniczna.

**Część II**  
Etyka  
administracji

## Ewolucja myśli etycznej

Filozofia moralności zajmuje się w szczególności takimi problemami, jak analiza różnych orientacji etycznych i zasad moralnych kształtowanych na przestrzeni wieków.

Oddzielenie etyki o od filozofii nastąpiło już w starożytnej Grecji. Grecy sofiści nauczali, że moralnym określa się to, co powoduje dla ludzi korzyść, zaś ze względu na fakt, że dążenia oraz potrzeby ludzi są zróżnicowane, to także zróżnicowane być powinny reguły moralne [22a].

Za prekursora etyki uważa się Sokratesa, który działanie moralnie pozytywne połączył z uznaniem godności i autonomii człowieka, zaś jako przyczynę postępowania negatywnego moralnie wskazywał ludzką niewiedzę [23].

Sokrates odrzucał poglądy sofistów i twierdził, że wszystko jest względne, że nie istnieją żadne uniwersalne wzorce postępowania, jednak że można je poznać i respektować w życiu, pod warunkiem że najpierw pozna się samego siebie. Spośród wszelkich pożytków za najważniejsze uznawał dzielność etyczną, która oznacza zdolność oraz gotowość do podejmowania przez człowieka czynów, które są moralnie pozytywne. Pogląd ten określono mianem moralizmu, a jego założeniem było przedkładanie wszelkich wartości moralnych ponad wartości pozostałe. Istotą moralizmu było łączenie cnoty z wiedzą, a przyczyną zła moralnego jest brak wiedzy lub nieświadomość [24].

Filozofia, tak jak ją pojmował Sokrates, a więc refleksja nad tym, co dobre i sprawiedliwe, chęć, by życie swoje uczynić wartościowym, była nienegocjowalna w kategoriach politycznych, zauważa prof. R. Legutko. Nie zależy ona ani od nastrojów społecznych, ani od przewagi fizycznej czy militarnej, ani od wyroków sądów, ani nawet od woli bogów, stwierdza Platon w „Obronie Sokratesa”.

Było to dla Sokratesa odkrycie tak niezwykle, że zmieniło całe jego życie.

W ocenie prof. R. Legutki, odkrycie Sokratesa oznaczało, że filozofia przestała być tylko procesem intelektualnym, który pozwalał formułować moralne prawdy. Okazało się, że w wyniku tego procesu człowiek odkrywał

w sobie także skłonność do podporządkowania się im i do pokierowania własnym życiem zgodnie z nimi.

Ta władza czy siła duchowa, którą Sokrates nazywał duszą, nie była więc jedynie sprawnością intelektualną, ale tak naprawdę stanowiła to, co było istotą człowieczeństwa.

„Dzięki trudowi filozoficznemu mogliśmy, według Sokratesa, zobaczyć siebie inaczej: nie w swoich rolach społecznych, nie w przebraniu, jakie dawała nam nasza pozycja czy reputacja, nie w stanie zadowolenia wywołanym przyjemnościami i sukcesami. Mogliśmy zobaczyć siebie takimi, jacy jesteśmy niezależnie od tych wszystkich przebrań” [25].

Z kolei Platon wiązał etyczność ze szczęściem jako fundamentem cnoty. Także epikurejczycy, uznając szczęście za najwyższą wartość, pytali o sposób jego osiągnięcia [26].

Terminem „etyka” posługiwał się Arystoteles (322–384 p.n.e.), który teorię samodoskonalenia się wyłożył w „Etyce nikomahejskiej”, będącej jedną z najważniejszych w historii myśli etycznych. Arystoteles nazywał „etyką” dziedzinę filozofii praktycznej, obejmującą zagadnienia moralne w relacji do moralnego dobra i zła. Była to etyka umiarkowania i zdrowego rozsądku. Zdaniem Arystotelesa cnoty etyczne (moralne i intelektualne) nie są wrodzone, lecz ludzie osiągają je przez samodoskonalenie się, rozumiane jako postępowanie zgodne z nakazami rozumu, człowiek zyskuje prawość, jeśli nawyka do godnych czynów, czyli odpowiednio kształtuje swój charakter.

W późnostarożytnej myśli Platona, powstałej w kontekście rozwijającego się chrześcijaństwa, szczęście etyczne oznaczało pełne zjednoczenie z Prajednią, czyli uczestnictwo w tym, co nieśmiertelne i boskie [27].

Z kolei teologowie chrześcijańscy akcentowali znaczenie ludzkiej godności, wskazując na objawienie jako jej źródło. Św. Tomasz z Akwinu za życie moralne uważał życie zgodne z rozumem, w którym zapośredniczone jest wywodzące się z Mądrości Bożej prawo naturalne.

W czasach nowożytnych różnie charakteryzowano pojęcie etyki.

Dla I. Kanta postępowanie właściwe, wynikające z przyzwyczajenia, nie miało wartości moralnej; posiadało zaś ją tylko takie, które wyplýwało z poczucia obowiązku, zarówno moralnego, jak i prawnego. W praktyce moralnej należy więc kierować się imperatywem kategorycznym, czyli działać według zasady, co do której chcielibyśmy, aby była prawem powszechnym. Kant negował powiązanie dóbr moralnych z takimi jak

pożytek czy przyjemność. Etyka Kanta ma cztery podstawowe cechy: jest autonomiczna, czyli ugruntowana we wnętrzu człowieka i zakazująca instrumentalnego traktowania ludzi bez względu na jakikolwiek cel, opowiada się za absolutyzmem i przeciwstawia się relatywizmowi, ocenia czyny bardziej według motywów, a nie konsekwencji, wysuwa na pierwszy plan powinności, a nie wartości [28].

Kolejnym wielkim filozofem był G.W.F. Hegel, który uważał, że światem rządzi duch, którego trzeba rozpoznać, aby trafnie oceniać rzeczywistość. Hegel był zwolennikiem państwa, a więc dobro moralne i szczęście człowieka podporządkował państwu, w którym jednostka może osiągać wolność i z niej korzystać i gdzie urzeczywistniać miał się duch absolutny.

Z kolei Bentham twierdził, że dobre jest to, co przynosi najwięcej przyjemności, a F. Nietzsche postępowanie moralne uzależniał od ludzkiej natury, uznając wyższość wartościowych jednostek nad społeczeństwem oraz dóbr duchowych nad materialnymi.

Współcześnie, spośród wielu różnych doktryn etycznych różniących się zapatrywaniem na to, czym jest i czy istnieje obiektywne dobro moralne i czym się różni od zła moralnego, na uwagę i wyróżnienie zasługuje teoria etyczna, zwana obiektywizmem lub realizmem oraz teoria kognitywizmu.

Założeniem teorii etycznej obiektywizmu jest przeświadczenie, że dobro i zło to obiektywnie istniejące wartości, a istotą wyborów etycznych jest to, aby dobro czynić, a zła unikać.

Godna w związku z tym jest następująca refleksja: „dobro, sprawiedliwość, godność i wszelkie pokrewne im wartości moralne istnieją realnie, mają charakter obiektywny i niezależny od tego, co na ich temat wiedzą lub sądzą ludzie i w jaki sposób je pojmują, podobnie jak wszelkie inne fakty istniejące niezależnie od tego, czy jesteśmy ich świadomi czy nie.

Te właśnie obiektywne wartości moralne determinują to, czy dane zdarzenia bądź zaniechania zasługują na moralną aprobatę lub dezaprobatę” [29].

W tym założeniu teorii obiektywizmu dobrem jest postępowanie zgodne z naturą, a złem jest przeciwstawianie się tym prawom.

Platon, najwybitniejszy przedstawiciel tej orientacji filozoficznej, dobro, sprawiedliwość i piękno oraz im podobne wartości uznawał za należące do obiektywnie istniejącego świata doskonałych, niezmiennych i wiecznych wartości.

Z kolei idea kognitywizmu jest teorią komplementarną do teorii obiektywizmu w tym sensie, że stanowi metodę poznania obiektywnie istniejących wartości.

Metody poznania dobra lub zła polegają na identyfikowaniu właściwości empirycznych określonych stanów rzeczy, a zatem sprowadzają się do poznania możliwych do opisowego stwierdzenia naturalnych cech czynów i faktów.

Przykładem takiej metody jest utylitaryzm.

Pytania moralne znajdują w tej metodzie odpowiedź przez zbadanie faktów i zachodzących między nimi związków przyczynowo-skutkowych.

Obok utylitaryzmu, drugą metodą kognitywizmu jest intuicjonizm. Ten nurt zakłada, że ocena wartości moralnej określonych faktów i zachowań dostępna jest dzięki swoistej intuicji moralnej człowieka.

Tak jak określone wrażenia sensualne dostępne są przy pomocy wzroku, słuchu, dotyku i węchu, tak ocena wartości moralnej czynów możliwa jest za pomocą zmysłu moralnego, dzięki swoistej intuicji pozwalającej odróżnić dobro od zła moralnego.

Z punktu widzenia interesującego nas przedmiotu wykładu istotne znaczenie mają teorie etyczne, zwane etyką normatywną i etyką deontologiczną. Opierają się one na zasadzie traktowania moralności jako zbioru norm zawierających wiążące nakazy i zakazy.

Wedle tych teorii, kryterium moralnej oceny czynów jest ich zgodność z obowiązującymi nakazami i zakazami.

## Istota etyki i moralności

Etyka to nauka o moralności, podczas gdy moralność to nauka o zasadach obowiązujących w danej zbiorowości i w określonym czasie, o normach postępowania akceptowanych i uznawanych za słuszne przez większość społeczeństwa. Jest płaszczyzną wymiany poglądów ludzi o różnych światopoglądach, wyznających różne religie bądź będących ateistami. Umożliwia stawianie pytań odnoszących się do aktualnych dylematów współczesnej rzeczywistości.

Często pojęcie moralności utożsamiane jest z aksjologią, ponieważ aksjologia to szeroko pojęta wiedza o wartościach.

Moralność to zespół norm obyczajowych i zachowań przenikających codzienną rzeczywistość, zaś etyka to nauka mająca za swój przedmiot właśnie moralność. Zdaniem S. Dziamskiego moralność jest dziedziną czynów i decyzji, zaś etyka jest teoretyczną refleksją nad nimi, do niej należą wszelkie sądy, poglądy i przekonania formułowane na tematy moralne [30].

Tak więc etyka to nauka o normach postępowania i zasadach obowiązujących w określonym czasie.

Celem etyki jest dochodzenie do źródeł moralności, analizowanie efektów przestrzegania zasad i norm moralnych i skutków ich lekceważenia, określanie podstaw filozoficznych dla przestrzegania nakazów moralnych.

Można więc powiedzieć, że etyka jest nauką filozoficzną o moralności, zajmującą się wyjaśnianiem i ustalaniem takich pojęć, jak dobro i zło, sumienie, powinności, odpowiedzialność oraz wytyczaniem zasad i norm moralnego postępowania.

Spór o istotę wartości jest wielkim nierozstrzygniętym sporem filozoficznym.

Wyróżnić można poglądy, że wartości są realnym bytem, to znaczy, że istnieją obiektywnie. Inne poglądy stoją na stanowisku, że wartości nie istnieją obiektywnie, lecz powstają w procesie myślenia, są jedną z treści przeżycia psychicznego.

Stanowisko kompromisowe w tej sprawie oznacza, że wartości nie są wyłącznie obiektywną własnością realnych podmiotów, nie są też wyłącznie treścią przeżycia psychicznego. Wartość więc nie istnieje poza człowiekiem

i niezależnie od niego. Nie istnieje też tylko w nim samym, niezależnie od przedmiotów istniejących w świecie zewnętrznym [31].

Określenia etyka i moralność używane są często przemienne, choć ich zakres znaczeniowy jest różny.

Termin etyka jest pochodzenia greckiego, gdzie *ethicos* oznacza zwyczajny, a *ethos* – zwyczaj, obyczaj.

Etyka dzieli się na :

- aksjologię (z greckiego *aksjos* – wartościowy i *logos* – nauka), czyli teorię, która bada naturę różnego rodzaju wartości, ich pochodzenie, sposób ich powstawania i utrwalania w świadomości społecznej, hierarchię itp.;
- deontologię, czyli naukę o powinnościach, zwłaszcza o powinnościach osób wykonujących zawody zaufania publicznego, dlatego terminem tym określa się często zawodowe kodeksy etyczne.

Etyka nawiązuje do starożytnej filozofii greckiej, która skupia uwagę na czterech głównych obszarach zainteresowań, tj. rzeczywistości, prawdzie, dobru i pięknu [32].

Rzeczywistość moralna w odróżnieniu od fikcji tworzy problematykę bytu, czy też inaczej ontologii.

Prawda, w przeciwieństwie do fałszu, kreuje problematykę poznania, zwaną gnoseologią.

Dobro kontrastowane ze złem, mając w etyce zasadnicze znaczenie, zakreśla granice wartości, inaczej aksjologii.

Wreszcie piękno jako przeciwieństwo brzydoty.

Zasady filozoficzne etyki można wyróżnić w trzech historycznych okresach: przednowoczesnym albo klasycznym, nowoczesnym czyli modernistycznym, ponowoczesnym albo postmodernistycznym.

W pierwszym okresie, począwszy od starożytności (od 4 wieku p.n.e. do V wieku, tj. do 476 r., daty upadku cesarstwa zachodnio-rzymskiego) do czasów nowożytnych, podstawy systemów normatywnych, obyczajowych, moralnych, prawnych opierały się na idei prawa naturalnego.

W drugim okresie, zwanym także nowożytnym, oświeceniowym, (tj. od końca średniowiecza w XV w.) pozytywistycznym, scjentystycznym, analitycznym, wysnuwano treści normatywne z rozważań lub badań empirycznych nad przyrodą.

Wreszcie w okresie trzecim, postmodernistycznym, tj. obecnym, treści norm etycznych opierane są na założeniach wielu różnych religii, obyczajów, moralności i doktryn prawnych.

Zwolennicy postmodernizmu, a więc liberalizmu moralnego, zakładają fikcyjną możliwość respektowania moralności bez kodeksu moralnego.

Możliwość taka miałyby wynikać z wrażliwości moralnej ludzi na doniosłe społecznie wartości.

„Tradycyjna filozofia moralna, poszukując uniwersalnych norm moralnych, skłaniała się do poglądu, że poszukiwanie specyficznych etyk zawodowych, łącznie z etyką prawniczą czy urzędniczą jest niecelowe.

W związku z tym uważa się, że etyki zawodowe, poszukując uzasadnień do odstępstw od uniwersalnych norm moralnych, dopuszczają akceptację zawodowego zła moralnego”, stwierdza prof. E. Tokarczyk. Pogląd ten wydaje się godny uwagi, zważywszy, jak bardzo w rozważaniach nad etyką brak jest wyraźnego określenia i rozgraniczenia takich pojęć, jak: zasada, norma, przepis, wartość moralna.

Przyjąć można, że norma etyczna jest najmniejszą jednostką regulacji etyki, zespół powiązanych merytorycznie ze sobą norm może składać się na zasadę, a normy i zasady etyczne mają na celu ochronę wartości moralnej.

Etyka zmierza do wartościowania norm zachowań człowieka z punktu widzenia kryterium moralnego, jakim jest dobro i zło. Etyka bada społeczne i psychologiczne źródła powstawania poglądów moralnych (wartościujących w kategoriach dobra i zła), ich funkcję społeczną i historyczny rozwój.

Przykładowo można wymienić następujące dylematy moralne współczesnej rzeczywistości: jest to problem aborcji, ochrony życia, mniejszości seksualnych, granic wolności publicznych wypowiedzi i odpowiedzialności za słowo, praw mniejszości narodowych i etnicznych, ale także wierności i lojalności, altruizmu i patriotyzmu.

Wskazując na te dylematy moralne współczesnej rzeczywistości, należy zauważyć, za J. A. Majcherkiem, „że pryncypializm moralny, oparty na fundamentalizmie ideologicznym czy światopoglądowym jest niebezpieczny bez względu na rodzaj wyznawanej ideologii czy światopoglądu” [33].

Czym zatem jest moralność? Są to normy obyczajowe i zasady przenikające codzienną rzeczywistość, uznawane za słuszne i akceptowane przez większość społeczeństwa w określonym czasie i miejscu. Trudno bowiem odmówić dominującej większości prawa do określania norm godziwego życia, podobnie jak do stanowienia norm obowiązującego prawa, zauważa E. Tokarczyk.

## Etyka administracji

Mówiąc o etyce administracji, trzeba na wstępie stwierdzić, że jakość pracy administracji zależy w równej mierze od jej sprawności, wyposażenia, organizacji i od stanu przestrzegania prawa, ale także zależy, i to w pierwszym rzędzie, od jakości kadr służby publicznej, to jest od ich kultury, kompetencji, walorów etyczno-moralnych, odpowiedzialności i rozumienia swej roli w całokształcie realizacji zadań państwa.

W nauce o etyce administracji należy wyodrębnić:

- 1) rozumienie instytucjonalne etyki administracji,
- 2) rozumienie etyki personalnej administracji, którą dzielimy:
  - na etykę zawodową (profesjonalną) służby publicznej,
  - na etykę osobistą funkcjonariusza służby publicznej.

Mówiąc o etyce i moralności administracji w obu jej znaczeniach, tj. instytucjonalnym i personalnym, można odrębnie wyróżnić zasady, którymi powodować się powinny instytucje administracji i zasady obowiązujące funkcjonariuszy służby publicznej.

Ad.1. Etyka w znaczeniu instytucjonalnym obejmuje zasady wyrażone w Konstytucji i w obowiązującym ustawodawstwie, którymi kierować powinny się organy i instytucje państwa i społeczeństwa w toku realizacji właściwych im zadań.

Administracja działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Tak więc przepisy prawa i wyrażona w nich aksjologia decyduje o jakości etyczno-moralnej działania administracji publicznej i w konsekwencji tego o poszanowaniu praw i wolności obywatelskich. Brak spójności i przejrzystości obowiązującego prawa ustrojowego prowadzić może do destrukcji organów władzy w państwie i w konsekwencji do paraliżu ich działania i wzajemnego współdziałania. Drastycznym przykładem takiej sytuacji był na przełomie lat 2001–2006 konflikt między Trybunałem Konstytucyjnym a Sejmem RP, Prezydentem RP i Radą Ministrów w przedmiocie zasad procedowania i orzekania przez Trybunał.

Ad.2 Inaczej jest z etyką personalną, to jest z etyką zawodową i osobistą urzędnika.

Regulacje etyki urzędników zaczęły się pojawiać dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku. Początkowo pod nazwą pragmatyki służbowej lub etosu urzędniczego [34].

Etyka urzędnicza jest określona przez etykę osobistą i przez zasady wyartykułowane w obowiązujących normach prawnych i w korporacyjnych zasadach etycznych. Można też powiedzieć, że etyka urzędnicza jest refleksją filozoficzną nad moralnością ludzi, którzy tworzą, interpretują i stosują prawo.

Podstawą etyki osobistej każdego człowieka jest uniwersalny ogólnoludzki system wartości.

Jej źródłem jest przede wszystkim wychowanie w rodzinie, w szkole, wychowanie religijne, poglądy środowiska, kulturowe uwarunkowania, a także autorytety, z którymi się identyfikujemy.

W tej mierze obowiązuje tzw. złota zasad moralna, znana wszystkim religijnym kulturom normatywnym, tj. judaizmowi, chrześcijaństwu, islamowi, hinduizmowi, buddyzmowi, konfucjanizmowi, animizmowi, która brzmi: „traktuj innych ludzi w taki sposób, jakiego oczekujesz od innych wobec siebie”, czyli nie czyni drugiemu, co tobie niemiłe, jak głosi etyka chrześcijańska [35].

Natomiast jeśli chodzi o etykę zawodową, to jest ona w specyficzny sposób dostosowywana do poszczególnych zawodów zaufania publicznego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i w kodeksach etycznych poszczególnych korporacji zawodowych.

Istnieje pełna współzależność między etyką instytucjonalną i etyką zawodową, zadania organizacyjne, realizacyjne i reglamentacyjne państwa wykonują bowiem urzędnicy i od ich wrażliwości etycznej zależy prawidłowe odczytywanie i wykonywanie obowiązującego prawa.

Regulując i rozwiązując problemy etyczne administracji, nie sposób abstrahować od dylematów moralnych współczesnej rzeczywistości.

Zasadniczym spośród wielu tych dylematów jest niewątpliwie relatywizm moralny i pragmatyzm charakterystyczny dla postmodernistycznych – liberalnych tendencji filozoficznych.

Usprawiedliwianie wszelkich zachowań bez względu na ich wartość etyczną, jeżeli prowadzą do wyznaczonego celu, jest obowiązującą normą w tak zwanym kanonie neoliberalnej politycznej poprawności. Kanony tej politycznej poprawności narzucane są przez wpływowe ośrodki opiniotwórcze – międzynarodowe koncerty promujące globalizm

i niepoahamowany konsumeryzm, w celu maksymalizacji zysków instytucji finansowych, koncernów medialnych i przemysłowych, często o zasięgu światowym.

Promowane w ramach tej neoliberalnej ideologii rozumienie wolności prowadzi do zaniku społecznej wrażliwości na szerzące się w życiu społecznym zło.

Stąd też postowie i radni z wyrokami, bądź oskarżeni o popełnienie przestępstw, brak społecznego sprzeciwu przeciwko pełnieniu funkcji publicznych i ról społeczno-zawodowych szczególnego zaufania przez ludzi skompromitowanych powiązaniami agenturalnymi i korupcyjnymi, lekarze odrzucający zasady etyki wyrażone w przysiędze Hipokratesa, naukowcy powolni i dyspozycyjni wobec polityki i polityków, zakłamani politycy cynicznie lekceważący interesy narodu i państwa itd.

Trudno obdarzać zaufaniem ludzi, którzy dopuścili się przekupstwa, sprzedajności, łapownictwa, defraudacji, malwersacji, korupcji, nadużywania publicznego stanowiska do celów prywatnych, szantażu, nepotyzmu, protekcjonizmu, pijaństwa i wielu innych nieprawości i wykroczeń przeciwko obowiązującemu prawu i uznanym powszechnie zasadom moralnym.

Zasady neoliberalizmu w sferze idei można scharakteryzować następująco:

1. Oficjalnie propagowana idea neoliberalizmu obyczajowego, mimo że nie znajduje szerszej społecznej akceptacji, nie znajduje też dostatecznego sprzeciwu, gdy narusza w sposób oczywisty elementarne zasady przyzwoitości i powszechnie uznawane normy moralne oraz dominujące zasady etyczne. Trudno więc akceptować brak stanowczego sprzeciwu ze strony korporacji zawodowych zaufania publicznego, które mają swoje zasady i korzenie tkwiące w tradycji kształtowanej przez wieki i doskonałone stosownie do zmieniającej się rzeczywistości.  
Trudno jest więc odrzucić historyczne uwarunkowania współczesnej kultury duchowej, oznaczałoby to bowiem kształtowanie duchowości człowieka od początku we mgłę ideowej i w skrajnym egoizmie.
2. Uznanie, że człowiek jest stwórcą siebie i otaczającej go rzeczywistości, ma na celu eliminację pojęcia Boga i religii z życia publicznego. Konsekwencją tego jest zamierzone celowo zerwanie z tradycyjną

etyką chrześcijańską wyrażoną najpełniej w dekalogu i etyką ogólnoludzką, których kanonem były dotychczas panujące cztery cnoty główne wyartykułowane przez filozofów greckich, tj.: roztropność, sprawiedliwość, męstwo i wstrzeźliwość.

3. Konsekwencją nihilizmu światopoglądowego i liberalizmu radykalnego lub inaczej neoliberalizmu jest zerwanie z tradycyjnym systemem wychowawczym i tradycyjnymi metodami nauczania, których podstawą jest autorytet rodziców i wychowawców. Konsekwencją tego jest deprecjonowanie znaczenia zwyczajowo rozumianej rodziny i rodziców, które to instytucje stanowiły od wieków podstawowe spoiwo społeczne, budujące pozytywne więzi międzyludzkie. Oparcie nauczania na fałszywie rozumianej wolności wyrażania wszelkich poglądów, ocen i zachowań prowadzi w konsekwencji do relatywizowania wszelkich tradycyjnych wartości, w szczególności takich jak ojczyzna, naród, patriotyzm, honor, godność itp. Skutkiem takiego podejścia jest brak rozumienia, co jest prawdą, a co fałszem, a także brak odróżniania dobra od zła moralnego. Z kolei eliminacja rygorów pedagogicznych prowadzi do destrukcji nauczania, przemocy w szkole i wielorakich patologii, których skutkiem bezpośrednim jest wzrost przestępczości wśród dzieci i młodzieży.
4. Eliminacja „państwa” w sferze nauki i nauczania to kolejna idée fixe neoliberalizmu. Skutkiem tego jest usilnie lansowana tendencja prywatyzacji szkół i dopuszczenie w procesie nauczania pomocy naukowych i pedagogów fałszujących historię narodu i państwa, lansujących szkodliwe społecznie idee i poglądy. Niemoc państwa i jego instytucji, zwłaszcza w sferze idei, nauki i nauczania, jest programowym założeniem neoliberalizmu. Skutkiem tego są także takie poronione pomysły, jak pisanie wspólnej historii niektórych państw europejskich, konsekwencją czego musi być skrajnie szkodliwe zafałszowanie prawdy historycznej, a zwłaszcza prawdy o martyrologii i o walce narodu o wolność i suwerenność.

Założenia neoliberalnego ustroju gospodarczego opierały się na następujących regułach:

1. Prywatyzacji wszelkich państwowych zasobów majątkowych, a w szczególności banków, przedsiębiorstw, nie wyłączając mających strategiczne znaczenie dla gospodarek narodowych takich jak: energetyka, przemysł

wydobywczy, obrót paliwami, gospodarka morską, transport, łączność; publicznej sfery usług, w tym także szpitali i wszelkiego typu publicznych zakładów opieki zdrowotnej, szkół i przedszkoli instytucji kultury i sztuki itp. W założeniach tego projektu funkcje państwa i narzędzia sprawowania władzy powinny być ograniczone do utrzymania armii celem zabezpieczenia granic.

W warunkach polskich komercjalizacja i prywatyzacja majątku państwowego spowodowała ogromne bezrobocie w latach 90. i marginalizację wielu milionów ludzi, spowodowała też marginalizację funkcji regulacyjnych państwa [36].

2. Kolejny kanon neoliberalnej „doktryny szoku” to deregulacja sektora finansowego znosząca ograniczenia w dopuszczalnej wysokości długów w systemie bankowym.

Doprowadziło to w warunkach USA np. do sytuacji, w której relacja długów do aktywów firmy Bear Stears wynosiła 33 do 1. Było to wynikiem absurdałnej wiary w to, że wartość i rzeczywista wycena aktywów nie ma istotnego znaczenia, bowiem można to wszystko regulować polityką pieniężną.

3. Następnym założeniem neoliberalnym jest ograniczanie i nawet wygaszanie obowiązków państwa wobec obywateli w sferze edukacji, zdrowia, zabezpieczenia społecznego i innych usług publicznych.

W konsekwencji przedstawionych rozważań uznać trzeba, że prognozy globalizacji gospodarki rynkowej, jak też tendencje odejścia od zasad społecznej gospodarki rynkowej i uznawanych powszechnie uniwersalnych wartości, okazały się być z gruntu błędne. Wydaje się, że dotychczasowy neoliberalny model światowego ładu gospodarczego załamał się definitywnie.

Neoliberalni ortodoksi lub, jak kto woli, monetaryści, zwolennicy samoregulacji stosunków gospodarczych za pomocą bankowych stóp procentowych i niewidzialnej ręki rynku skapitulowali, sądząc po wypowiedzi byłego szefa FED Alana Greenspana.

Najbardziej wyrazistym przykładem realizacji założeń neoliberalnej ideologii jest Hiszpania. Kraj o utrwalonej chrześcijańskiej tradycji i kulturze, pod rządami socjalistów, którzy w 2004 r. pokonali w wyborach pravicową partię ludową, stał się awangardą laicyzmu i hedonizmu.

Lewacka obsesja byłego już premiera Hiszpanii Rodriguezza Zapatero i jego politycznych stronników doprowadziła do zniszczenia w dużej

mierze systemu wartości chrześcijańskich, na których oparte były relacje międzyludzkie w tym katolickim kraju.

Proklamowana przez hiszpańskich socjalistów ideologia laicyzmu i moralnego relatywizmu znalazła poparcie i wręcz aplauz wśród europejskich mediów i środków przekazu, mających przemożny wpływ na kształtowanie opinii publicznej w duchu wszechobecnej neoliberalnej poprawności politycznej.

Skutkiem takich działań rządu hiszpańskiego było zaniechanie troski o sprawy gospodarcze kraju i w wyniku tego gigantyczny deficyt budżetowy zagrażający upadłością finansów publicznych oraz groźba rozpadu państwa na skutek tendencji separatystycznych poszczególnych regionów.

W końcu 2012 r. w przedwczesnych wyborach parlamentarnych obywatele osunęli od władzy socjalistów, kładąc kres szaleńczej ich polityce. W miejsce Zapatero powołany został 21.12.2012 r. na stanowisko premiera rządzą Mariano Rajoy Brey, członek Sojuszu Ludowego – partii prawicowej.

### 3.1. Etyka instytucjonalna administracji

Mówiąc o etyce administracji, trzeba na wstępie zwrócić uwagę, że podobnie jak rozróżniamy pojęcie administracji w znaczeniu strukturalno-ustrojowym oraz w znaczeniu personalnym, tak samo rozróżniać należy etykę administracji w znaczeniu instytucjonalnym oraz w znaczeniu personalnym.

Różne są bowiem źródła etyki instytucjonalnej administracji i etyki personalnej kadr administracji publicznej, choć wiele z nich jest wspólnych.

Etyka administracji w instytucjonalnym tego słowa rozumieniu znajduje najpełniejszy wyraz w funkcjach i zadaniach państwa, które zależą od modelu państwa i formy rządu oraz od celów, jakie legły u podstaw jego założeń polityczno-ustrojowych.

Współcześnie rozróżniamy następujące modele (formy) państwa:

1. Monarchie, w których władza należy do monarchy, z tym że rozróżniamy:
  - monarchie absolutne, czyli takie, w których władza niepodzielnie należy do panującego,
  - monarchie konstytucyjne, w których monarcha sprawuje władzę podzielną wraz z parlamentem.

2. Republiki, będące formą państwa, w którym władza sprawowana jest przez organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów, przy czym możemy wyróżnić następujące formy ustrojów republikańskich:
- republiki arystokratyczne, gdzie naczelnne organy państwa powoływane są przez wąską grupę społeczną wyróżnioną ze względu na ich status społeczny, majątkowy, cenzus naukowy itp.,
  - republiki parlamentarne – demokratyczne, w których władza wyłaniana jest w wyborach powszechnych,
  - republiki socjalistyczne, charakterystyczne dla sprawowania władzy w sposób autokratyczny i niepodzielny przez ugrupowanie polityczne, które władzę zdobyły w powszechnych wyborach.

Reżimem politycznym określamy całokształt stosunków między państwem a społeczeństwem.

Rozróżnić można następujące reżimy polityczne:

- autokratyczny, czyli samowładczy – nieograniczona władza skupiona jest w ręku jednostki,
- demokratyczny, w którym władza przedstawicielska jest podzielona i kontrolowana,
- faszystowski, komunistyczny, policyjny to reżimy wynaturzone, w których władza jest zawłaszczona przez grupy przestępcze i zbrodnicze.

Model i forma państwa oraz obowiązujący w nim reżim polityczny ma decydujący wpływ na oblicze etyczne administracji.

Mówiąc o tym problemie, wybitny moralista i etyk, najwybitniejszy autorytet czasów nam współczesnych, Jan Paweł II w ostatnim dziele „Pamięć i tożsamość” mówił na ten temat następująco: „Katolicka nauka społeczna skłania się do rozwiązania demokratycznego, jako tego, które bardziej odpowiada rozumnej i społecznej naturze człowieka. Równocześnie daleka jest od kanonizowania tego ustroju.

Prawdą jest, że każdy z tych ustrojów – monarchia, arystokracja, demokracja – może służyć pod pewnymi warunkami realizowaniu tego, co jest istotnym celem władzy, tj. dobra wspólnego”.

Dobro wspólne, o którym mówił papież, znajdować powinno wyraz w sprawiedliwych i opartych na zasadach ogólnoludzkiej etyki i moralności przepisach, w programach partii politycznych oraz w odpowiednim sformułowaniu celów, funkcji i zadań państwa realizowanych przez aparat administracji.

Spośród prawnych regulacji określających zasady etyki instytucjonalnej administracji należy przede wszystkim wymienić Konstytucję RP z 2.04.1997 r.

W hierarchii źródeł prawa administracyjnego aktem normatywnym najwyższej rangi jest Konstytucja. Ustala podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, strukturę i kompetencje naczelnych i centralnych oraz lokalnych organów państwa, a także zasady i treść stosunków między obywatelami państwem. W hierarchii źródeł prawa jest aktem najwyższej rangi, uchwalanym przez parlament w szczególnym trybie, poprzedzonym referendum konstytucyjnym, w którym ogół obywateli wyraża swoją aprobatę dla zasad ustrojowych i ideowo-moralnych mających swój wyraz w Konstytucji.

Z tych między innymi powodów Konstytucja określa w sposób pryncypialny zasady ideowe i ustrojowe państwa, to jest organizację i funkcjonowanie państwa i instytucji obywatelskich, wzajemne między nimi relacje oraz stosunki między państwem i obywatelami. Ustala podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, strukturę i kompetencje naczelnych i centralnych oraz lokalnych organów państwa, a także zasady i treść stosunków między obywatelami i państwem.

Postanowienia Konstytucji obowiązują bezpośrednio każdego prawodawcę, każdego sędziego i każdy organ administrujący, każdą instytucję władzy publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, w każdej sprawie ogólnej i indywidualnej, która przezeń jest prowadzona. W związku z tym należy uznać, że aksjologia (system wartości) wyrażona w Konstytucji ma zasadnicze znaczenie dla oblicza moralnego administracji publicznej. Aksjologia ta wyrażona została w sposób syntetyczny w preambule Konstytucji w następujący sposób:

*W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 r. możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by*

*przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsiągniętymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności, sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.*

*Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.*

Te właśnie podstawowe zasady aksjologii konstytucyjnej określają oblicze etyczno-moralne administracji.

W Konstytucji można wyróżnić następujące zasady i normy określające porządek moralny obowiązujący w RP:

*poszanowanie przyrodzonej godności człowieka, wolności, zasady pomocniczości i solidarności z innymi, prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, tradycji i kultury, rzetelności i sprawności, kultury zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach, ochrony środowiska, poszanowania rodziny i macierzyństwa, solidarności i dialogu, bezstronności w sprawach światopoglądowych religijnych i filozoficznych, ochrony godła barwy i hymnu narodowego, ochrony życia i nietykalności osobistej, domniemania niewinności, wolności sumienia i religii, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, prawa do nauki i zatrudnienia, praw dziecka, wierności RP i troski o dobro wspólne.*

Konstytucyjne określenie praw i wolności obywatelskich stanowi zarazem określenie granic dozwolonej ingerencji administracji w sferę wolności i praw człowieka.

Każdy, czyje prawo lub konstytucyjnie określona wolność zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego i zażądać zbadania, czy ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego nastąpiła ingerencja w sferę wolności i praw człowieka jest zgodna z Konstytucją lub nie.

Rozwinięcie i uszczegółowienie norm konstytucyjnych określających moralny porządek instytucjonalny w państwie następuje w aktach ustawowych.

Do ustaw tej kategorii zaliczamy:

Ustawę o Radzie Ministrów, ustawę o działach administracji, ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka, ustawy o samorządzie terytorialnym – gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ustawę o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym, ustawę o sądownictwie administracyjnym, ustawę o prokuraturze, ustawę o partiach politycznych, ustawę o referendum, ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawę – Kodeks wyborczy.

Wyżej wymienione ustawy o charakterze ustrojowym określają etykę instytucjonalną administracji w tym sensie, że stanowią o zasadach tworzenia i działania najważniejszych organów i instytucji władzy publicznej w państwie, o zasadach obsadzania stanowisk kierowniczych w państwie i funkcji publicznych z wyboru oraz o stosunkach wzajemnych między organami i instytucjami władzy publicznej oraz między tymi organami i obywatelami.

Aksjologię administracji określają także przepisy prawa administracyjnego niższej rangi, określające zadania administracji i sposób ich realizacji.

Prawo administracyjne obejmuje bardzo szerokie spektrum życia publicznego – aktywności obywatelskiej i organizatorskiej działalności państwa.

W szczególności dotyczy takich zagadnień jak: budownictwo i inwestycje, działalność gospodarcza, podatki, cła i daniny publiczne, komunikacja i ruch drogowy, rolnictwo, ochrona środowiska, bezpieczeństwo i zdrowie publiczne, ochrona ładu i bezpieczeństwo publiczne, wojsko i obronność, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, cmentarze i chowanie zmarłych, ewidencja ludności i sprawy obywatelskie, legalizacja pobytu cudzoziemców, sprawy kombatantów, praw autorskich, patentów, wynalazków, prasy, radia, telewizji, organizacji i kompetencji organów

administracji publicznej i wielu innych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, w których decyzje organów administracji publicznej konkretyzują prawa i obowiązki obywateli.

W przeciwieństwie do unormowania sytuacji prawnej obywateli w prawie prywatnym, w obszarze materialnego prawa administracyjnego musi być każdorazowo dokonywana konkretyzacja praw i obowiązków jednostki. Do tej konkretyzacji powołane są organy administracji publicznej [37].

Zróznicowane stany faktyczne, różne okoliczności i uwarunkowania prawne jednostki, zależne i niezależne od jej woli, muszą być uwzględniane w procesie decyzyjnym przez organy administracji publicznej, ponieważ prawodawca nie jest w stanie przewidzieć i uwzględnić w procesie legislacyjnym wszystkich możliwych sytuacji faktycznych w akcie prawnym stanowiącym źródło prawa materialnego.

W tej sytuacji gwarancję poszanowania zróżnicowanej sytuacji jednostki przy konkretyzacji przepisów prawa materialnego stanowią normy proceduralne (kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa, kodeks celny i inne), mające zapewnić stronom postępowania standard ochrony ich praw odpowiadający konstytucyjnej formule państwa prawnego.

Zadania administracji i sposób ich wykonywania konkretyzowane są w przepisach ustaw i rozporządzeń, będących prawem powszechnie obowiązującym.

Konstytucja i ustawy tworzą dla administracji podstawy działania i ustalają granice ich kompetencji.

Umowy międzynarodowe są także źródłem prawa administracyjnego. Przejawiają się najczęściej w formach traktatów, umów, porozumień.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej dokonywana jest przez Prezydenta RP za zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie. Zgoda Sejmu na ratyfikację jest wymagana tylko wobec najważniejszych dla państwa traktatów i umów.

W świetle stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także projektu traktatu europejskiego prawo wspólnotowe pierwotne i rozporządzenia rady i komisji mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, a zwłaszcza w stosunku do konstytucji narodowych i praw podstawowych obywateli.

Rozporządzenia są klasyczną formą stanowienia prawa przez organy wykonawcze. Zwykle są to przepisy wykonawcze do ustaw.

W przeciwieństwie do rozporządzeń z mocą ustawy nie zastępują ustaw, lecz jedynie je uzupełniają.

Rozporządzenie jako akt normatywny wydawany przez naczelne organy administracji państwowej jest następnym po ustawie kluczowym źródłem prawa administracyjnego.

Rozporządzenie może być stanowione w tych samych sprawach co ustawa, wspólna jest bowiem zwykle materia regulowana ustawą i rozporządzeniem.

Uzasadnieniem dla rozporządzenia jest to, że ustawa z reguły nie reguluje wyczerpująco i kompletnie określonej materii.

Wszystkie te omówione powyżej akty normatywne, określające cele i zadania administracji i sposób ich realizacji, kreują oblicze etyczne administracji w rozumieniu instytucjonalnym.

## 3.2. Etyka zawodowa w administracji

Etyka zawodowa odpowiada na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować. Etyka zawodowa z reguły występuje w postaci norm zinstytucjonalizowanych.

Zasady etyki zawodowej obejmują normy zachowań właściwe danej grupie zawodowej (urzędników, sędziów, adwokatów, lekarzy, prokuratorów, dziennikarzy, farmaceutów, księgowych i innych zawodów tzw. publicznego zaufania).

Etyki zawodowe w swych zasadach mają na celu usprawnienie wykonywania zawodu zaufania publicznego przez wzmocnienie ochrony wartości szczególnie ważnych, uzasadniających funkcjonowanie zawodu. Zasady etyki zawodowej są czymś dodatkowym w stosunku do powszechnie obowiązujących w danej kulturze norm moralnych i stanowią moralne uzupełnienie neutralnych etycznie zasad wykonywania zawodu, tzw. norm sprawności profesjonalnej – wiedzy mówiącej, jak należy postępować, aby osiągnąć cele wynikające z definicji zawodu [38].

Normy etyki zawodowej zwane deontologią zawodu (teoria powinności i czynników decydujących o moralnej wartości czynów ludzkich) stanowione są zazwyczaj dla wysoko specjalizowanych grup zawodowych przez jej samorządowe reprezentacje. Normy te i sankcje za ich nieprzebranie

określają przepisy ustaw statuujących poszczególne zawody zaufania publicznego (ustawa o służbie cywilnej, o zawodzie lekarza, ustawa o radcach prawnych, ustawa o adwokaturze, o farmacji, ustawa – prawo prasowe, ustawa o prokuraturze, ustawa o ustroju sądów powszechnych itp.).

Tak więc etykę zawodową określić można mianem etyki normatywnej, ponieważ w formach prawa stanowionego powszechnie obowiązującego, wewnętrznego i korporacyjnego, stara się opisać wzór osobowy, cele etyczne zawodu, normy postępowania, zasady odpowiedzialności zawodowej, typowe konflikty etyczne itp.

Etyka zawodowa administracji, inaczej zwana etyką urzędniczą, to zespół norm etycznych regulujących moralność urzędników.

Etykę zawodową urzędników określają, podobnie jak etykę instytucjonalną administracji, przepisy zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących i aktach normatywnych wewnętrznych.

Normy etyki zawodowej zawarte w Konstytucji, ustawach, rozporządzeniach, zarządzeniach, uchwałach, aż po statuty i regulaminy, ukazując wzorce postępowania profesjonalnego i moralnego, stwarzają podstawę do oceny postępowania urzędników.

W szczególności podkreślić należy fundamentalne dla tej etyki znaczenie norm powinnościowych zawartych w Konstytucji i w ustawach.

Ustawy te określane są mianem pragmatyk służbowych, tworzą system prawa urzędniczego.

Najczęściej etyka urzędnicza powiązana jest z etyką prawniczą, etyką służby publicznej, etyką parlamentarną i obywatelską.

Etyka obywatelska warunkuje swoją jakością jakość etyki życia publicznego – jacy obywatele, tacy funkcjonariusze publiczni wywodzący się spośród obywateli.

Zasady wykonywania zawodu urzędnika zostały powiązane z wartościami godności, honoru, sumienności, rzetelności, konsekwencji, sprawności, bezstronności, poufności, ochrony praw człowieka i unikania jakiegokolwiek dyskryminacji.

Przestrzeganie przez urzędnika norm etycznych jest potwierdzeniem odpowiedniego poziomu profesjonalizmu i kultury prawnej.

Wyróżnikiem zawodu urzędnika jest umiejętność logicznego myślenia, inteligencja, szybkość reakcji, łatwość wystawiania się, umiejętność przekonywania, łatwość nawiązywania kontaktów z ludźmi, zdecydowanie, elastyczność, uczciwość, dyskrecja i odpowiedzialność.

Fundamentalne wartości etyczne, oparte na zasadach godności, honoru, poufności i zaufania, czasem ulegają deformacji, zależnie od różnego kontekstu społecznego – zawodowego i politycznego.

Chodzi o to, że funkcjonując w określonych realiach społecznych i politycznych, urzędnicy analizują skutki swoich wyborów ze względu na to, kogo reprezentują, jak to czynią i jakie są tego rezultaty. Ten społeczny kontekst moralnych powinności jest najczęściej źródłem oportunistycznego i osobistego, stwierdza E. Tokarczyk. Uważa także, że tradycyjne pojmowanie moralności regulowanej kodeksami określa granice, w jakich powinien pozostawać urzędnik bez angażowania się w nieetyczne zachowania. Należy utrzymywać przekonanie, że w etyce urzędniczej jest możliwe pogodzenie tego, co profesjonalne z tym, co osobiste tak, aby pogodzić oczekiwania moralności zawodowej z moralnością osobistą.

Równoważenie zatem ról zawodowych z moralnością osobistą ma zasadnicze znaczenie dla prawdziwie etycznych zachowań urzędników.

Etyka dotyczy bardziej obowiązków niż uprawnień, co stwarza trudności w nauczaniu tego tematu. Należy też zauważyć, że urzędnicy nigdy nie cieszyli się zbyt pochlebnymi opiniami. Świadczą o tym pogardliwe nazwy, jak „urzędas”, „urzędolenie”. Wynika to z różnych przyczyn, a głównie z powodu przewagi urzędników nad obywatelami i uległości urzędników wobec władzy, która zwykle wyżej ceni urzędników posłusznych niż samodzielnych.

### Zasady etyki urzędniczej

Zasady etyki urzędnika pochodzą z trzech źródeł, którymi są:

- regulacje prawne,
- regulacje korporacyjne oraz
- poglądy doktryny na owe regulacje.

Kodeksy etyczne powinny:

- precyzować standardy moralnego postępowania,
- kształtować wrażliwość moralną,
- nie powinny przeobrażać norm moralnych w normy prawne,
- powinny uwzględniać inne normy religijne, obyczajowe, związane z etykietą itp.,
- powinny zmierzać do zapewnienia dyscypliny urzędniczej.

Wszędzie na świecie mnożą się skargi na niekompetencję i złe komunikowanie się administracji z obywatelami. Powodem tego jest, że korporacyjne komisje odpowiedzialności zawodowej dość oględnie oceniają naruszenia norm etyki zawodowej i stosują łagodne sankcje za ich naruszenie.

Normy etyki zawodowej mogą mieć charakter samoregulacyjny, gdy są ustanawiane przez stowarzyszenia zawodowe albo regulacyjny, gdy tworzą je inne władze.

Podobnie jak w przypadku dojrzałego prawa, również dojrzała etyka przybiera szaty kodeksów uznawanych za najwyższą formę systematyzacji norm.

Najwyższa wartość etyczna przypisywana jest normom tworzonym przez samorządy zawodowe, natomiast normy tego rodzaju tworzone przez władze państwowe mają bardziej charakter norm prawnych niż norm etycznych.

Znamienne i kontrowersyjne w tej mierze było stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który zakwestionował prawo stanowienia norm etycznych przez władze ustawodawcze, twierdząc, że regulacje norm etycznych powinny być wyłącznie domeną samorządów zawodowych. Miało to miejsce w związku z uchwaleniem przez Sejm obowiązku KRRT wytyczania standardów etycznych dziennikarzy.

Zasady etyki urzędniczej ujęte zostały w kodeksie etyki służby cywilnej ustanowionym Zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. zmienionym Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Kodeks etyki służby cywilnej stanowi, że władza państwowa jest służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle.

Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny oraz chroni uzasadnione interesy każdej osoby. W szczególności obowiązany jest:

- postępować tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów,
- pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonywać ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej,

- pamiętać, że swoim postępowaniem daje świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach oraz że współtworzy wizerunek służby cywilnej,
- przedkładać dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska.

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej jest aktem wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji, co oznacza, że obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe prezesowi Rady Ministrów. Zarządzenie to określa następujące zasady:

- **Zasada profesjonalizmu**, zwana też zasadą kompetencji. Różnica polega na tym, że profesjonalizm jest rezultatem samodzielnego wysiłku intelektualnego, podczas gdy kompetencja jest rezultatem nadania urzędnikowi określonego zakresu uprawnień. Profesjonalizm wyraża się przede wszystkim przez rozwój wiedzy zawodowej, w znajomości prawa i faktów mających stanowić podstawę rozstrzygnięć, gotowości do współpracy z ekspertami i zwierzchnikami, umiejętnym uzasadnianiem własnych decyzji i sposobu postępowania, dbałości o dobre stosunki międzyludzkie.
- **Zasada służby publicznej** – identyfikowana bywa często z rozumieniem interesu publicznego. Podkreśla ona służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli i przedkładanie dobra publicznego nad interesy własne oraz przedkładanie legalności działania ponad wpływy polityczne.
- **Zasada neutralności politycznej** – wyraża się w lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu rządu RP, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne, w obiektywnym udzielaniu porad i wyrażaniu opinii, unikaniu aktywności politycznej, odrzucaniu wszelkich nacisków i wpływów, dbałości o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne i polityczne.
- **Zasada rzetelności** – wyraża się w obowiązku sumienności, wnikliwości, rozważności, twórczości, najlepszej woli, odpowiedzialności, zdecydowaniu i gotowości do przyjmowania krytyki i naprawienia błędów, kierowaniu się prawem i lojalnością wobec urzędu i zwierzchników.

- **Zasada bezstronności** – wyklucza istnienie związku między interesem publicznym i prywatnym, wyraża się w równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, nie demonstrowaniu zażyłości z osobami publicznymi, unikaniu promowania jakichkolwiek grup interesów, godzeniu jawności działania z tajemnicą ustawowo chronioną.
- **Zasada jawności**, określana także mianem otwartości albo przejrzystości działania urzędników. Przejawem tej zasady są procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych, zasady funkcjonowania, finansowania i rozliczania organów administracji państwowej, unikanie konfliktu interesów.
- **Zasada poufności** – opiera się na stopniowalnej tajemnicy państwowej – urzędowej, służbowej, wojskowej – uzasadniającej celowość utrzymywania konfidencji niektórych informacji publicznych. Trudne problemy wyłaniają się, gdy urzędnicy dostrzegają nielegalność albo niemoralność działań swoich zwierzchników, ośnianiych chytrze zasadą poufności.
- **Zasada zaufania** obywateli do urzędników i odwrotnie – rozwijana być może na podstawie wysokiego morale społecznego. W ostatnich latach krytyczne oceny polskich urzędników i niski poziom zaufania władzy do obywateli podważało tę zasadę.  
Wpływ na to miały: lata zaborów, okupacji hitlerowskiej, okres rządów komunistów i postkomunistów.
- **Zasada unikania konfliktu interesów** – zobowiązuje urzędników do wycofania się ze sprawy, w której mają jakieś prywatne interesy.

Wedle zasad KESC urzędnik:

- 1) ma obowiązek pracować sumiennie, dążyć do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy,
- 2) jest twórczy w podejmowaniu zadań, a wyznaczone obowiązki realizuje aktywnie, z najlepszą wolą,
- 3) nie uchyla się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie,
- 4) w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami, jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów, naprawienia ich i poniesienia konsekwencji,

- 5) dotrzymuje zobowiązań, kierując się prawem i przewidzianym trybem działania,
- 6) racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznymi,
- 7) jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników, gotów do wykonywania służbowych poleceń,
- 8) wykazuje powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu i organów państwa,
- 9) rozumienie konieczności akceptacji ograniczenia zasady poufności informacji dotyczących spraw prywatnych,
- 10) nie podejmuje żadnych prac kolidujących z obowiązkami służbowymi.

Obowiązuje równe traktowanie wszystkich uczestników postępowania administracyjnego, nie wolno ulegać żadnym naciskom wynikającym także z pokrewieństwa lub przynależności.

W kodeksie etycznym służby cywilnej zapisano obowiązek unikania serwilizmu i arogancji.

Obowiązkiem urzędnika jest odmówić wykonania polecenia sprzecznego z prawem i powstrzymać się od wykonania polecenia sprzecznego z etyką zawodową.

Ze wszystkich tych źródeł wskazań można wyróżnić następujące zasady etyki urzędniczej: hierarchiczność, integralność, bezstronność, poufność.

Polski kodeks etyki służby cywilnej odzwierciedla normy prawne Konstytucji RP, ustaw zwykłych, a szczególnie normy zawarte w ustawie o służbie cywilnej.

Odpowiedzialność zawodowa jest realizowana przed organami stowarzyszenia albo samorządu zawodowego, którego urzędnik jest członkiem.

Pracownicy administracji ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną, cywilną i karną za naruszenie obowiązków pracowniczych i norm etyki zawodowej.

Zasady etyki zawodowej urzędników normuje także Europejski kodeks dobrej administracji.

W grudniu 2000 r. w Nicei przyjęta została przez Parlament Europejski Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej, w której w art. 41 zawarto prawo do dobrej administracji. W myśl zatem tej dyrektywy, prawo do dobrej administracji stanowi prawo podmiotowe obywatela do żądania określonych uprawnień i zachowań ze strony urzędników.

Prawo to obejmuje:

- prawo do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem rozstrzygnięcia przez organ administracji dot. zainteresowanej osoby,
- prawo dostępu do dokumentów dotyczących zainteresowanej osoby,
- obowiązek administracji uzasadniania podjętych decyzji.

Konsekwencją przyjęcia tej dyrektywy jest prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony wspólnoty w przypadku spowodowania jakiegokolwiek szkody przez instytucję lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich obowiązków w myśl przepisów wspólnoty.

Rozwinięciem tego prawa jest uchwalony 6.09.2001 r. przez Parlament Europejskiej Kodeks dobrej administracji.

Parlament zalecił stosowanie tego prawa w organach i instytucjach Unii i respektowanie jego postanowień w relacjach ze społeczeństwem.

Normy tego kodeksu zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji i urzędników i mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji.

Kodeks składa się z 27 artykułów, a zasady w nich zawarte wykształcone zostały w prawie unijnym i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a także w zaleceniach i rezolucjach Rady Europy.

Europejski kodeks dobrej administracji stworzył wyraźnie nazwane zasady ogólne załatwiania spraw przed organami i instytucjami wspólnot [39]. Są to zasady:

- praworządności (art. 4), zobowiązującej do działania na podstawie przepisów prawa wspólnot europejskich i z powołaniem się na te podstawy;
- niedyskryminowania (art. 5), wyrażającej się w obowiązku równego traktowania osób pozostających w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, z dopuszczeniem możliwości nierównego traktowania tylko „usprawiedliwionymi, obiektywnymi i istotnymi właściwościami danej sprawy”;
- współmierności (art. 6), zobowiązującej w toku podejmowania decyzji do odpowiedniego stosowania środków w stosunku do zamierzonego celu, w szczególności do unikania ograniczeń praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń niewspółmiernych do celu prowadzonych działań, ale także zobowiązującej do wyważania spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego;

- bezstronności i niezależności (art. 8) i związany z nimi zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zobowiązujących urzędników i każdą inną osobę działającą na rzecz wspólnot do powstrzymywania się od działań arbitralnych i wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy tego postępowania, a w szczególności do nieuczestniczenia w podejmowaniu decyzji, w których urzędnik lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy;
- obiektywności (art. 9), zobowiązującej do uwzględnienia w toku podejmowania decyzji wszystkich istniejących w sprawie okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie, z wyłączeniem tych, które nie mają związku ze sprawą;
- uczciwości (art. 11), nakładającej na urzędnika i inne osoby reprezentujące wspólnoty obowiązek działania bezstronnego i rozsądnego;
- uprzejmości (art. 12), zobowiązującej urzędnika i inne osoby działające na rzecz wspólnot do zachowań służebnych w stosunku do interesanta (być dostępnym i pomocnym, odpowiadać wyczerpująco i dokładnie, informować o możliwościach odwołania), zobowiązując w przypadku błędu do jego naprawienia i przeproszenia interesanta;
- dpowiedzi na piśmie w języku obywatela (art. 13) tak, aby nie musiał on ponosić kosztów tłumaczenia żądania, przy czym osób prawnych, organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych zasada ta dotyczy „w miarę możliwości” [40].

Niezależnie od wymienionych zasad, w kodeksie w art. 10 statuuje się jeszcze jedną zasadę ogólną, nazwaną zasadą zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania i doradztwa, zobowiązującą do uwzględniania oczekiwań interesantów wynikających z ukształtowanej praktyki działania organu (instytucji), z jednoczesnym obowiązkiem uzasadnienia na piśmie odejścia od tej praktyki. Niezależnie od tego z art. 10 kodeksu wynika obowiązek służenia zainteresowanym poradą co do uwarunkowań i pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy [41].

Artykuł 8 kodeksu wyraża zasadę bezstronności i niezależności. Według tego przepisu: „1. Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. 2. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna.

Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”.

W Kodeksie dobrej administracji obowiązuje zakaz wszelkiej dyskryminacji i obowiązek równego traktowania znajdujących się w tej samej sytuacji, a w razie nierównego z konieczności potraktowania urzędnik musi wykazać, co usprawiedliwia zaistniałe różnice.

Urzędnik jest zobowiązany do niedyskryminowania ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skór, pochodzenie etniczne czy społeczne, cechy genetyczne, język, religię i wyznanie, przekonania polityczne, przynależność do mniejszości narodowych, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek i preferencje seksualne.

Niedopuszczalne jest także niewspółmierne do potrzeb ograniczanie przez administrację praw osobistych lub majątkowych.

Urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i nie ulegać wpływom środowiskowym, politycznym, towarzyskim czy rodzinnym.

Kodeks dobrej administracji nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej. Zawarte w nim zalecenia mają na celu usprawnienie działania administracji publicznej oraz pogłębienie praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami, a także w stosunkach wewnętrznych państw Unii Europejskiej [41a].

Przepisy KDA odnoszą się także do Polski jako kraju członkowskiego UE. Wiele z tych zasad znajduje odzwierciedlenie w prawie polskim, w szczególności w Konstytucji RP i KPA.

Standardy profesjonalne i etyczne urzędników rangi ustrojowej zawarte zostały w art. 153 Konstytucji RP, który stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Mimo że w przepisie tym mowa jest tylko o korpusie służby cywilnej działającym w administracji rządowej, należy jednak uznać ten przepis za ogólną wytyczną co do sposobu wykonywania zadań publicznych, w szerokim znaczeniu. Trudno sobie wyobrazić, by jakiegokolwiek zadania publiczne mogły być wykonywane z pominięciem powyższych zasad. W konsekwencji trzeba założyć, że dyrektywy z art. 153 Konstytucji odnoszą się do całości służby publicznej i obejmują też samorząd terytorialny, a także administrację innych władz państwowych [42].

W jednym ze swoich orzeczeń do art. 153 Konstytucji odniósł się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „w przepisie tym wyrażony jest

nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań partyjnych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do członków korpusu służby cywilnej” [43]. Owo wykonywanie zadań państwowych przez członków korpusu służby cywilnej to nic innego, jak profesjonalne sprawowanie administracji, na które nie mogą mieć wpływu czynniki pozamerytoryczne, tak jak w tym przypadku polityczne, gdyż kolidowałoby to z zasadami uczciwej i bezstronnej administracji. Czym innym jest natomiast kształtowanie zasad, według których ma ona funkcjonować [44]. Jak stwierdzono w cytowanym tu orzeczeniu, „z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika natomiast wyłączenie polityków od kształtowania ram organizacyjnych, kontroli i oceny służby cywilnej. Przeciwnie politykiem jest także Prezes Rady Ministrów, sprawujący zwierzchnictwo organizacyjne nad służbą cywilną i zwierzchnictwo służbowe nad członkami jego korpusu (art. 153 ust. 2 w zw. z art. 148 ust. 7 Konstytucji RP). Zaskarżony przepis może służyć ułatwieniu wglądu w sprawy służby cywilnej polityków różnych opcji (także z ugrupowań opozycyjnych) i zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania w służbie cywilnej” [45].

Niezwykle istotne znaczenie dla etyki pracowników administracji publicznej mają zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i godności (art. 30 Konstytucji RP). Pierwsza z tych zasad posiada wymiar zarówno formalny, polegający na oparciu działań organów państwa na prawie, jak i materialny, nawiązujący do wartości, takich jak sprawiedliwość, wolność, równość czy demokratyzm i to zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Wspomniany wymiar formalny przekłada się na odpowiednie ukształtowanie procedury administracyjnej, czyli nałożenie na organ administracyjny określonych obowiązków i zapewnienie stronie odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających jej na dochodzenie swoich interesów. Natomiast wymiar materialny odnosi się do załatwiania spraw w duchu takich wartości, jak godność czy sprawiedliwość i równość. Ponadto należy zauważyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie szereg elementów, które odnoszą się do problemów etycznych, takich jak np. zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, *lex retro non agit* czy zaufania obywatela do państwa [46]. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się dwie inne zasady mające znaczenie dla ukształtowania praw jednostki wobec

administracji publicznej, a mianowicie zasadę prawa do procesu i zasadę prawa do sądu. Za kluczową uznaje się zasadę prawa do procesu, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia [47].

Spośród przepisów Konstytucji mających odniesienie do etyki pracowników administracji publicznej, nie sposób pominąć zasady godności. Ma ona kluczowe znaczenie jako zasada regulująca sposób rozpatrywania spraw przez organ administracji. Godność jako wartość będąca źródłem wolności i innych praw, skierowana ku władzy publicznej, determinuje nie tylko sam kształt procedury administracyjnej, powodując, że jej naruszenia mogą być traktowane jako wymierzone w zasadę godności, ale także nakazuje organom administracyjnym odpowiednie stosowanie tejże procedury, a więc w poszanowaniu godności [48].

W Konstytucji znalazły się także inne przepisy, z których wynikają poszczególne elementy składające się na etykę pracowników administracji publicznej. W art. 51 ust. 3 Konstytucji RP zagwarantowane zostało prawo dostępu każdej osoby do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Natomiast w art. 77 Konstytucji RP znajduje się zasada cywilnej odpowiedzialności organów władzy publicznej za niezgodne z prawem działania wyrządzające szkodę. Prawo starania się o wynagrodzenie szkody w takiej sytuacji zostało przyznane każdej osobie [49].

Istotne zagadnienia w omawianej kwestii mają również przepisy rangi ustawowej.

Zgodnie z Konstytucją urzędnik stosuje uregulowania i procedury zapisane w prawie wspólnotowym.

### **3.3. Aksjologia sprawiedliwości proceduralnej**

Dla przestrzegania norm etyki zawodowej urzędnika istotne znaczenie mają normy prawne określające zasady postępowania administracyjnego w toku rozpatrywania i rozstrzygania spraw indywidualnych obywateli z zakresu administracji państwowej tworzące system sprawiedliwości proceduralnej. Zagadnienie to dotyczy najbardziej społecznie wrażliwej dziedziny działania administracji, tj. rozstrzygania o prawach i obowiązkach obywateli w formach władczych.

Zasady sprawiedliwości proceduralnej określone zostały w polskim systemie prawnym przede wszystkim w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej.

Porównanie administracyjnych procedur procesowych współczesnych demokracji wskazuje na podobieństwo zawartych w nich zasad i standardów.

Analiza zasad sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed organami administracji uwidacznia jej aspekty aksjologiczne. Aspekty aksjologiczne prawa procesowego mają znaczenie zasadnicze dla rozumienia sprawiedliwości proceduralnej jako przejrzysty i społecznie akceptowany sposób postępowania organów administracji w toku rozpoznawania i rozstrzygania spraw obywateli i innych podmiotów prawa.

Chodzi w szczególności o zespół reguł, które mają na celu ochronę obywatela przed omnipotencją władzy, które dają obywatelowi do dyspozycji zinstytucjonalizowane środki odwoławcze w toku dochodzenia swoich praw.

Zasady sprawiedliwości proceduralnej znajdujące wyraz w obowiązujących przepisach procesowych (w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej w Kodeksie celnym i innych) mają zabezpieczać interesy stron postępowania i wspierać uzasadnione racje obywateli przy konkretyzowaniu ich praw i obowiązków.

Mają więc szczególną wartość moralno-etyczną, ustalając prawa i obowiązki wszystkich uczestników postępowania administracyjnego, a więc zarówno organu administracji jak i stron postępowania.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego zawierające ważne treści aksjologiczne to: zasada praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, informowania stron o sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, zasada wyjaśniania, szybkości i prostoty postępowania, zasada postępowania ugodowego, dwuinstancyjności postępowania, pisemności i skargowości.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego wyrażone zwłaszcza w art. 7–16 Kodeksu postępowania administracyjnego są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami procedury.

Zasady ogólne wyróżniają się tym, że:

- zajmują wyższe pozycje w hierarchicznej strukturze prawa proceduralnego,

- są ważniejsze od innych reguł prawnych z punktu widzenia ocen prawnych, etycznych i społecznych,
- mają charakter ogólny i konkretyzują się w przepisach szczegółowych zawartych w dalszych rozdziałach KPA.

Kontrola postępowania obejmuje stosowanie zasad ogólnych jak i obowiązujących norm prawnych KPA.

Ustawodawca nie nadaje nazw poszczególnym zasadom ogólnym i nie ustala ich liczby, w związku z tym katalog tych zasad jest sprawą umowną doktryny.

### **Zasada praworządności (legalności)**

Zasada ta wynika z art. 6 i 7 KPA stanowiących, że organy administracji działają na podstawie przepisów prawa i że w toku postępowania stoją na straży praworządności. Zasada ta znajduje także umocowanie w art. 7 Konstytucji RP. Oznacza, że organy prowadzące postępowanie mają obowiązek kontroli przestrzegania prawa przez strony i innych uczestników postępowania. Podstawą prawną decyzji administracyjnej mogą być jedynie przepisy powszechnie obowiązujące, tj. akty normatywne zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w myśl art. 87 Konstytucji (Konstytucja, ustawa, umowy międzynarodowe rozporządzenia, akty prawa miejscowego).

### **Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli**

Zasada ta wynika z art. 7 zdania końcowego KPA. Kodeks nie stwierdza, aby któraś z tych dwóch grup interesów dominowała nad drugą w procesie stosowania prawa.

Organy administracji publicznej powinny wyważać te interesy i harmonizować je, jeżeli są one w konkretnym przypadku sprzeczne.

Zakres ochrony interesu indywidualnego w działaniu organów sięga aż do granic kolizji z interesem społecznym, rozumianym także jako interes państwowy.

Należy zastrzec, że w imię celowości organ nie może działać wbrew prawu.

Uznaniowość decyzji daje organowi znaczną swobodę rozstrzygnięć. Jest to powodem negatywnych ocen tej instytucji w doktrynie prawa.

### **Zasada prawdy obiektywnej**

Zasada ta wynika z art. 10 KPA, który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów.

Strona powinna być zawiadomiona o terminie i miejscu przeprowadzania dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin (art. 79 § 1). Strona ma prawo do zapoznania się ze wszystkimi dowodami i materiałami bez względu na to, z czyjej inicjatywy są gromadzone.

Uniemożliwienie stronie wzięcia udziału w postępowaniu stanowi kwalifikowaną wadliwość postępowania i stanowi podstawę do jego wznowienia (art. 145).

W zakresie prawa do czynnego udziału w postępowaniu stronie przysługuje:

- prawo wglądu do akt sprawy (art. 73–74); w wypadku odmowy wglądu do akt można złożyć zażalenie;
- prawo zgłaszania wszelkich środków dowodowych (art. 75, 78, 90),
- prawo do brania udziału w samym przeprowadzaniu dowodów, w tym zadawania pytań świadkom, biegłym i innym stronom (art. 79 § 2);
- prawo zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów, składania wyjaśnień oraz przedkładania dowodów (art. 95);
- prawo wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81);
- prawo wypowiedzania się co do wyników postępowania dowodowego na rozprawie (art. 95).

### **Zasada przekonywania**

Zgodnie z art. 11 KPA organy administracyjne obowiązane są wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy. Oznacza to pierwszeństwo przekonywania przed stosowaniem środków przymusu.

Zasada ta powinna znajdować wyraz zwłaszcza w uzasadnieniu decyzji. Przekonanie strony o legalności i słuszności podjętego rozstrzygnięcia zwiększa prawdopodobieństwo, że strona nie będzie go zaskarżać oraz zastosuje się do niego.

### **Zasada szybkości i prostoty**

Zasada ta wynika z art. 12 KPA i nakazuje, aby organy załatwiały sprawę wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy.

Zasada ta nie dopuszcza jednak żadnego odstępstwa od obowiązujących norm. Z zasadą szybkości powiązane są przepisy art. 35–38 dot. terminów załatwienia spraw w postępowaniu judykacyjnym oraz skargowym art. 237, wnioskowym art. 214 i wydawania zaświadczeń art. 217.

Na bezczynność organu przysługuje strome prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wcześniej w reakcji na niezłatwienie sprawy strona mogła wnieść jedynie skargę do organu wyższego stopnia.

### **Zasada ugodowego załatwiania spraw**

Zasada ta wynika z art. 13 § 1 KPA. Według tej zasady sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody zawartej przed organem administracji. Organ, przed którym toczy się postępowanie, powinien podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody.

Instytucję ugody normuje art. 114–122 KPA. Zawarcie ugody i zatwierdzenie jej przez organ powoduje, że wydanie decyzji jest zbędne (art. 121).

### **Zasada pisemności**

Zasada ta wynika z art. 14 KPA. Ustne załatwienie sprawy może mieć miejsce, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis nie stoi temu na przeszkodzie. Treść i istotne motywy takiego rozstrzygnięcia powinny być utrwalone w aktach sprawy w formie protokołu.

Kodeks stanowi, że formę pisemną powinny mieć – lub utrwalone być powinny na piśmie – takie czynności jak:

- wezwania,
- podania,
- przesłuchania stron, świadków i biegłych,
- oględziny i ekspertyzy,
- rozprawa,
- postanowienia.

Inne czynności, które mają znaczenie dla sprawy, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

### **Zasada dwuinstancyjności postępowania**

Zasada ta wynika z art. 15 KPA, który stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zasada dwuinstancyjności odnosi się nie tylko do decyzji wydanych w zwykłym trybie, lecz także do decyzji wydanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych uregulowanych w rozdziałach 12 i 13 działu II KPA.

Odwołanie nie przysługuje:

- od decyzji wydanych w I instancji przez naczelne i centralne organy administracji publicznej oraz samorządowe kolegia odwoławcze; od ich decyzji strona może odwołać się, zwracając się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3);
- od decyzji odszkodowawczych wydanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych; strona niezadowolona z odszkodowania może jednak wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 160 § 5, art. 161 § 5). Orzecznictwo: s. 60, pkt 1, 5, str. 61, pkt 7, 9.

### **Zasada trwałości decyzji ostatecznych**

Zgodnie z art. 16 § 1 KPA, decyzje, od których nie służy odwołanie, są ostateczne. Decyzją ostateczną jest: decyzja wydana przez organ I instancji, od której nie złożono odwołania; decyzja wydana w wyniku rozpatrzenia odwołania; decyzja wydana w I instancji, od której na mocy szczególnego przepisu w ogóle nie służy środek odwoławczy.

Ograniczenie dopuszczalności weryfikacji decyzji ostatecznych jedynie do przypadków określonych w ustawach zapewnia trwałość tych decyzji, a tym samym poczucie pewności obrotu prawnego.

Każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania legalności (zgodności z prawem). Oznacza to, że organ, który w znanych sobie okolicznościach wydał decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej wzruszenia w sposób przewidziany prawem.

## Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych

Zasada ta wynika z art. 16 § 2 KPA, który stanowi, że decyzje, z powodu ich niezgodności z prawem, mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego.

Wymienione zasady w dużej mierze odpowiadają regułom będącym unijnym standardem procedury administracyjnej określonym w Kodeksie dobrej administracji z 6 września 2001 r.

Zdarza się, że wąsko rozumiane interesy resortowe albo rozpanoszony fiskalizm państwa powoduje, że stanowione są przepisy ograniczające sferę tradycyjnie rozumianej sprawiedliwości proceduralnej wyrażonej najpełniej w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Oceniając te kwestie, już w 1999 r. B. Adamiak i J. Borkowski stwierdzili, „że ta niezdrowa tendencja odradza się w zamierzeniach niektórych resortów, które nie mogąc sobie poradzić z nowym kształtem i zakresem działań swych organów, szukają drogi poprawy własnej sytuacji w projektach ogoławania obywatela z nabytych już praw do solidnej procedury, stwarzającej gwarancję rzetelnego rozstrzygnięcia spraw i dochodzenia swych racji przed administracją publiczną – przez każdego, chociażby najslabszego przedstawiciela społeczeństwa” [50].

Zasady postępowania administracyjnego ustanowione rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1928 r., a następnie recypowane do KPA w 1960 r., nowelizowanego wielokrotnie w procesie dostosowawczych zmian do zmian ustrojowych państwa, odpowiadają wysokim standardom etycznym demokratycznego państwa prawnego i nie ma racjonalnych podstaw do ich modyfikacji i zmian w wyodrębnionych procedurach specjalnych, które zwykle pogarszają, sytuację obywatela w postępowaniu administracyjnym.

Najważniejsze jednakże jest to, że zasady, o których mowa, przez lata praktyki administracyjnej i sądowej „obudowane” zostały orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wyznaczało zasady interpretacji i stosowania tych zwłaszcza przepisów, które mają znaczenie aksjologiczne i które dotyczą szeroko rozumianych praw procesowych obywateli.

Tworzenie nowych procedur sprawia, że utrwalone w orzecznictwie sądowym zasady tracą swą aktualność, co stwarza niedobry klimat wokół gwarancji procesowych służących sprawiedliwości proceduralnej.

Wymogi sprawiedliwości proceduralnej czynią, że sądownictwo administracyjne zyskało w demokratycznych państwach prawnych szczególnie ważne znaczenie.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych uznawana jest powszechnie za podstawową gwarancję praw podmiotowych obywateli, oprócz skargi konstytucyjnej, która z natury rzeczy jest znacznie ograniczona.

Przeświadczenie obywatela, że został potraktowany w sposób sprawiedliwy, tj. na równych prawach i z pełną gwarancją przysługujących mu praw do obrony i nieskrępowanej wypowiedzi, w sposób szanujący jego godność i poczucie wartości obywatelskiej, stanowi o tym, że nawet niekorzystne orzeczenie przyjmowane jest ze zrozumieniem i aprobatą obowiązujących powszechnie praw [51].

Odmienność postępowania sądowno-administracyjnego wyraża się w tym, że w przeciwieństwie do procesu cywilnego, strony postępowania sądowno-administracyjnego nie są sobie równe i w związku z tym szanse pozytywnego skutku procesowego również nie są równe.

Z jednej bowiem strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym występuje organ administracji publicznej, wyposażony w przywileje władztwa administracyjnego, z drugiej zaś osoba fizyczna lub prawna zwalczająca niesprawiedliwe jej zdaniem orzeczenie organu, za którym stoi autorytet i moc władzy państwowej lub samorządowej, w imieniu której działa.

Problem ten sygnalizuje prof. Jerzy Świątkiewicz, pisząc na ten temat w sposób następujący: Z istoty stosunku administracyjno-prawnego wynika niebezpieczeństwo strukturalnego subiektywizmu w stosowaniu prawa przez organy każdej administracji.

Organ administrujący łączy bowiem w jednej osobie cechy strony oraz arbitra, decydującego w imieniu państwa, co mu się od obywatela lub innego podmiotu prawnego należy lub „dozującego uprawnienia administracyjne, będące konsekwencją wprowadzonej uprzednio reglamentacji [52].

Prawo do sprawiedliwego sądu gwarantowane przepisami Konstytucji oraz ratyfikowanymi przez stronę polską umowami międzynarodowymi – w szczególności art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych i art. 6 Konwencji europejskiej o ochronie podstawowych praw człowieka i podstawowych wolności – wymaga zapewnienia stronie słabszej odpowiedniej procedury (sprawiedliwości proceduralnej), mogącej

zrównoważyć tę naturalną nierównorzędność stron postępowania w procesie sądowno-administracyjnym.

Wymogom sprawiedliwości proceduralnej w polskim modelu sądownictwa administracyjnego czynią zadość ustawy: z 25.07.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych i z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ustawy te weszły w życie 1.01.2004 r.

### 3.4. Etyka osobista

Ludzie wyznający wartości uniwersalne są we wszystkich, różniących się ideowo i programowo, partiach politycznych, wśród ludzi wierzących i niewierzących. Wartości uniwersalne to inaczej zasady ogólnoludzkiej etyki uniwersalnej, określane przede wszystkim w aktach prawa międzynarodowego i normach prawa naturalnego wywiedzionych z wierzeń religijnych oraz kultury i tradycji dawnej i współczesnej cywilizacji.

Istnieje zatem wspólna podstawa ideowa dla budowy i przestrzegania prawa moralnego, usankcjonowanego w prawie pozytywnym tylko w nieznacznym zakresie.

Przestrzeganie prawa moralnego to w większym stopniu sprawa obyczajów i kultury danego społeczeństwa niż norm prawnych opatrzonych sankcją za ich nieprzestrzeganie.

Kultura oznacza całokształt materialnego i duchowego dorobku ludzkości gromadzonego, utrwalonego i wzbogaconego w ciągu dziejów, przekazywanego z pokolenia na pokolenie. W skład tak pojętej kultury wchodzi nie tylko wytwory materialne i instytucje społeczne, ale także zasady współżycia społecznego, sposoby postępowania, wzory, kryteria ocen estetycznych i moralnych przyjęte w danej zbiorowości i wyznaczające obowiązujące zachowania [53].

Istotnym elementem kultury jest przekaz słowny. Wybitny aktor sceny polskiej Gustaw Holoubek twierdził, że „w dzisiejszym świecie upadły lub upadają ostatnie tabu, gdzie komunikacja międzyludzka, słowo, ba, kult słowa, uchodzą za zupełny anachronizm, gdzie trzeba krzyczeć, wrzeszczeć, obnażać się (dosłownie i w przenośni), żeby zwrócić na siebie uwagę”. W tych warunkach rola teatru jako formy wyższej kultury wydaje

się być w odwrocie, wobec naporu różnych form zunifikowanej kultury masowej zwanej popkulturą.

Kategoryzacja pozytywnych społecznie wartości, dająca podstawę oceny walorów moralnych i obywatelskich osób predestynowanych do stanowisk i funkcji przedstawicielskich w organach władzy, jest sprawą niełatwą, ponieważ obejmuje bardzo liczne i zróżnicowane cechy osobowe.

Do tych pożądanych cech osobowych można zaliczyć np.: uczciwość, godność, odpowiedzialność, tolerancję światopoglądową, szacunek dla innych, bezinteresowność wyrażającą się w umiejętności działania dla dobra wspólnego, a nie dla własnych korzyści materialnych.

Wartość oznacza wszystko, co jest cenne, czyli godne ludzkich zabiegów, nadaje kierunek i sens działaniu i wyborom człowieka. Tak więc wartości są filarami, na których opiera się życie społeczne.

Nieznajomość lub nierespektowanie wartości naraża człowieka na podejmowanie złych decyzji i złych wyborów. Przynosi więc szkodę w wymiarze indywidualnym i społecznym [54].

Uniwersalna zasada moralna, znana wszystkim religijnym kulturom normatywnym, tj.: judaizmowi, chrześcijaństwu, islamowi, hinduizmowi, buddyzmowi, konfucjanizmowi, brzmi: traktuj innych ludzi w taki sposób, jakiego traktowania oczekujesz od innych wobec samego siebie.

Etyka osobista, której podstawą jest uniwersalny ogólnoludzki system wartości, jest podstawą kształtowania i respektowania etyki zawodowej.

Źródłem etyki osobistej jest wychowanie w rodzinie, w szkole, wychowanie religijne, poglądy środowiska, z którym się identyfikujemy.

Zanik wrażliwości moralnej oznacza upadek zarówno zawodowej jak i osobistej odpowiedzialności za podejmowane działania.

Pozostawanie etycznym to coś więcej niż tylko uczenie się i stosowanie norm. Wymaga nadto uprawiania krytycznej osobistej refleksji nad pełnionymi rolami społecznymi, zawodowymi i poczuciem odpowiedzialności za swoje działania.

Refleksja ta uwzględniać powinna sens cnoty moralnej wyrażającej się w kształtowaniu osobistego charakteru moralnego naszej osobowości.

Nauczanie o wartościach immanentnie wiąże się z rozumieniem istoty wrażliwości moralno-etycznej człowieka określanej sumieniem.

Odwołując się do uczuć wyższych, można następująco zdefiniować pojęcie sumienia, które posiada każdy człowiek.

Dla jednych sumienie jest darem Bożym, dla innych darem natury. Nie ma przy tym liczących się poglądów, które kwestionowałyby ten właśnie naturalny człowiekowi stan wrażliwości moralno-etycznej.

Sumienie ludzkie może być odpowiednio kształtowane i uwrażliwione na wartości pozytywne, może też być celowo deprawowane lub świadomie ukierunkowane na zachowania i postawy określane moralnym złem.

Wedle „Wikipedii” „sumienie to rzecz niematerialna. W niektórych religiach i nurtach etycznych oznacza wewnętrzne odczucie pozwalające różnicować dobro i zło, a także oceniać postępowanie własne i innych ludzi”.

Czynnikiem decydującym o przestrzeganiu obowiązujących norm moralnych jest poczucie winy, które występuje, gdy uświadomiamy sobie rozbieżności między własnym postępowaniem a uznanymi normami.

Jak zauważa francuski poeta i dramaturg Juan Cocteau, „sumienie nie powstrzymuje od grzechów, ale przeszkadza cieszyć się nimi”. Można też inaczej określić tę sytuację słowami Ericha Fromma: „sumienie sprawuje władzę z równą surowością jak autorytety zewnętrzne”.

Uwagi te odnoszą się do sytuacji, gdy człowiek naruszający normy moralne cierpi z tego tytułu. Bywa to często psychologicznym udręczeniem, np. w przypadku: donosu na szkodę niestusznie pokrzywdzonego, dokonania aborcji, małwersacji, zdrady itp.

Bywa też często, że sumienie jest nadwrażliwe lub nazbyt rygorystyczne. Wówczas mówimy, że potrzeba zdrowego rozsądku, ale rozsądek ten musi być podporządkowany sumieniu i nie może przekraczać powszechnie obowiązujących norm.

Człowiek naruszający obowiązujący kanon norm moralnych nie może czuć się bezpiecznie, ani też być szczęśliwym, nie tylko z uwagi na ewentualną odpowiedzialność służbową czy karnoprawną, ale także dlatego, że będąc człowiekiem sumienia, musi żyć z dręczącym poczuciem winy.

Poczucie szczęścia nie jest dziełem przypadku ani darem bogów. Szczęście, jak mówi Fromm, to coś, co każdy z nas musi wypracować sam dla siebie. Podstawą i warunkiem takiego pożądanego stanu psychiki człowieka jest właśnie spokojne sumienie, tj. brak poczucia winy.

### 3.5. Poprawność polityczna

Zgodność własnych przekonań i własnych działań stanowi o poczuciu spełnienia, o osobowej autonomii i o tym, co nazywamy spokojnym sumieniem będącym warunkiem szczęśliwego życia. Zakłóceniem tej harmonii jest tak zwana poprawność polityczna będąca sposobem indoktrynowania, wpajania obcych nam przekonań lub też środkiem niweczenia autonomicznej osobowości.

„Polityczna poprawność” stała się synonimem szantażu intelektualnego, moralnego i politycznego, przy pomocy którego eliminuje się z debaty publicznej myślących inaczej niż sprawujący władzę.

Jest to sposób deprawacji moralnej społeczeństwa, wywiedziony z totalitarnych praktyk faszystwu i komunizmu.

Aktualnie poprawność polityczna i wcześniej stosowana technika indoktrynacji przy pomocy narzucania społeczeństwu przekonań zgodnych z tzw. „polityczną linią partii” są typowymi metodami manipulacji i zakłamywania rzeczywistości społecznej.

Te metody działania wykorzystywane są dla utrwalania w świadomości obywateli fałszywych przekonań. Socjologowie udowodnili, że wierzymy w to, w co chcemy wierzyć.

Świadomość tego faktu wykorzystywana jest przez media, które realizują cele polityczne lub ideologiczne, indoktrynując społeczeństwo, szerząc prowokujące, jednostronne idee, poglądy i oceny ludzi i zdarzeń w sposób odpowiadający dysponentom tych mediów lub władzy panującej.

Jest faktem, że zwracamy uwagę na ten przekaz medialny, z którym się zgadzamy. Natomiast zgadzamy się z reguły z przekazem, który utrwalony został w świadomości społecznej wielokrotnie powtarzanym kłamstwem, wpojony przy pomocy szyderstwa i kpiny, i różnych środków manipulacji. W rezultacie utrwała się w naszej świadomości nierzadko całkowicie fałszywy obraz rzeczywistości społecznej, ludzi i faktów.

Potrzeba minimalizowania psychicznego dysonansu jest jednym z najważniejszych czynników naszych zachowań.

Z tego względu, gdy do naszej świadomości docierają informacje mogące zmienić nasze wyobrażenie o rzeczywistości społecznej utrwalone w naszej świadomości długotrwałą indoktrynacją, wówczas staramy się zminimalizować znaczenie tych nowych faktów, które mogłyby zmienić nasze utrwalone przekonania. Zwykle sami staramy się zniekształcić

lub zrelatywizować te nowe informacje tak, aby nie zmieniać starych nawyków i przekonań.

Teorie tę, zwaną teorią „dysonansu poznawczego”, sformułował w 1957 r. amerykański psycholog Leon Festinger.

Według tej teorii, ludzie zawsze będą poszukiwać informacji zgodnych z własnymi przekonaniami, natomiast będą starać się ignorować informacje sprzeczne z nimi.

Dzieje się tak dlatego, że przywiązanie do własnego poglądu staje się często silniejsze od faktów które ten stan świadomości mogłyby podważyć lub zniweczyć.

Michał Wodniak w artykule „Wierzymy w to, w co chcemy wierzyć” przywołuje na tę okoliczność wypowiedź prof. Sylvii Knobloch-Westerwick zajmującej się komunikacją społeczną na Ohio State University: „Odkryliśmy, że ludzie zwykle wybierają w mediach te wiadomości, które wzmacniają ich dotychczasowe poglądy. Ogólnie rzecz biorąc ludzie nie chcą, aby ich poglądy były kwestionowane przez odmienny punkt widzenia..., wiele dzisiejszych mediów specjalizuje się w prowokujących, jednostronnych komentarzach, wzmacniając opozycyjne względem siebie punkty widzenia. Może to zmniejszyć tolerancję polityczną i skłonność do kompromisów. Ludzie powinni rozważać i odbierać różnorodne argumenty w celu podejmowania świadomych decyzji” [55].

Przykładem indoktrynacji w negatywnym sensie i ośmieszania przez dominujące środki przekazu była idea IV Rzeczypospolitej, będąca wizytówką programu politycznego Prawa i Sprawiedliwości. Idea, której twórcą i założycielami mieli być bracia Kaczyńscy.

Tymczasem prawda jest taka, że to polscy socjologowie, zauważa prof. Piotr Gliński, „pierwsi udowadniali i opisywali takie zjawiska jak kapitalizm polityczny, uwłaszczenie nomenklatury, rolę niejawnych grup interesów, wykluczenie społeczne i kulturowe, blokady awansu społecznego i edukacyjnego czy zdradę nowych elit w kwestii wsparcia dla oddolnej, obywatelskiej samoorganizacji społecznej.

Może więc warto przypomnieć – stwierdza profesor – że to właśnie socjolog i filozof społeczny jako pierwsi zaproponowali politykom realizację idei odnowionej IV Rzeczypospolitej” [56].

Obowiązującą poprawność polityczną postrzega się jako bezkrytyczne akceptowanie faktów i ich interpretacji, poglądów filozoficznych, moralnych i politycznych indoktrynowanych siłą oddziaływania dominujących

środków przekazu, partii politycznych, wpływowych środowisk intelektualnych i biznesowych. Jest to swego rodzaju formacja filozoficzno-moralna zdeterminowana konformizmem, brakiem chęci lub umiejętności samodzielnego myślenia i oceniania rzeczywistości. Postawa obliczona na doraźne korzyści wynikające z postuszeństwa władzy dominującej i wyznaczanym przez tę władzę regułom myślenia i działania. Przy czym przez władzę dominującą rozumieć wzajemnie powiązane wpływowe ośrodki władzy państwowej, wpływowe kręgi biznesowe i medialne, a przede wszystkim partie polityczne mające sprawny aparat propagandowy.

Zjednoczenie władzy państwowej, biznesu i mediów oraz wpływów ideologicznych partii politycznych stanowi realną groźbę dla swobodnego rozwoju niezależnej myśli politycznej i idei filozoficzno-moralnych w społeczeństwie.

Szerszą analizę tej skrajnie negatywnej metody indoktrynacji poglądów filozoficzno-moralnych przedstawia na podstawie analizy literatury przedmiotu Jacek Bartyzel. Według tej analizy poprawność polityczna (ang. political correctness) to swoisty kodeks językowy oraz zespół zachowań i opinii prezentowanych jako „antydiskryminacyjne”, wyrażanych przez wpływowe kręgi lewicowe i neoliberalne, które dążą do narzucenia tych zasad społeczeństwu, a napiętnowania i odrzucenia zasad im przeciwnych, uznanych za „politycznie niepoprawne”.

Cechą charakterystyczną poprawności politycznej jest sprzeczność pomiędzy deklarowanym celem eliminowania wszelkich uprzedzeń i „mowy nienawiści” a nagminnym znieważaniem myślących aktywistów postępujących niepoprawnie oraz przypisywaniem im najgorszych cech i intencji.

Podobnym paradoksem, zauważa Bartyzel „jest sprzeczność pomiędzy rzekomo bezkompromisową obroną wolności słowa i nienawiścią do wszelkich form cenzury, a stale wykazywanym dążeniem poprawnościowych „czerezwyczajek” do zakazywania wypowiedzania opinii oraz zachowań „politycznie niepoprawnych”, a nawet ich kryminalizowania; zdradza to nad wyraz bezwzględne, agresywne i fanatyczne dążenie do nieograniczonej władzy – także nad językiem i umysłami („logokracji”); metodą temu służącą jest dążenie do zastraszenia i obezwładnienia przeciwników za pomocą słów „wytrychów” o celowo niesprecyzowanej treści, które mają wytworzyć poczucie niepewności i strachu przed czymś nieokreślonym (*horror metaphysicus*); człowiek atakowany propagandą powinien

wykazywać nieustanną „czujność” nie tylko w stosunku do innych, już wskazanych i napiętnowanych jako „rasiści”, „etnocentryści” czy „seksiści”, ale również wobec samego siebie, ponieważ takie same „demony” mogą gnieździć się w jego własnym umyśle.

Przedmiotem nieskrywanej nienawiści ideologów i aktywistów poprawności politycznej jest kultura łacińsko-chrześcijańskiej postaci.

Jest to powodem upadku wyższej kultury i sztuki na rzecz podkultury i prymitywnego politykierstwa” [57].

Ta właśnie, narzucana siłą oddziaływania dyspozycyjnych wobec władzy neoliberalnych mediów, poprawność polityczna stworzyła zniekształconą świadomość społeczną na temat autorytetów i demokracji, jej walorów i wad oraz pleniących się w tym systemie zjawisk patologicznych.

### 3.6. Autorytety

Mówiąc o etyce osobistej, zasadach kształtowania charakteru i świadomości obywatelskiej, narodowej i patriotycznej, trudno jest pominąć zagadnienie autorytetu jako elementu kształtującego naszą osobowość i punkt odniesienia dla naszych życiowych wyborów, naszych poglądów i zapatrywań, dla naszych kryteriów ocen ludzi i zjawisk.

Rozwój każdego człowieka – duchowy, intelektualny, społeczny i zawodowy – zależny jest od obserwacji zachowań i postaw innych ludzi, których z różnych względów staramy się w życiu naśladować. Najpierw są to nasi rodzice, później nauczyciele i wychowawcy, następnie nasi przełożeni, ludzie nauki, kultury i sztuki, a także politycy. Ci ostatni przez właściwy im konformizm deformują społeczne i moralne rozumienie autorytetów.

#### Czym zatem jest autorytet?

Autorytet – słowo łacińskiego pochodzenia (*auctoritas* – powaga moralna, znaczenie) oznaczać może w naszej współczesnej rzeczywistości prestiż osoby, grupy osób lub organizacji oparty na cenionych w danym środowisku lub społeczeństwie wartościach, zależnych od warunków historycznych i poziomu rozwoju danego społeczeństwa [58].

Można też powiedzieć, że autorytetem jest postawa człowieka, jego sposób postępowania i głoszone przezeń poglądy uznawane w danym środowisku za słuszne i godne naśladowania.

Autorytet to także, według współczesnego języka polskiego, człowiek budzący zaufanie, będący ekspertem w jakiejś dziedzinie albo będący wyrocznią w sprawach moralnych, cieszący się poważaniem i mający wpływ na zachowania i myślenie innych ludzi.

Autorytetem jest zatem wartość moralna nieobliczona na czerpanie z niej korzyści materialnych. Autorytet zdobywa się pracą nad sobą i wiernością zasadom.

Równocześnie trzeba zastrzec, że jest to wartość subiektywna i różnie może być postrzegana i oceniana w zależności od sposobu wychowania w rodzinie, w szkole, w zależności od wyznawanych poglądów religijnych, filozoficznych i politycznych, poziomu wykształcenia i kultury osobistej człowieka.

Rozróżniamy autorytety moralne – wyzwalające i wychowawcze. W dziedzinie wychowania autorytetem trzeba być.

Autorytety mogą występować w różnych dziedzinach życia społecznego. W szczególności w dziedzinie sportu, życia duchowego, politycznego, rodzinnego, zawodowego itp.

Niekwestionowanym autorytetem duchowym, moralnym i obywatelskim był papież św. Jan Paweł II, którego poglądy, także na polskie sprawy narodowe, ukształtowały w latach 90. XX stulecia szeroki ruch społeczny, określanym mianem pokolenia JP II, jednoczący społeczeństwo wokół idei głoszonych przez Papieża Polaka.

Szczególnie ważnym źródłem inspiracji myślenia o powinnościach zawodowych i obywatelskich oraz dla kształtowania cech osobowych funkcjonariuszy służby publicznej pozostają niezmiennie myśli filozoficzne papieża Jana Pawła II zawarte w jego ostatnim dziele „Pamięć i tożsamość”.

### **Kanony filozoficzno-moralne o treści publicznej w nauczaniu papieża Jana Pawła II**

W warunkach polskiej rzeczywistości społecznej kanony filozoficzno-moralne zawarte w nauczaniu papieża św. Jana Pawła II są powszechnie uznawane jako najwyższej rangi uniwersalny imperatyw kształtujący stosunki społeczne i współzależności między władzą i obywatelami.

Te podstawowe dla uporządkowanego bytu narodu i państwa zasady zawarte zostały w ostatnim dziele filozoficznym Jana Pawła II zatytułowanym „Pamięć i tożsamość”.

Papież, w rozmowie z ks. Józefem Tischnerem i Krzysztofem Michalskim, rozważa kwestie moralności w kontekście wolności, patriotyzmu, narodu i ojczyzny, a zatem tych wszystkich wartości, które są szczególnie ważne dla każdego funkcjonariusza służby publicznej i świadomego Polaka.

Poniżej omówione zostają skrótowo podstawowe z tych zasad.

### **Wolność podstawową kategorią filozoficzno-moralną**

W potocznym rozumieniu słowa wolność nasuwa się skojarzenie z liberalizmem i z demokracją; im więcej wolności, tym lepsza demokracja, stąd jej wolnościowe stopniowanie, takie jak: demokracja, demokracja liberalna, demokracja ultraliberalna oznaczająca całkowitą swobodę zachowań, to znaczy bez żadnych ograniczeń ze względów światopoglądowych czy etyczno-moralnych.

Z perspektywy doświadczeń historycznych można stwierdzić, że przymiotnikowe stopniowanie rozumienia demokracji prowadziło każdorazowo do jej wynaturzeń: demokracja socjalistyczna, demokracja ludowa, demokracja parlamentarna, demokracja liberalna itp.), a przymiotniki przydawane temu pojęciu miały na celu zakamuflowanie tendencji w kierunku deformacji pojęcia demokracji pojmowanej jako rozumnie używanej wolności dla dobra osobistego i całej społeczności, w ramach której egzystuje upodmiotowiona jednostka, to jest wolny obywatel.

### **Współczesna demokracja**

Jako program współczesnej demokracji rewolucja francuska rozpowszechniła hasło wolność, równość i braterstwo. Jak Ojciec św. ocenia współczesny system demokratyczny?

Sprawa demokracji to nie tylko system polityczny, ale także pewna postawa umysłowa i obyczajowa.

Znane jest klasyczne rozróżnienie między trzema rodzajami ustroju politycznego tj.:

- monarchia, w której pierwotnym podmiotem władzy jest król, cesarz;
- arystokracja, gdzie władzę sprawuje pewna grupa społeczna na podstawie szczególnych zasług, pochodzenia lub zamożności;
- demokracja, gdzie podmiotem władzy jest całe społeczeństwo (*demos*).

O ile w ustrojach monarchistycznych i oligarchicznych (np. polska demokracja szlachecka) część społeczeństwa skazana jest na rolę warstw biernych czy też podporządkowanych, ponieważ władza spoczywa w rękach mniejszości, o tyle w założeniu demokratycznym to powinno być wykluczone, ale czy jest?

Katolicka etyka społeczna skłania się do rozwiązania demokratycznego, jako tego, które bardziej odpowiada rozumnej i społecznej naturze człowieka. Równocześnie daleka jest od „kanonizowania” tego ustroju.

Prawdą jest, że każdy z tych ustrojów – monarchia, arystokracja, demokracja – może służyć pod pewnymi warunkami realizowaniu tego, co jest istotnym celem władzy, tj. dobra wspólnego.

Koniecznym założeniem każdego rozwiązania jest jednak poszanowanie fundamentalnych norm etycznych. Już dla Arystotelesa polityka jest tylko etyką społeczną. Znaczy to, że od odpowiednich cnót zależy, czy dany ustrój nie ulegnie wypaczeniu.

Monarchia może się przerodzić w tyranie, a demokracja w ochlokrację, tj. panowanie tłumu.

Twórcą państwa prawa w biblijnym znaczeniu był Mojżesz, który wyprowadził swoich rodaków z ziemi egipskiej. Jego zadaniem było w imieniu Boga budować prawno – religijne podstawy egzystencji Izraela. Kluczowym momentem w tej działalności było zawarcie przymierza Boga z narodem izraelskim, którego podstawą było prawo, jakie Mojżesz otrzymał na górze Synaj od Boga. Prawo to stanowi dekalog w postaci dziesięciorga przykazań, bez których żadna ludzka wspólnota, żaden naród ani też społeczność międzynarodowa nie może się urzeczywistnić.

Boskie prawo dekalogu ma moc wiążącą jako prawo natury również dla tych, którzy nie akceptują objawienia (nie zbijaj, nie cudzołóż, nie kradnij, nie mów fałszywego świadectwa, czcij ojca i matkę...). Każda z tych zasad bierze w obronę jakiegoś podstawowe dobro życia i współżycia ludzkiego. Ten właśnie kodeks moralny, prawo natury jest nienaruszalną podstawą każdego ludzkiego prawodawstwa, w szczególności w ustroju demokratycznym.

O wadze prawa natury w kształtowaniu stosunków społecznych mówią także wybitni świeccy intelektualiści [59].

Podobnie, mówiąc o prawie naturalnym, prof. Leszek Kołakowski uważa, że „ma to być prawo, którego my nie ustanawiamy, lecz które zastajemy gotowe, niezależne od naszych konwencji, obyczajów i ustaw,

a które daje nam naczelną regułę normatywną; do tych reguł konstytucje i kodeksy nasze mają się odwoływać i do nich stosować, jeśli zasługują na to by je sprawiedliwymi nazywać" (artykuł w „O Prawie naturalnym”, IUS ET LEX, nr 1/2002, s. 147).

## O właściwe używanie wolności

Po upadku systemów totalitarnych, pisze papież, społeczeństwa poczuły się wolne. Równocześnie jednak zrodził się inny problem – problem użycia wolności.

Być wolnym oznacza możliwość użycia własnej wolności dobrze albo źle.

Jeśli używam jej dobrze, to ja sam przez to staję się dobry, a dobro, które spełniam, wpływa pozytywnie na otoczenie. Jeśli zaś źle jej używam, konsekwencją tego jest zakorzenienie się i rozpowszechnienie się zła we mnie i w moim środowisku.

Niebezpieczeństwo obecnej sytuacji polega na tym, że w użyciu wolności usiłuje się abstrahować od wymiaru etycznego, to znaczy od wymiaru dobra i zła moralnego.

Uwagę koncentruje się dziś na samej wolności. Mówi się: ważne jest, aby być wolnym i wykorzystywać tę wolność w sposób niczym nieskrępowany, wyłącznie według własnych osądów, które w rzeczywistości są tylko zachciankami. To forma liberalizmu prymitywnego.

W ocenie papieża, zasadniczy dla moralności jest imperatyw kategoryczny, który wyraża się w formule: „postępuj tylko według takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby się stała powszechnym prawem”.

Skoro etyka jest filozoficzną nauką o dobru i złu moralnym, to musi czerpać swoje podstawowe kryterium oceny z istotnej właściwości ludzkiej woli, jaką jest wolność.

Kryterium wyboru w ramach wolności może być godziwość obiektywna lub też użyteczność w znaczeniu utylitarnym (utytylizaryzm – pogląd, według którego najwyższym dobrem jest pożytek jednostki lub społeczeństwa, a celem wszelkiego działania (moralnego, społecznego, politycznego) powinno być największe szczęście największej liczby ludzi).

Dla Arystotelesa wolność jest własnością woli, która urzeczywistnia się przez prawdę. Jest człowiekowi zadana. Nie ma wolności bez prawdy. Tak więc wolność jest kategorią etyczną.

Arystoteles i św. Tomasz dobro stawiają przed ludzką wolnością jako zadanie do spełnienia, to jest właśnie dobro cnoty. Chodzi o tzw. cztery cnoty kardynalne: roztropność, sprawiedliwość, męstwo i wstrzeźliwość.

Roztropność ma znaczenie kierownicze, sprawność warunkuje ład społeczny, wstrzeźliwość i męstwo determinują ład wewnętrzny w człowieku.

Jeżeli wolność przestaje być związana z prawdą, a uzależnia prawdę od siebie, tworzy przesłanki mające szkodliwe konsekwencje moralne.

Nadużycie wolności wywołuje reakcję, która przyjmuje postać takiego lub innego systemu totalitarnego.

Tendencje współczesnej cywilizacji programowo ateistyczne, agnostyczne (agnostycyzm – sceptyczny kierunek negujący lub ograniczający możliwość poznania rzeczywistości, zachodzących w niej związków przyczynowych, prawidłowości i praw jej rozwoju; filoz. Kanta) kierują się zasadą: myśleć i działać tak, jakby Bóg nie istniał.

Tak więc filozofia neoliberalna, stwierdza papież, godzi w same podstawy ludzkiej moralności, godzi w rodzinę, propaguje moralny permissywizm (swobodę seksualną), rozwody, wolną miłość, przerywanie ciąży, walkę z życiem na etapie poczęcia i jego schyłku, manipuluje życiem.

Program ten jest wspierany olbrzymimi środkami finansowymi w skali społeczeństw i świata. Powstaje pytanie, czy nie jest to nowa forma totalitaryzmu, ukryta pod pozorem demokracji.

### **Ojczyzna, naród, państwo**

Ojczyzna to inaczej dziedzictwo, ojcowizna, a równocześnie wynikający z tego dziedzictwa stan posiadania, w tym ziemi, terytorium, wartości i treści duchowych, jakie składają się na kulturę danego narodu. O tym właśnie mówił papież Jan Paweł II w 1980 r. w UNESCO w następujący sposób : Na wiek XIX przypadają szczytowe osiągnięcia kultury polskiej. W dziedzinie literatury: A. Mickiewicz, J. Słowacki, Z. Krasiński, C.K. Norwid i inni. W dziedzinie muzyki: F. Chopin, S. Moniuszko i inni, w dziedzinie malarstwa i rzeźby: J. Matejko, A. Grottger, S. Wyspiański. J. Malczewski i inni. W dziedzinie teatru: W. Bogusławski. Ów rozwój kultury duchowej w XIX wieku przygotował Polaków do tego wielkiego wysiłku, który przyniósł narodowi odzyskanie niepodległości w 1918 roku. Tak więc w obrębie pojęcia ojczyzna zawiera się jakieś głębokie sprzężenie pomiędzy tym co duchowe a tym co materialne, pomiędzy kulturą a ziemią.

## **Patriotyzm**

Analiza pojęcia ojczyzny tłumaczy też zasadniczo wartość moralną patriotyzmu. Patriotyzm oznacza umiłowanie tego, co ojczyste: umiłowanie historii, tradycji, języka czy samego krajobrazu, dzieła rodaków i owoce ich geniuszu. Polacy zawsze byli zdolni do wielkich ofiar dla zachowania tego dobra albo jego odzyskania.

Ojczyzna jest dobrem wszystkich obywateli i jako taka jest też wielkim obowiązkiem. Tak jak rodzina, również naród i ojczyzna pozostają rzeczywistościami nie do zastąpienia.

Katolicka nauka społeczna mówi w tym przypadku o społecznościach naturalnych, aby wskazać na szczególny związek zarówno rodziny i narodu z naturą człowieka, która ma charakter społeczny.

Trzeba jednak bezwzględnie unikać, aby ta niezbywalna funkcja narodu (tożsamość kulturalna i historyczna) nie wyrodziła się w nacjonalizm.

Charakterystyczne dla nacjonalizmu jest bowiem to, że uznaje tylko dobro własnego narodu i tylko do niego dąży, nie licząc się z prawami innych.

Patriotyzm natomiast, jako miłość ojczyzny, przyznaje wszystkim innym narodom takie samo prawo jak własnemu, a zatem jest drogą do uporządkowanej miłości społecznej.

## **Pojęcie narodu**

Istnieje ścisła łączność znaczeniowa pomiędzy ojczyzną i narodem. Termin naród oznacza tę społeczność, która znajduje swoją ojczyznę w określonym miejscu świata i która wyróżnia się wśród innych własną kulturą.

Nie można zastąpić narodu państwem, choć naród z natury pragnie zaistnieć jako państwo.

Wolność stale trzeba zdobywać, nie można jej tylko posiadać. Przychodzi jako dar i utrzymuje się poprzez zmaganie.

Jestem synem narodu, który przetrwał najstraszliwsze doświadczenia dziejów, którego sąsiedzi wielokrotnie skazywali na śmierć – a on pozostał przy życiu i pozostał sobą. Zachował tożsamość i zachował pośród rozbiorów i okupacji własną suwerenność jako naród – nie biorąc za podstawę przetrwania jakichkolwiek innych środków fizycznej potęgi jak tylko własna kultura, która okazała się potęgą większą od tamtych potęg.

## Ideologia zła

Przed ponad dwustu laty zrodziło się tak zwane europejskie oświecenie – w szczególności oświecenie francuskie, angielskie, hiszpańskie i włoskie.

Od nich wszystkich różniło się oświecenie w Polsce. Rosja zaś chyba nie przeżyła wstrząsu oświeceniowego.

Kryzys tradycji chrześcijańskiej przyszedł tam inną drogą i na początku XX wieku wybuchł tam z tym większą gwałtownością w postaci radykalnie ateistycznej rewolucji marksistowskiej.

Jeszcze przed oświeceniem rewolucji w myśleniu filozoficznym dokonał Kartezjusz.

*Cogito ergo sum* – myślę więc jestem, przyniosło odwrócenie porządku w dziedzinie filozofowania.

W okresie przed Kartezjuszem filozofia, a więc *cogito* (myślę) czy raczej *cognoso* (poznaję), była przyporządkowana do *esse* (być), które było czymś pierwotnym. Dla Kartezjusza natomiast *esse* stało się czymś wtórnym, podczas, gdy za pierwotne uważał *cogito*.

Było to radykalne odejście od tego, czym dawniej była filozofia w szczególności św. Tomasza z Akwinu: filozofia *esse*. Bóg jako samoistne istnienie stał się oparciem dla wszystkich bytów stworzonych.

Od Kartezjusza filozofia staje się nauką czystego myślenia: wszystko co jest bytem (*esse*), zarówno świat stworzony jak i sam stwórca, pozostaje w polu *cogito* jako treść ludzkiej wyobraźni – świadomości. Filozofia zajmuje się bytami, o tyle, o ile są treścią świadomości, a nie o tyle, o ile istnieją poza nią.

Według marksistów wyznających filozofię materializmu dialektycznego „Bóg Objawienia” przestał istnieć jak Bóg filozofów. Pozostała tylko idea Boga jako temat do dowolnego kształtowania przez ludzką świadomość. W ten sposób, zauważa papież, zawaliły się podstawy filozofii zła.

Zło może bowiem zaistnieć tylko w relacji do dobra, a zwłaszcza w relacji do Boga – najwyższego dobra.

W umysłowości oświecenia człowiek został sam jako twórca własnych dziejów i własnej cywilizacji, sam jako ten, który stanowi o tym, co jest dobre a co złe, jako ten, który powinien istnieć i działać, nawet gdyby Boga nie było.

Skoro człowiek sam bez Boga może stanowić o tym, co jest dobre, a co złe, może też zdecydować, że pewna grupa ludzi powinna być unicestwiona.

Takie decyzje były podejmowane w III Rzeszy przez ludzi, którzy po dojściu do władzy na drodze demokratycznej realizowali zbrodniczy program narodowego socjalizmu inspirowany przestankami rasowymi.

Podobne decyzje podejmowała partia komunistyczna w ZSRR i w krajach poddanych ideologii marksistowskiej. W ten sposób dokonała się eksterminacja Żydów, Romów, Ukraińców, chłopów na Ukrainie, duchowieństwa, żołnierzy AK, inteligencji itp. [60].

W kwestii znaczenia i identyfikacji autorytetów dla młodych Polaków interesującym doświadczeniem dydaktycznym było przeanalizowanie odpowiedzi udzielonej przez ok. 140 studentów w czerwcu 2007 r. na zadane im pytanie:

Wskaż trzy osoby, które uznajesz za autorytety moralne, i podaj motywy swojego wyboru.

W odpowiedzi najczęściej wskazywano wówczas następujące osoby jako autorytety moralne młodzieży:

- własną matkę i ojca oraz papieża Jana Pawła II; dalej wymieniano Marszałka Józefa Piłsudskiego, kardynała Stefana Wyszyńskiego, Matkę Teresę z Kalkuty, Annę Dymną, Janinę Ochojską, Marka Kotańskiego, Ryszarda Kapuścińskiego, ks. Jana Twardowskiego, Janusza Korczaka, księżnę Dianę Spencer, Leonarda Da Vinci, Tadeusza Kościuszkę, Irenę Sendlerową.

Wskazanie wyżej wymienionych osób, uznanych przez studentów za ich wzorce osobowe i autorytety moralne, zadaje kłam tezie o bezideowości, konformizmie i laicyzmie współczesnej młodzieży polskiej określającej się wciąż chętnie mianem pokolenia JP II.

Spośród ciekawszych wypowiedzi, a zarazem najczęściej powtarzających się wskazań i ich motywacji, można przytoczyć następujące:

Studentka Marta pisze między innymi: „Na miano autorytetu zasługuje osoba ważna i ceniona, mająca wpływ na nasze życie. Osoba, którą można darzyć szacunkiem i zaufaniem. Jednym z autorytetów moralnych, które uznaję, jest Jan Paweł II, który niestety odszedł z tego świata, ale na zawsze pozostanie w mojej pamięci.

Był On człowiekiem o wielkim sercu i umyśle.

Mój zachwyty budzi każdy dzień Jego życia, które przepełnione było cierpieniem, miłością, wiarą w Boga i ludzi (...)

Był zwolennikiem pokoju i miłości na świecie. Potępiał wojny, sprzeciwiał się rasizmowi i wszelkiej nietolerancji, w każdym człowieku szukał dobra, uczył nas przebaczenia innym, nawet naszym wrogom (...)

Jan Paweł II był gorącym patriotą, kochał swoją ojczyznę, wspierał Polaków, doradzał im w ważnych chwilach dla Polski (...) Jestem człowiekiem i jak każdy popełniam błędy, ale słowa Ojca Świętego pomagają mi czynić dobro. Spotkało mnie szczęście należeć do pokolenia JP II (...) Moim drugim autorytetem, który uznaję równie ważnym, jest moja Mama.

Nie jest ona sławną osobą, nie jest bizneswoman, nie jest modelką, a jednak jest wyjątkowa. To ona nauczyła mnie pierwszych słów i pierwszych kroków. Ona wskazała mi właściwą drogę mojego życia.

Dzięki niej wiem, co to jest uczciwość, radość, miłość i przyjaźń. Wpoila mi poczucie obowiązku, nauczyła, że w życiu bardzo ważna jest praca, nie zapominając jednak jak ważną rolę odgrywa odpoczynek i zabawa.

Bezgranicznie jej ufam, mogę jej powierzyć każdy sekret, mogę z nią szczerze porozmawiać (...)

Moim trzecim autorytetem jest Janina Ochojska, która poświęca się dla innych”.

Inna studentka, Katarzyna, pisze: „Początkowo zamierzałam, poszukując autorytetu moralnego, pisać o kimś znanym, którego osobowość i działalność wywarła wpływ na wiele osób.

Można tu wymienić, jako powszechnie uznawane autorytety, Papieża Jana Pawła II, Matkę Teresę, Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ale wielkość tych osób jest tak dla mnie oczywista, że chciałam pokazać kogoś mało znanego, o kim nie wszyscy słyszeli.

Pierwszą osobą jest Anna Radosz, współczesna dziewczyna, która dokonała odważnego wyboru, wybierając między swoim życiem a życiem swojego nienarodzonego dziecka.

Ania była zwykłą dziewczyną, z wielkimi planami na przyszłość. Po ukończeniu studiów wyjechała ze swoim chłopakiem „za pracę” do Szkocji. Tam znalazła swój drugi dom. Gdy dowiedziała się o ciąży, przyjęła to z radością, ale radość tę zgasiła diagnoza lekarzy – nawrót choroby nowotworowej.

Sugerowano, że powinna natychmiast zacząć się leczyć. Jednak wówczas byłaby zagrożona jej ciąża. Ania zrezygnowała z leczenia, wybierając życie dziecka. Zmarła 11 maja 2007 r. (...)

Jej wielka miłość, odwaga i wybór życia nienarodzonego dziecka zmusza do refleksji i pokazuje nam, co naprawdę się liczy w naszej egzystencji i jakie wartości moralne i etyczne są ważne.

Drugą osobą, którą również uważam za autorytet dla mnie, mojego rodzeństwa i dzieci, którym o tym opowiadałam, jest moja nieżyjąca już babcia.

To była osoba, która pomimo wielu życiowych tragedii zawsze była dla mnie wsparciem i wzorem. Opowiadała mi często o II Wojnie Światowej i o sobie, jako młodej kobiecie, która widziała okrucieństwa hitlerowców w jej rodzinnej wsi.

Była bardzo odważna i jako nieliczna zdecydowała się pomagać żydowskim kobietom i dzieciom, które kilka dni spędziły w pobliżu jej domu. Groziła jej za to śmierć, ale uważała, że tak powinna postąpić, że był to jej obowiązek moralny, jako katoliczki (...)

Trzecią postacią, autorytetem moralnym, jest dla mnie również mało znana osoba, hrabina Karolina Lanckorońska, która chociaż pochodząca z bogatej szlachty polskiej mieszkającej na dworze w Austrii, nie stała się wraz z wiekiem «zblazowaną» kosmopolityczną arystokratką, ale jedną z najwybitniejszych patriotek.

Przeżyła I i II wojnę światową, udzielając się jako pielęgniarka. Działała w konspiracji, za co trafiła do obozu koncentracyjnego, ale nawet tam, mogąc mieć wygodną celę, wolała być z rodakami. W PRL skonfiskowano jej majątek, a ona sama zamieszkała w Rzymie i stamtąd pomagała Polakom w ojczyźnie. Organizowała dla Polaków studia w Rzymie, Bolonii i Wielkiej Brytanii. Dzięki sprzedaży lasów lanckorońskich w Austrii powstała Fundacja Lanckorońskich, która ufundowała stypendia dla około 400 polskich uczonych. Hrabina postanowiła ocalałe z wojny dzieła sztuki podarować narodowi polskiemu, ale dopiero w pięć lat po upadku komunizmu trafiły one na Wawel i na Zamek Królewski w Warszawie.

Historycy są zgodni, że kolekcja Lanckorońskich to najcenniejszy dar w dwustuletnich dziejach muzealnictwa polskiego. Po przeczytaniu biografii hrabiny Karoliny Lanckorońskiej ujęła mnie jej skromność, jej oddanie ludziom, umiłowanie ojczyzny, która wyrządziła jej tyle złego”.

Student Andrzej pisze: „Bardzo ważną rolę na drodze, którą podążamy, stanowią autorytety, w tym, przede wszystkim autorytety moralne. Pierwszym dla mnie i niepodważalnym autorytetem jest, mimo że odszedł kilkanaście lat temu, mój Ojciec. Myślę, że właśnie On był dla mnie przykładem

i wzorem do naśladowania poprzez swoją postawę, którą później poznałem jako zasadę zgodności słów i czynów wywiedzioną ze starożytnej filozofii.

To na pewno mój Ojciec (mimo niełatwego dzieciństwa w okresie po II wojnie światowej) był dla mnie wzorem niezłomnego charakteru. Pomimo iż sam borykał się z różnymi problemami, zawsze służył mi radą i pomocą. Podziwiam go za to, że założył rodzinę, niezależnie od tego, że spędził pewien okres życia w zakładzie poprawczym, wybił się i był uczciwym człowiekiem. Tak pokierował moim życiem, że nie zszedłem na «złą drogę» i w wieku 36 lat mogę pisać tę pracę na Włocławskiej Uczelni.

Niekwestionowanym i niepodważalnym jest dla mnie także autorytetem moralnym osoba Jana Pawła II, który będąc Papieżem pozostał człowiekiem (...) Umiał się znaleźć w świecie polityki, kultury i mediów. Był pielgrzymem propagującym filozofię miłości w całym świecie. Potrafił przyjąć cierpienie i mimo swej słabości i choroby pokonywał kolejne bariery niemożności. Dlatego uważam Ojca Świętego JP II za wielki autorytet – drogowskaz jak żyć”.

Studentka Katarzyna G. między innymi pisze: „Młody człowiek potrzebuje prawdziwych autorytetów, aby mógł odnaleźć wartości, które będą fundamentem jego późniejszego życia. W moim życiu jest bardzo wiele osób, które swoim życiem wywarły na mnie ogromny wpływ. Opieranie swojego życia na tych właśnie autorytetach jest gwarancją ładu, trwałości i niezbędnego zasobu pewności, by w ogóle można żyć.

Niedocenianym jest niestety nadal wśród młodzieży autorytet rodziców. Lecz w moim przypadku to życie moich rodziców i ich wychowanie względem mnie jest dla mnie największą nauką życia (...) Moje dzieciństwo to dom rodzinny, w którym mama i tata byli w każdym momencie mojego życia.

Naśladowałam postawy i zachowania rodziców. Byli moją wyrocznią w wielu istotnych sprawach. Byli moim azylem, czułam się wolna i bezgranicznie ufałam, iż będąc z nimi, nic złego nie może mnie spotkać.

Rodzicielski autorytet jest pierwotny i zmienia się wraz z wiekiem dziecka.

Pamiętam, jak rodzice opowiadali mi bajki, czytali historię, gdzie nieważność pokonywana była przez miłość. Być może dla niektórych wyda się to błahe, ale bajki uczą moralnego spojrzenia na życie.

Ten sposób wychowania jest trwałym budowaniem dobrego charakteru. Do dziś pamiętam piękne, afirmujące życie bajki Chrystiana Andersena (...) Mój dom był szlachetny, uczył odróżniania dobra od zła.

Dzięki bezgranicznej miłości, której cały czas doświadczalam, moje życie jest harmonijne. Brak w nim agresji w stosunku do innych ludzi.

Jestem otwarta na świat, mam wielu przyjaciół, potrafię szybko i łatwo nawiązać kontakt z innym człowiekiem.

Niewątpliwie spowodowała to miłość rodzicielska. Wspólne spożywanie posiłków, rozmowy były dla nas radosnym dopełnieniem dnia. Tata jest rolnikiem oddanym ziemi, praca jest dla niego bardzo ważna i mnie nauczył szacunku dla pracy.

Moi rodzice potrafili zawsze odnaleźć złoty środek, kiedy mieli mi na coś pozwolić lub ograniczyć. Potrafili stanowczo powiedzieć «nie» na nieodpowiednią moją prośbę, ale także «tak», kiedy stwierdzili, że można mi zaufać. Obecnie jestem już ukształtowanym człowiekiem, ale nigdy nie przestaję pytać się o dobre rady swoich rodziców”.

Studentka Bogumiła w swoim obszernym wypracowaniu pisze między innymi: „Nie bez powodu jednostek pozytywnie kształtujących naszą świadomość upatruje się w odchodzącym pokoleniu urodzonym w latach dwudziestych ubiegłego stulecia. Jan Paweł II był doskonałym przedstawicielem tego pokolenia – generacji nazywanej w Polsce «Pokoleniem Kolumbów», zdobywających w ekstremalnych warunkach totalitaryzmu hitlerowskiego i stalinowskiego wykształcenie, kształtujących swoje osobowości i rozwijających swe możliwości (...) Dobroć Jana Pawła, Jego szczerłość i otwartość na innego człowieka sprawiły, że trafiał do ludzkich serc, głosząc prawdy moralne niekoniecznie popularne dla dzisiejszego świata. Zdolność gromadzenia wokół siebie zwłaszcza młodych ludzi pozostają niedoścignionym wzorem działalności na rzecz rozwoju ludzkości. Jan Paweł II, niezależnie od głosów na wprost krytycznych, jak i nad wyraz pochwalnych, pozostaje w moim sercu autorytetem. I to nie tylko w życiu zawodowym, duchowym, ale również i przede wszystkim w życiu w znaczeniu jak najbardziej podstawowym, w wymiarze codziennym (...)

Moim autorytetem jest również moja ukochana nieżyjąca już Mama... Była osobą ciepłą, życzliwą z poczuciem humoru. W trudnych chwilach zwątpienia zawsze mogłam się do niej udać z pewnością, że znajdzie dobre wyjście z sytuacji. Nie tylko ja mogłam na nią liczyć, ale i troje mojego rodzeństwa. Dla każdego z nas miała otwarte serce, uśmiech na twarzy i pocieszenie. Nauczyła nas życia w przyjaźni ze sobą i z innymi (...)

Autorytetem jest również dla mnie mój syn, choć wydaje się to dziwne, ale tak jest. Ma 26 lat, a tak dojrzały i mądry. Szkołę podstawową ukończył

z wyróżnieniem, liceum jako jeden z najlepszych uczniów, studia nie przyniosły mu żadnych kłopotów. Dyplom otrzymał z oceną bardzo dobrą. Nie poprzestał na tym, pozostał na studiach doktoranckich na Wydziale Chemii UMK w Toruniu. Nie dlatego tylko uważam go za swój autorytet, ale również dlatego, że potrafi znaleźć pocieszenie i spieszy z dobrą radą wtedy, kiedy jestem smutna, kiedy jestem chora. Zawsze mogę na niego liczyć, interesują go losy nie tylko rodziny, ale także sytuacja w kraju, jest patriotą, potrafi się poświęcić, aby przyjść z pomocą. Dlatego jest dla mnie wielkim autorytetem”.

Studentka Agata pisze między innymi: „Słowo autorytet oznacza osobę wpływową, posiadającą pewien prestiż, mającą uznanie wśród innych, kogoś, kto jest wzorcem godnym naśladowania.

Dla mnie głównym autorytetem jest kochająca, uczciwa, mądra moja mama.

Jestem pod wrażeniem tego, co w życiu zrobiła, co osiągnęła. Nauczyła mnie, jak kochać i szanować innego człowieka. Jak żyć i pomagać innym i mieć z tego radość i uznanie innych ludzi. Wychowała mnie w duchu patriotyzmu, szacunku do innych i wiary w Boga. Często razem podróżowałyśmy, mama pokazywała mi miejsca, które miały swój urok i swoją historię. Zawsze powtarzała mi «pamiętaj, że jesteś Polką, tu się urodziłaś, tu się wychowałaś».

Teraz z perspektywy czasu mam inne spojrzenie na świat. Nie wstydzę się jak inni, że jestem Polką. Jestem z tego dumna. Dziękuję jej za to. Jeśli mogłabym wybrać kilka cech od mojej mamy, to pewno byłaby to oszczędność, abstynencja, wiara w Boga, uczciwość i pracowitość (...)

Dzięki pomocy mamy mogłam rozpocząć studia, o których z wielu powodów nie mogłam wcześniej marzyć. Moja mama jest wzorem człowieka miłosiernego, budzi ogólny podziw i uznanie innych ludzi. Według mnie mogłaby być autorytetem dla wielu osób. Moja mama jest dowodem na to, że jeden człowiek może zdziałać wiele, może być kimś niezwykłym w zwykłym społeczeństwie”.

Student Wojciech pisze: „Nie mam jednego autorytetu, lecz wzory czerpię z kilku, zarówno żyjących obecnie, jak i w przeszłości.

Moją podstawą do czerpania wzorów jest wiedza.

Przez edukację od szkoły podstawowej począwszy przez liceum poznałem wielu bohaterów (z lektur szkolnych, książek i historii), którzy wywarli wielki wpływ na mnie. Przedstawię kilka spośród moich autorytetów: Król

Itaki Odyseusz zyskał szczególne zasługi podczas wojny trojańskiej dzięki pomysłowi zbudowania drewnianego konia i ofiarowania go Trojanom. Odyseusz jest wspaniałym wzorem do naśladowania, ponieważ dzięki swojej pomysłowości, wyobraźni i inteligencji znacznie przyczynił się do zdobycia Troi. Jest zatem wzorem kreatywności. Następnym bohaterem mitycznym jest Herkules. Posiadał ogromną siłę, był nadzwyczajnie sprawny fizycznie, pełen zaangażowania i woli walki. Współcześnie jest natchnieniem dla sportowców i kulturystów.

Kolejna postać godna naśladowania to Antygona. Poświęciła życie w obronie wartości dla niej najważniejszych. Przeciwstawiła się woli ojca i jego zakazowi pochowania brata. Wybrała śmierć, ale sprawiła pogrzeb bratu.

Za autorytet uznać trzeba Biblię, najbardziej znaną Księgę na świecie. Została przetłumaczona na około 1200 języków. Jej treści rozważamy nie tylko na płaszczyźnie religijnej, ale także moralnej i kulturalnej. Jest świętą księgą chrześcijan. Normy moralne w niej zawarte są wyznacznikiem stosunków międzyludzkich niezależnie od wyznania. O ponadczasowości Biblii świadczy wiele jej tekstów, ale przede wszystkim przypowieści w niej zawarte.

Od wieków są czytane, wciąż wzruszają, nie tracąc aktualności”.

Student Michał pisał między innymi: „Joanna Beretta Mola została ogłoszona błogostawioną 24.04.1994 r., zaledwie trzydzieści dwa lata po śmierci. Natomiast 16.05.2004 r. Jan Paweł II ogłosił ją świętą. Urodziła się 4.10.1922 r. w Agendzie we Francji jako dziesiąte z trzynastorga dzieci Alberto i Marii. Joanna lubiła wycieczki w góry, jazdę na nartach. Często chodziła do teatru i filharmonii, przed wyjściem z domu nakładała makijaż, ubierała się zgodnie z najnowszymi trendami mody – po prostu kochała życie. Została matką czworga dzieci.

W czasie ciąży przy czwartym dziecku lekarze stwierdzili u niej nowotwór. Jeżeli nie usunie dziecka, sama musi umrzeć. Joanna ratuje dziecko, a za parę dni umiera na posocznicę będącą następstwem porodu.

Żeby pisać o tej świętej kobiecie, zainspirowała mnie książka Pietro Molla i Elio Guerriero pt. *Święta Joanna Beretta Molla*. Wspomniany wyżej Pietro to mąż Joanny. W książce opisane są dzieje rodziny Molla i rodziny Beretta. Jedną z części stanowi wywiad z mężem Joanny, jedynym żyjącym człowiekiem, którego małżonka jest ogłoszona świętą jeszcze za jego życia.

Ukazana jest niezwykła miłość dwojga ludzi. Sam Pietro mówi o swej małżonce, że była dla niego wielkim darem. Każda chwila ich wspólnego życia przepiętna była wewnętrzną radością i miłością. Św. Joanna z wielką pasją wykonywała swój zawód lekarski. Pacjent był dla niej zawsze najważniejszy i najważniejsza była chęć niesienia pomocy, ulżenia w cierpieniu i dawanie radości nawet w najtrudniejszych chwilach życia jej podopiecznych.

Przykład tej świętej powinien być wspaniałym autorytetem zwłaszcza dla dzisiejszych lekarzy i rodzin.

Jest też wyrzutem sumienia dla dzisiejszego świata, a zwłaszcza tych, którzy aborcję traktują jako coś normalnego.

Dla dzisiejszego świata jest ona prawdziwym autorytetem rodziny, którą tworzyła, autorytetem matki, którą była, i autorytetem lekarza.

Jako młodego człowieka interesują mnie tylko autentyczne postawy ludzi, nie jacyś idole czy gwiazdy ekranu, gdzie wszystko jest sztuczne, a uśmiech za pieniądze.

Myślę, że postać, która była przedmiotem tej pracy, zainteresowałaby moich rówieśników, gdzie każdy odnalazłby pewne wartości i uznał je za godne naśladowania”.

I ostatnia refleksja warta zaznaczenia wyrażona w pracy studentki Marty P.: „Młodzi ludzie nie odczuwają już potrzeby bycia sobą – chcą być akceptowani w społeczeństwie. Ich życie bardziej obrasta w fałszywość aniżeli szczerłość. Młodzież kształtuje swoje poglądy, wzorując się na osobach, które nic w życiu nie osiągnęły samodzielnie, które nic dla świata nie zrobiły. Według mnie w dzisiejszych czasach można zaobserwować, że większą rolę odgrywa bogactwo, wygląd i pozycja. Coraz bardziej ważna staje się umiejętność przeżycia w obcym środowisku. Ludziom łatwiej naśladować człowieka modnego aniżeli mądrego. Swój autorytet w osobie Jana Pawła II odnalazłam dzięki doświadczeniu życiowemu i wiedzy na temat zasad moralnych”.

Przedstawiony powyżej fragmentaryczny przegląd wypowiedzi, będących motywacją wybranych wzorców osobowych, zachowań i postaw ideowo-moralnych, świadczy o głębokim przywiązaniu młodzieży polskiej do ideałów wolności i sprawiedliwości, do instytucji tradycyjnie rozumianej rodziny i ideałów w niej pielęgnowanych, o przywiązaniu do wartości chrześcijańskich zawartych w dekalogu bądź to w uniwersalnych zasadach

ogólnoludzkiej etyki i moralności, do polskości i tradycji patriotycznych, do polskiej kultury i tradycji.

Trzy lata później został powtórzony sondaż opinii młodych ludzi na temat autorytetów. W pracy zaliczeniowej w 2010 r. na zadany identyczny temat jak powyżej z roku 2007, studenci wskazywali w zasadzie te same osoby jako uznawane przez nich autorytety.

Częściej jednak odnoszono się w swych wypowiedziach do aktualnej sytuacji społecznej i politycznej, wskazując na potrzebę głębszej osobistej refleksji poświęconej tym sprawom.

Młodzież zdecydowanie wskazywała, że od kiedy polityka stała się narzędziem walki o władzę, której celem jest osiągnięcie korzyści osobistych i przestała być roztropną troską o dobro wspólne, ludzie zawodowo zajmujący się polityką, poza nielicznymi wyjątkami, przestali odgrywać rolę autorytetów.

Studenci zwracali także uwagę, że w dzisiejszym świecie pełno jest tak zwanych „pseudoautorytetów”, a zanikli ludzie, którzy swój wzór do naśladowania opierają na wiedzy, etyce i moralności. Często decydującą rolę w chęci naśladowania wzorców odgrywa bogactwo, wygląd zewnętrzny, pozycja społeczna w środowisku, wykonywany zawód i inne drugorzędne cechy osobowości. Zwłaszcza ludzie młodzi skłonni są naśladować częściej człowieka modnego niż mądrego, celebrytę niż prawdziwego artystę [61].

Tak więc autorytet, zdaniem młodzieży, to prestiż osoby oparty na uznanych i cenionych w społeczeństwie wartościach.

Studentka Ilona pisze w swej pracy zaliczeniowej z przedmiotu etyka administracji w 2010 r.:

„W Polsce powszechnie uznawanych autorytetów nie ma zbyt wiele. Liczbę osób szanowanych niezależnie od podziałów ideowych czy politycznych da się policzyć na palcach jednej ręki. Co gorsza, każda grupa, która ma wpływ na opinię publiczną, nie tylko hołubi swoje autorytety, ale też robi co może, by splugawić dobre imię bohaterów podziwianych przez oponentów”.

Z kolei studentka Elżbieta pisała w czerwcu 2010 r. następująco: „To bardzo dziwne; wydawało mi się w momencie ogłoszenia tematu pracy zaliczeniowej, że nie jest to trudny temat i prostą sprawą będzie opowiedzenie o własnych autorytetach. Nic bardziej żłudnego, bowiem temat pracy dotyka bardzo osobistych, wręcz intymnych sfer życia człowieka

i żebym mogła napisać ją rzetelnie muszę najpierw poświęcić trochę czasu sobie, czasu refleksji.

Ten czas zadumy jest mi niezbędny, gdy podchodzę do pracy ze szczerością i solidnością – po prostu poważnie i odpowiedzialnie. Nie sposób pisać o własnych autorytetach, nie dokonując wartościowania własnych priorytetów, zweryfikowania hierarchii i istotności uznanych i wyznawanych przez siebie wartości.

Trzeba w pewien sposób ocenić siebie i swoje ideały, swoje życie”.

W wypowiedzi swej autorka bezwiednie przywołuje filozoficzną maksymę Sokratesa, która brzmi: „życie niepoddane refleksji niewarte jest przeżywania” [62].

Podany tu przykład odpowiedzialnego myślenia o własnych ideałach i o własnym życiu jest charakterystyczny dla przeważającej części studentów, którzy usilnie poszukują autorytetów mogących stanowić dla nich wzorzec godziwego życia w zgodzie z własnym sumieniem i wyznawanymi ideałami.

W powszechnym niemal odczuciu młodzieży, największym autorytetem są osoby pomagające innym, niosące bezinteresowną pomoc ludziom chorym, niepełnosprawnym, najbardziej potrzebującym.

Stąd często powtarzające się cytaty z wypowiedzi ludzi godnych, jak np. kardynał Stefan Wyszyński: „Człowiek dopiero jest szczęśliwy, gdy może służyć, a nie wtedy, gdy musi władać. Władza imponuje tylko małym ludziom, którzy jej pragną by nadrobić swoją małość. Człowiek naprawdę wielki, nawet gdy włada, jest sługą”.

Godny uwagi jest fakt, że wśród uznanych autorytetów często pojawiła się para prezydencka – Maria i Lech Kaczyńscy. Można więc sądzić, że młodzież, podobnie jak większość społeczeństwa, potrafiła docenić, niestety po tragicznej śmierci w katastrofie smoleńskiej, wielkość tych ludzi i ich zasługi dla Polski.

Te przykładowo podane ideały i wzorce kształtują w rzeczywistości oblicze moralno-etyczne młodzieży polskiej, która okazuje się być nad wyraz odporna na usiłowania indoktrynowania jej, w ramach tak zwanej poprawności politycznej, bezideowych – libertyńskich norm zachowań.

Z omówionych powyżej wypowiedzi wynika, że to rodzice, religia, naród i jego kultura, autorytety moralne, a także szkoła, rówieśnicy i społeczność lokalna wyznaczają nam wartości i wzory zachowań, normy etyczne, obyczaje i nawyki.

Każda społeczność, od rodziny poczynając, wytwarza swoisty kodeks moralny określający pożądane wartości i typy zachowań. Człowiek wprawdzie rodzi się wolny, pozostaje jednakże zależny od charakteru więzi społecznych, które w konsekwencji determinują jego osobowość. Nie jest zatem przypadkiem, że tak wiele uwagi, troski i przywiązania poświęcali studenci rodzinie.

Podobne doświadczenia dydaktyczne na temat wskazania autorytetów, powtórzone po upływie 9 lat, wskazują na znaczne ograniczenie wielości wybitnych postaci zasługujących na miano autorytetów. Jest to zjawisko niepokojące, wymagające głębszej refleksji. Jednakże jednym w ważnych powodów trudności wskazywania autorytetów jest ograniczenie nauczania historii i nauki o społeczeństwie, jak też brutalnie prowadzone gry polityczne, mające na celu niszczenie autorytetów politycznych przeciwników.

### 3.7. Kształtowanie charakteru

System wartości określający oblicze moralne każdego człowieka determinuje w dużej mierze charakterystykę jego cech osobowych, które określamy osobowością lub charakterem. Pojęcie to można określić jako pewien specyficzny porządek psychiczny wyróżniający jedne osoby od drugich. Ks. M. Nowak podaje, że „Charakter właściwy jest postrzegany jako owoc wysiłku osobistego i działania środowiska oraz wpływu wychowania. Charakter wrodzony, czyli temperament, przynosi nam najczęściej wiele trudności, z którymi musimy się zmagać w ciągu całego naszego życia. Te właśnie trudności, które określić możemy jako przykrości charakteru wrodzonego, przewycięża praca na rzecz nabywania charakteru właściwego [63].

Dlatego tak wielką rolę w kształtowaniu charakteru odgrywają pozytywne wzorce w życiu społecznym i kulturze, panująca atmosfera wychowawcza, a także literatura, sztuka, muzyka, media i religia, zauważa ks. M. Nowak.

Charakter najogólniej określić można jako zespół cech psychicznych i moralnych określających stałość poglądów i sposób kontaktów danej osoby z innymi ludźmi, jej sposób bycia, zależny zwłaszcza od silnej woli człowieka.

Przeciwstawia się więc, zauważa W. Chudy, człowieka bez charakteru, a więc biernego, uległego konformistę, kogoś skrajnie niestałego w dziedzinie poglądów i postaw, człowiekowi z charakterem, któremu towarzyszą cechy niezłomności zasad, prawości, wytrwałości i silnej woli [64].

Zwykle wskazuje się na trzy czynniki kształtowania charakteru: wychowanie, samowychowanie oraz kontakt ze środowiskiem społecznym.

Kształtowanie charakteru jest cechą immanentną człowieka, wpisaną w jego rozwój i obejmuje swoim zakresem całe życie. Dlatego tak wielką rolę w wychowaniu odgrywają pozytywne wzorce, reguły życia społecznego, wzorce kulturowe, a także literatura, sztuka, muzyka, media i religia.

Z punktu widzenia socjologicznego wyróżnić można następujące cechy osobowe, mające wpływ na relacje społeczne i w konsekwencji na skuteczność osiągania zamierzonych w życiu celów: asertywność, empatię, agresję, uległość, manipulację.

Asertywność oznacza zdolność człowieka do szczerego, zrównoważonego i precyzyjnego wyrażania własnych myśli, przekonań, przeżyć i pragnień, w sposób akceptowany społecznie, przyznając jednocześnie innym ludziom prawo do czynienia tego samego. Tak więc sprawdzianem asertywności jest zdolność do adekwatnej obrony własnych praw i własnej tożsamości, przy jednoczesnym respektowaniu praw i tożsamości innych ludzi. Sytuacje, gdy dana osoba nie przyznaje sobie prawa do tego, by szczerze mówić o tym, co myśli, co czuje, czego pragnie, jest zaprzeczeniem asertywności, oznacza błędną próbę respektowania zachowań innych ludzi kosztem samego siebie. Trudno taką osobę zrozumieć i uszanować.

Asertywność to postawa wobec siebie i innych, to alternatywa dla skrajnych i jakże często spotykanych postaw: uległości, agresywności i manipulacji. To szacunek wobec siebie i w takim samym stopniu wobec innych, to umiejętność powiedzenia „nie”, kiedy się myśli [65].

Chcąc być asertywnym, musimy określić wytyczone przez nas cele, które zamierzamy osiągnąć, nasze potrzeby, granice naszych zachowań, naszej tolerancji. Innymi słowy, musimy zdefiniować samych siebie. Jeżeli my tego nie zrobimy, inni ludzie zrobią to za nas, wywołując w nas frustrację i poczucie braku kontroli nad własnym życiem. Stąd też się biorą takie pejoratywne określenia cech osobowych, jak: oportunizm, dwulicowość, sprzedajność itp. oraz cech pozytywnych jak: godność, honor, stanowczość, przewidywalność itp. Poznanie własnych możliwości

i ograniczeń staje się ważne, gdy stajemy się dorosłymi i podejmujemy samodzielne życie.

W dzisiejszym świecie bycie asertywnym bywa uciążliwe, zwłaszcza w relacjach z przełożonymi, z klientami. Jak więc zachować się w sytuacjach, gdy czujemy, że powinniśmy powiedzieć „nie”, a jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że może się to obrócić przeciwko nam? Wówczas ważne jest, aby to była decyzja własna i niezależna. Poprzedzona oceną, czy to już przekracza nasze granice czy ciągle się w nich mieści. Poza tym bardzo ważna jest forma wypowiedzenia „nie”.

Asertywna odpowiedź nie jest agresywna, ma swoje uzasadnienie. Poza tym asertywna odmowa to gotowość do podjęcia rozmowy, otwierania problemów, nie zaś ich unikanie czy udawanie, że ich nie ma.

Czasami asertywność bywa utożsamiana z agresywnością, bezwzględnością, a nawet chamstwem, brakiem uczuć wyższych. Powszechnie bowiem asertywność kojarzona jest z mówieniem „nie” w jakiś specjalny sposób.

Natomiast zupełnie niedoceniana jest umiejętność asertywnego prośzenia. Odmawianie jest ważne, ale jak skłonić kogoś, by chciał zaspokoić nasze potrzeby?

Wiele osób nie realizuje swoich interesów dlatego, że obawiają się prosić innych o cokolwiek.

W rzeczywistości na postawę asertywną skłaniają się bardzo różne zachowania, za pomocą których człowiek może wyrażać uczucia, życzenia, opinie oraz dbać o swoje interesy stanowczo i uczciwie, jednocześnie szanując inne osoby.

W biznesie taka postawa przynosi duże korzyści. Rozpowszechnienie się szacunku i jasnych relacji między ludźmi prowadzi do zmniejszenia się ich stresu i polepszenia atmosfery. Tak więc uczenie się stosowania metod asertywności jest procesem, który trwa przez całe życie i jest ściśle związany z rozwojem osobistym człowieka [66].

Często można spotkać się z poglądem, że w dzisiejszych czasach na rynku i w życiu społecznym panuje prawo dżungli i zwyciężają tylko najsilniejsi, najbardziej brutalni, sprytni, sprawni w manipulacji oraz w wywieraniu presji na przeciwnika. Zwłaszcza w biznesie używane jest określenie „walka bokserska, nokaut, prawo pięści, wyścig szczurów”. Przekonania te wyrażają postawę agresywną w czystej formie, czyli realizując swoje interesy, nie respektuje się tego samego u innej osoby.

Empatia to słowo, które zrobiło zawrotną karierę we współczesnej psychologii. Oznacza szczególnego rodzaju wsłuchiwanie się w to, co mówi drugi człowiek.

Okazuje się, że często wydaje się nam, że naprawdę styszymy to, co mówi ktoś inny, lecz tego nie rozumiemy lub wręcz nie słuchamy.

Dzieje się tak dlatego, że mamy naturalną tendencję do interpretowania zjawisk z własnej perspektywy i wedle własnych potrzeb. To, o czym informuje nas rozmówca, styszymy i rozumiemy tylko tak, jak chcemy rozumieć i styszeć.

Każdy, kto pragnie komunikować się w sposób dojrzały i umożliwiający budowanie pogłębionych więzi, powinien uczyć się sztuki słuchania. Niektórzy ulegają złudzeniu, że inni ludzie są tacy sami. Nie widzą w związku z tym potrzeby wsłuchiwania się w świat subiektywnych przeżyć i przekonań rozmówców.

Empatia oznacza zatem zdolność wsłuchiwania się i wczuwania się w niepowtarzalny świat rozmówcy, jest jakby wejściem w psychiczny świat drugiego człowieka. Innymi słowy, empatia to zdolność wczuwania się w to, co dla danej osoby oznacza życie, radość, ból, przyjaźń, kontakt z drugim człowiekiem. Empatia nie oznacza jednak utożsamiania się z drugim człowiekiem. Jest to ważne, gdy świat współrozmówcy okazuje się być pogmatwany, zaburzony, pełen poczucia bezradności czy bez nadziei. Utożsamiając się w tej sytuacji z drugim człowiekiem, nie można by mu pomóc. Wchodząc w świat drugiego człowieka, należy pozostać sobą.

Uległość polega na respektowaniu praw innych przy jednoczesnym lekceważeniu praw własnych. Lekceważąc w ten sposób własne prawa, pozwalamy innym je naruszać. Rezygnując z ujawnienia własnych potrzeb, poglądów i odczuć, kumulujemy w sobie wewnętrzne urazy, tracimy poczucie własnej wartości, czujemy się skrzywdzeni i sfrustrowani.

Manipulacja to sposób forsowania swoich interesów świadomie kosztem interesów drugiej osoby za pomocą oszustwa, przekłamania. Jest również rodzajem agresji. Gdy agresywni ludzie spotkają silniejszą lub sprawniejszą od siebie osobę, walczą do upadłego albo przechodzą na pozycję uległą, często ponosząc olbrzymie straty.

Konsekwencjami postawy agresywnej lub biernej jest nadmierny stres, z którym wiążą się problemy ze zdrowiem.

Tak więc podsumowując dotychczasowe rozważania na temat charakterystyki cech osobowych, można następująco zdefiniować podstawowe pojęcia z dziedziny psychologii mające ważne znaczenie aksjologiczne dla praktyki w różnych zawodach i społecznych rolach:

Zachowanie asertywne to bezpośrednie, uczciwe i stanowcze wyrażanie wobec drugiej osoby swoich uczuć, opinii i postaw przy jednoczesnym respektowaniu jej praw. Mamy więc prawo wyrażać swoje potrzeby, prosić, odmawiać i wyrażać wszystko w ramach określonych granic.

Empatia oznacza zdolność wsłuchiwania się i wczuwania w niepowtarzalny świat rozmówcy, jest jakby wejściem w psychiczny świat drugiego człowieka.

Zachowanie agresywne przypomina pole walki, którego celem jest wygrana własna i pokonanie innych. W zachowaniach agresywnych respektujemy własne prawo, lekceważąc prawa innych osób. Prowokujemy do starcia i wywołujemy agresywną odpowiedź, osiągamy w ten sposób rezultaty odwrotne od zamierzonych.

## Etyka prawa

### Aksjologia prawa i orzecznictwa administracyjnego

Dla oblicza etycznego administracji ważne znaczenie ma aksjologia prawa i orzecznictwa administracyjnego. Podstawową bowiem powinnością urzędnika jest stosowanie prawa.

Stąd tak ważne znaczenie ma aksjologia prawa.

Tymczasem stan prawa i praworządności w Rzeczypospolitej Polskiej budzi w najwyższym stopniu od wielu lat uzasadnione obawy o dalszy los demokratycznych przemian i trwałą perspektywę państwa prawa.

W świadomości społecznej ugruntowane jest przekonanie, że stan prawa, standardy jego stosowania i przestrzegania oraz skuteczność administracji i wymiaru sprawiedliwości decyduje o obliczu państwa, wiarygodności instytucji demokratycznych i jakości życia obywateli. Jakości życia rozumianego jako poczucie należytego zabezpieczenia sprawiedliwego ładu społeczno-gospodarczego, bezpieczeństwa osobistego, posiadanego mienia oraz swobód obywatelskich.

Z tego punktu widzenia jakość stanowionego prawa, a zwłaszcza jego wartość aksjologiczna, ma szczególnie ważne znaczenie.

Prawo administracyjne jest tą dziedziną normatywnej i organizatorskiej działalności państwa, która najgłębiej wkracza w sferę prywatności i wolności obywateli.

Tym samym zasady etyczne stanowienia i stosowania prawa administracyjnego decydują o jego społecznej akceptacji i prawidłowych relacjach między organami administracji publicznej i obywatelami.

Z tego względu obowiązujący w polskim prawie system wartości, określony w szczególności w prawie konstytucyjnym, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w prawie wspólnotowym i międzynarodowym, powinien być rygorystycznie przestrzegany w procesie stanowienia, stosowania i wykładni prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej.

Gdy system norm prawnych jest niespójny, niestabilny, wewnętrznie sprzeczny, gdy brak jest instrumentów egzekwowania prawa, funkcjonariusze służby publicznej stają często wobec konieczności określania swojego stanowiska do dysfunkcyjnego prawa.

Mogą w tej sytuacji dostosować własne wartości i wiedzę do prawa takiego jakie jest, mogą dążyć do zmiany lub poprawienia systemu norm prawnych, mogą wreszcie, jak zauważa prof. E. Łojko, używając terminologii R. Metrona, „dokonać schizoidalnego rozszczepienia wartości na własne i reprezentowane przez instytucję, uznając swą funkcję za czysto instrumentalną i pozbawioną implikacji w sferze wartości [67].

Ta ze wszech miar słuszna przestroga powinna być uwzględniana w procesie opiniowania projektów aktów prawnych, a zwłaszcza w procesie ich stanowienia i stosowania, jako przestroga przed postępującym zanikiem wartości etycznych, dostrzeganym z rosnącym niepokojem przez szerokie kręgi społeczne.

Etyka jako odrębny przedmiot akademickiej edukacji łączy się najściślej z odwiecznym zagadnieniem moralnego statusu prawa.

Prawo bowiem może być moralne i niemoralne.

Jeśli jest moralne, wówczas istnieje moralny obowiązek posłuszeństwa prawu, wówczas moralnie dobry urzędnik podporządkowuje swoje postępowanie prawu. W sytuacji odmiennej nie ma moralnego obowiązku posłuszeństwa prawu, pozostaje zaś formalny obowiązek posłuszeństwa prawu także amoralnemu [68].

Powstaje w tej sytuacji moralny dylemat urzędnika, którego rozwiązanie przewidują przepisy pragmatyki służbowej w ten sposób, że istnieje obowiązek wykonania przepisu prawa o wątpliwej moralnej jakości lub polecenia służbowego, należy jednak o tym fakcie poinformować władze przełożone lub zrezygnować z pracy.

Im bardziej zasadniczo sformułowane są cele i zadania administracji i odpowiadające im procedury postępowania, tym bardziej urzędnik czuje się nimi związany; im cele bardziej problematyczne i mgliste, tym bardziej czuje się moralnie usprawiedliwiony w ich formalistycznym wykonywaniu i niemoralnym obchodzeniu.

Złe prawo prowadzi do cynicznego lekceważenia przez część prawników wewnętrznej aksjologii prawa i prowokuje do swoiście pojmowanej biegłości profesjonalnej, która sprowadza się do naginania prawa, wyszukiwania luk w prawie, znajdowania sposobów obejścia prawa, zauważa E. Łojko.

Można bez większego ryzyka stwierdzić, że te właśnie przyczyny są poważnym źródłem korupcji i zachowań sprzecznych z prawem i zasadami współżycia społecznego.

Dowodem tego może być sprawa afery „Rywingate”, gdzie podaje się astronomiczną cenę 17,5 mln USD oferowaną za uchwalenie ustawy o radiofonii i telewizji w kształcie odpowiadającym wpływowym grupom nacisku, dla których racja stanu państwa jest bez znaczenia [69].

### **Obowiązywanie norm**

Normy moralne zaczynają obowiązywać dopiero wówczas, gdy w społeczeństwie upowszechni się przekonanie, że postępowanie zgodne z określoną normą jest czymś dobrym, pożądanym i społecznie akceptowanym i że w taki sposób powinniśmy się zachowywać.

Tak więc można powiedzieć, że normy moralne mają swoje uzasadnienie i źródło obowiązywania w przyjętej w danej kulturze aksjologii. Ludzie wyznający wartości uniwersalne są we wszystkich, różniących się ideowo i programowo, partiach politycznych, wśród ludzi wierzących i niewierzących. Istnieje zatem wspólna podstawa ideowa dla budowy i przestrzegania prawa moralnego, usankcjonowanego w prawie pozytywnym tylko w nieznacznym zakresie.

Przestrzeganie zatem prawa moralnego to w większym stopniu sprawa obyczajów i kultury danego społeczeństwa niż norm prawnych opatrzonych sankcją za ich nieprzestrzeganie.

Mówiąc o prawie naturalnym, prof. Leszek Kołakowski uważa, że „ma to być prawo, którego my nie ustanawiamy, lecz które zastajemy gotowe, niezależne od naszych konwencji, obyczajów i ustaw, a które daje nam naczelne reguły normatywne; do tych reguł konstytucje i kodeksy nasze mają się odwoływać i do nich stosować, jeśli zasługują na to by je sprawiedliwymi nazywać” [70].

Większość norm Dekalogu to nie tylko fundament różnych systemów etycznych i norm prawa międzynarodowego, ale także większości systemów prawnych.

Źródłem obowiązywania norm prawa stanowionego są akty władzy państwa.

Normy prawa stanowionego są zabezpieczone przymusem państwowym, tj. określonymi sankcjami prawnymi, natomiast zabezpieczeniem

stosowania norm prawa moralnego są akty społecznej dezaprobaty i potępienia w przypadku ich nieprzestrzegania.

Przedmiotem regulacji prawnej są przede wszystkim zewnętrzne zachowania się ludzi i innych podmiotów prawa. Prawo nie przewiduje odpowiedzialności za same przekonania czy też intencje. Na tym też polega obowiązująca w prawie konstrukcja winy, która uwzględnia wewnętrzne stany psychiczne człowieka, gdy przynajmniej świadomie usiłował naruszyć prawo.

W przypadku naruszenia norm moralnych przedmiotem potępienia może być natomiast sam fakt zachowania się ludzi w sferze ich przeżyć psychicznych, ich intencji i ocen, wedle reguły „nie czyń bliźniemu, co tobie niemiłe”, fakt, że naszym bliźnim źle życzymy, że im zazdrościmy, że źle o nich mówimy bez żadnego powodu itp.

### **Relacje między prawem a moralnością**

Wyróżniamy trzy typy tych relacji:

- 1) przedmiotowe,
- 2) walidacyjne,
- 3) funkcjonalne.

W relacjach przedmiotowych chodzi głównie o wyjaśnienie relacji między zakresem prawnej regulacji i zakresem regulacji moralnej.

W relacjach przedmiotowych wyróżnić można dwie sytuacje. Pierwsza – gdy każdy czyn regulowany przez prawo ma swój odpowiednik w regulacji moralnej.

Według drugiego typu relacji, zakresy regulacji prawnej i moralnej krzyżują się. Oznacza to, że istnieją takie zachowania, które reguluje prawo a nie moralność oraz takie, które reguluje moralność a nie prawo. Istnieje też sfera zachowań normowanych zarówno przez prawo jak i przez moralność.

Sfera regulacji wspólnej dla prawa i moralności może obejmować zarówno sytuacje, gdzie prawo i moralność regulują określone zachowania w taki sam sposób, jak i sytuacje, gdzie regulacje te są odmienne (np. aborcja czy eutanazja). Są to przykłady oczywistego konfliktu prawa i norm moralnych.

Powszechnie jednak przyjmuje się, że prawo powinno respektować przekonania moralne większości.

Z drugiej jednak strony uważa się, że większość nie ma jednak prawa narzucać swoich przekonań moralnych mniejszości. Problem ochrony

praw mniejszości staje się obecnie ważnym i trudnym problemem prawa wewnętrznego i międzynarodowego.

## Relacje walidacyjne

Problem ten dotyczy kwestii, w jaki sposób niezgodność prawa z normami moralnymi wpływa na obowiązywanie norm prawnych.

W tym przedmiocie istnieje ostry spór między zwolennikami teorii prawa pozytywnego i zwolennikami prawa natury.

Zwolennicy pozytywizmu prawnego opowiadają się za rozdziałem prawa i moralności. Uważają, że prawo i moralność tworzą dwa odrębne systemy norm.

To, że normy prawa stanowionego bywają niestuszne czy niesprawiedliwe, pozostaje bez wpływu na ich obowiązywanie (wg zasady *dura lex sed lex*), pod warunkiem jednak, że zostały ustanowione według obowiązującej procedury.

Przeciwnicy pozytywizmu prawniczego dowodzą, że teza o rozdziale prawa i moralności pozwoliła legitymizować nawet akty barbarzyństwa, jeżeli stanowione były w formach prawnych (np. ustawodawstwo nazistowskie czy komunistyczne) [71].

Profesor W. Łączkowski, zastanawiając się, czy możliwe jest oddzielenie prawa od moralności, jak to czynią pozytywiści prawni, akceptujący bez zastrzeżeń formułę zawartą w paremii *dura lex sed lex* i występujący w obronie prawa jako wartości samej w sobie, stwierdza w konkluzji swoich rozważań, że przepisy, które drastycznie naruszają przyrodzone prawa ludzkie w ogóle nie są prawem. Formułując tę kategoryczną tezę, profesor odwołuje się do zasad przyjętych już w prawie rzymskim, gdzie prawem był tylko taki zespół reguł postępowania, który był zgodny z zasadami słuszności i sprawiedliwości i był usankcjonowany przez społeczność [72].

W relacjach funkcjonalnych chodzi o wyjaśnienie, w jaki sposób normy moralne wpływają na treść norm prawnych i odwrotnie, w jaki sposób prawo wpływa na treść przekonań moralnych.

Szczególne role etyki prawniczej wynika ze szczególnej roli prawa, które jest bliskie moralności. Prawo bowiem reguluje wiele zachowań ludzkich, recypując określone normy ze standardów etycznych zachowań.

Prawo bez względu na to, czy będzie neutralne wobec uznawanych wartości czy też będzie zakorzenione w tradycyjnym systemie wartości, nigdy nie będzie satysfakcjonować ogółu obywateli, ponieważ normy

prawa stanowionego nie mogą być aksjologicznie neutralne. Dlatego w procesie stanowienia prawa i jego wykładni należy przyjąć taki system aksjologiczny, który charakteryzuje się wartościami uniwersalnymi wyrażonymi w prawie międzynarodowym i Konstytucji RP.

Profesor W. Łączkowski zwraca uwagę na to, że u podstaw każdego systemu prawa zawsze znajduje się jakaś aksjologia. Naiwnie brzmią głosy uzasadniające potrzebę neutralności aksjologicznej prawa, dlatego że jest ono adresowane do wszystkich obywateli, którzy uznają różne wartości [73].

Mówiąc o tej kwestii, należy zauważyć, że stanowienie prawa w Rzeczypospolitej Polskiej odbywa się w specyficznych warunkach państwa podlegającego wciąż jeszcze transformacji ustrojowej, będącego w procesie przechodzenia od ustroju autorytarnego, opartego na zasadach filozofii marksistowskiej, do ustroju demokratycznego, opartego na zasadach filozofii liberalno-demokratycznej, bliżej pod względem naukowym nieokreślonych.

W warunkach tej transformacji zmiany prawno-ustrojowe, ich aksjologia, opierają się w większym stopniu na wiedzy potocznej i intuicyjnej niż na podstawach naukowych, określających założenia społeczno-ekonomiczne i prawno-ustrojowe modelu państwa. Trudności te pogłębia trwający proces dostosowawczy systemu prawnego do wymogów i standardów prawa europejskiego, który w kategoriach naukowych również nie jest sprecyzowany.

Profesor Z. Ziemiński, rozważając kwestie wartości konstytucyjnych, zwraca uwagę, że wiedza, na której opiera się formułowanie założeń aksjologicznych współczesnego systemu prawnego, w stosunkowo małym stopniu odwołuje się do teorii naukowych.

Zauważa, że koncepcje ustrojowe, nawet gdy opierają się na teoriach ekonomicznych, to nie jest to wpływ bezpośredni, lecz poprzez dyrektywy polityczne oraz ideologię poszczególnych grup i klas społecznych. Podobnie ma się rzecz z odwołaniem się do teorii socjologicznych zazwyczaj mniej wyraźnie zarysowanych niż teorie ekonomiczne [74].

Tak więc oprócz braku wystarczających przesłanek naukowych, które by określały kierunki i zasady transformacji ustrojowej, sytuację w polskich realiach komplikuje to, że programy liczących się na polskiej scenie politycznej partii nie są doprecyzowane zarówno w sensie założeń społeczno-ekonomicznych, jak i w sensie ideologicznym.

Ideologia to zespół nierozstrzygalnych doraźnie poglądów oraz ocen dotyczących spraw doniosłych dla sytuacji określonych kategorii czy grup społecznych, a wyznaczających ich dążenia oraz sposób działania [75].

Można też inaczej zdefiniować pojęcie ideologii, a mianowicie: jest to system poglądów, idei, pojęć dotyczących życia społecznego, uwarunkowany interesami określonych klas, (warstw lub grup społecznych) powstających jako odzwierciedlenie ich interesów i służy utrzymaniu lub przekształcaniu istniejących stosunków społeczno-politycznych.

Proces prawotwórczy napotyka na istotne trudności wynikające z różnic aksjologicznych rzeczywistych lub pozorowanych, artykułowanych w rywalizacji politycznej.

W społeczeństwie pluralistycznym wśród różnych systemów etycznych i zbiorów reguł można wyróżnić moralność i system etyczny dominujący.

Za moralność dominującą uważać należy moralność faktycznie obecną w zachowaniach społecznych i wyrażoną w systemie obowiązujących norm prawa wewnętrznego i międzynarodowego. Moralnością faktycznie funkcjonującą w Rzeczypospolitej Polskiej jest system etyczny oparty o zasady katolickiej nauki społecznej, które akceptuje i wyznaje dominująca większość społeczeństwa.

W. Łączkowski zasadnie stwierdza, że chrześcijaństwo jest fundamentem kulturowym naszej cywilizacji. Jest to prawda historyczna, niezależna od jakiegokolwiek światopoglądu i nie ma obiektywnych powodów, aby o niej nie mówić lub jej zaprzeczać [76].

Jest to całkowicie nowa sytuacja aksjologiczna w stosunku do ukształtowanej w warunkach PRL, gdzie moralnością dominującą była tzw. moralność socjalistyczna lub określana mianem moralności klasy panującej, oparta na marksistowskiej koncepcji społeczeństwa socjalistycznego.

Ta właśnie etyka marksistowska, oparta na zakłamaniu rzeczywistości społecznej i ekonomicznej, na nienawiści klasowej i wrogości wobec religii i wierzeń, instrumentalnie egalitarna, wciąż jeszcze stanowi istotny motyw zachowań znacznej części społeczeństwa, która poddana w czasach PRL silnej indoktrynacji, nie potrafiła uwolnić się od przyjętych za własne fałszywych przekonań.

Światopogląd ten nie powinien być w świetle obowiązującego prawa publicznie wyrażany, zwłaszcza w działaniu partii politycznych, ponieważ zakazane jest odwoływanie się w programach partii i stowarzyszeń do

totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, który oparty był na tej właśnie ideologii (art. 13 Konstytucji RP).

Nienawistna człowiekowi ideologia i oparta na niej praktyka sowieckiego totalitaryzmu spowodowała śmierć ok. 110 mln ludzi, jak podaje o. prof. M. A. Krąpiec, powołując się na badania historyków [77].

Trudno zatem zrozumieć tolerowanie przez władze niepodległego państwa polskiego rozliczne usiłowania mające na celu usprawiedliwienie zbrodni komunistycznych i uniemożliwienie dociekania prawdy historycznej.

Temu celowi towarzyszyło w latach 90. XX w. demagogiczne hasło „wybierzmy przyszłość”, co znaczyć miało: nie zajmujemy się prawdą historyczną i odpowiedzialnością za zbrodnie komunizmu czy hitleryzmu.

Mówiąc o cnotach kardynalnych charakteru, tj.: roztropności, sprawiedliwości, męstwie i umiarkowaniu, prof. Krąpiec zwraca uwagę na szczególnie ważne znaczenie cnoty roztropności, na którą składają się: pamięć przeszłości, rozumienie terażniejszości i prognozowanie przyszłości.

Jest ogromnie ważną rzeczą, zauważa profesor, „by znać przeszłość własną, swoich rodziców, swojej rodziny, przeszłość swojego narodu i przeszłość narodów świata, aby móc wiedzieć, kiedy rodzą się wojny, kiedy jest pokój, co służy człowiekowi, a co nie służyło przedtem – to pomaga nam być normalnymi ludźmi”.

Oceniając sposoby rozwiązywania niektórych ważnych i decydujących o charakterze państwa problemów, przez odwołanie się do woli większości, prof. W. Łączkowski wyraża obawy, że w ten sposób może dochodzić do legalizacji zjawisk negatywnych, tylko dlatego, że są one w danym momencie popularne.

Możliwe jest selektywne ograniczanie, interpretowanie lub nawet tworzenie nowych reguł, według których np. realizacja wolności człowieka, wbrew głośzonym deklaracjom, nie musi uwzględniać interesów słabszych, niewinnych i bezbronnych.

Ilustrując tę tezę, W. Łączkowski wskazuje dla przykładu problem aborcji czy eutanazji. Próby legalizowania tych problemów przeprowadzane są na ogół wyszukaną intelektualnie interpretacją podstawowych wolności i praw człowieka. Zwraca też uwagę, że powstaje nowa semantyka, która starym, znanym pojęciom nadaje nową, specyficzną treść.

Tak piękne i szlachetne słowa, jak tolerancja, równość, wolność, godność, patriotyzm, służą czasami uzasadnianiu postaw dokładnie przeciwnych tradycyjnemu znaczeniu tych pojęć.

Na przykład termin „tolerancja” może być wykorzystywany do uzasadnienia paradoksu – nietolerancji mniejszości wobec większości.

Zwolennicy pozytywizmu prawnego chętnie mówią o potrzebie oddzielenia prawa od moralności, nie bacząc na to, że przy pomocy reguły większości wprowadzają do systemu prawa inną aksjologię lekceważącą tradycyjny system wartości [78].

Mówiąc o sposobie tworzenia prawa, prof. J. Winiecki stwierdził, że „mamy taką, a nie inną przeszłość, która wciąż rzutuje na nasze postawy, zachowania i czyny, a także na sposób tworzenia prawa. Powstaje ono w sposób całkowicie sprzeczny z zachodnimi standardami – pod pewne interesy lub przeciwko pewnym interesom – nie reguluje zachowań, lecz ma komuś coś umożliwić lub innemu coś utrudnić. Gdybyśmy nie weszli do Unii, takie tworzenie prawa pod interesy polityczne oznaczałoby stopniowe odejście od demokracji i wkraczanie w rodzaj semidyktatury, kapitalizmu koleistów” [79].

Określając prawa, a także je ograniczając, oraz kształtując obowiązki obywateli, konstytucyjne organy stanowiące powinny powodować się interesem i dobrem wspólnym obywateli, a także racją stanu Państwa, której podporządkowany być powinien interes jednostkowy obywatela w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza chronionych konstytucyjnie praw.

Rozległość sfery materialnego prawa administracyjnego, jego skomplikowanie, nadmierna szczegółowość oraz niespójność norm będąca wynikiem złej techniki legislacyjnej i amatorszczyzny w procesie stanowienia prawa, stworzyło sytuację, w której doktrynalne domniemanie powszechnej znajomości prawa stało się fikcją.

System prawny obowiązujący w PRL zakładał poprzez zasadę „*ignorantia iuris nocet*”, że ten kto popełni czyn niezgodny z prawem, nie może uchylić się od odpowiedzialności prawnej, twierdząc, że nie miał świadomości bezprawności swojego działania albo, że sądził, iż postępuje zgodnie z prawem.

Zasada ta, jak trafnie zauważa prof. A. Podgórecki, krzywdząca w wielu przypadkach, była w warunkach państwa o cechach autorytarnych, jednym z zasadniczych elementów cementujących system prawny.

Dopuszczenie w owych warunkach wielu możliwych przypadków naruszeń prawa, wynikłych z niewiedzy rzeczywistej lub sfingowanej dawało większe korzyści aniżeli drobiazgowo respektowanie sprawiedliwości w masie rozmaitych sytuacji [80].

To założenie fikcji prawnej, stanowiące fundament systemu prawnego PRL, zarówno w fazie jego stanowienia, jak i stosowania, przyjmowało za podstawę istnienie kompletności systemu prawnego, to znaczy, że nie zawiera on luk w prawie i niedopowiedzeń, a także bezwzględny prymat interesu państwa wobec obywatela.

Z oczywistych powodów w warunkach demokratycznego państwa prawnego tak rozumiany rygoryzm i fikcyjne założenie wyrażone we wspomnianej wyżej zasadzie nie może być tolerowane i to zarówno w fazie stanowienia, jak i stosowania prawa. Ma to znaczenie przy określaniu przepisów intertemporalnych i ustalaniu terminu wejścia w życie aktów prawnych, a także przy ich wykładni i stosowaniu.

### **Praworządność formalna i materialna**

Praworządność formalna to działanie organów państwa zgodnie z obowiązującym prawem, niezależnie jak to prawo może być oceniane w kategoriach aksjologicznych.

Praworządność materialna polega na zgodności działania organów państwa z prawem ocenianym dodatnio oraz na respektowaniu określonych wartości przy jego stosowaniu.

Państwo prawa (w rozumieniu praworządności materialnej) oznacza praworządne działanie jego organów, w którego systemie prawnym przyjmowane są określone doniosłe zasady, a w szczególności uwzględniana jest ochrona praw człowieka [81].

Rozważając kwestię aksjologii w procesie stanowienia i stosowania prawa, należy mieć na względzie także i to, że od dnia stowarzyszenia Polski z Unią Europejską dyrektywy prawa wspólnotowego i system wartości w nich wyrażony oraz wyrażony w aksjologii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stanowią wskazania dla kierunku reformowania polskiego systemu prawa i przystosowywania ustawodawstwa polskiego do wymogów prawa wspólnotowego.

Traktat o Unii Europejskiej (TWE) z 1992 r. przemianowanej na Wspólnotę Europejską określa cele i metody osiągania zamierzonych celów przy zachowaniu ściśle określonych zasad. Zasady te rozwinięte w orzeczeni-

ctwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można uważać za określające system wartości obowiązujący w prawie europejskim. Oto one:

- 1) zasada subsydiarności (art. 3b TWE), przewidująca oparcie wszystkich podejmowanych działań na określonej podstawie prawnej,
- 2) zasada legalności – solidarności (art. 5 TWE), oznaczająca, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w ich wewnętrznej przestrzeni prawnej,
- 3) zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 6 TWE),
- 4) zasada równouprawnienia ze względu na płeć (art. 119 TWE).

Szereg innych zasad sformułował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w toku praktyki orzeczniczej, precyzując ideę państwa prawnego. Są to:

- 1) zasada nieretroaktywności prawa wspólnotowego,
- 2) obowiązek wysłuchania strony przed wydaniem decyzji jej dotyczącej,
- 3) obowiązek uzasadnienia decyzji,
- 4) zasada zaufania (ochrony słusznego interesu),
- 5) zasada swobody prowadzenia działalności gospodarczej [82].

Mówiąc o celu wspólnot europejskich, T. Koncewicz zwraca uwagę, że celem ich było osiągnięcie dobrobytu, który nie mógłby być udziałem państw działających w pojedynkę. W celu osiągnięcia wspólnego dobra zrezygnowały one z części swojej suwerenności [83].

## Aksjologiczne aspekty wykładni prawa

Rozwijając twórczo teorię wykładni prawa, ciekawe i zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy myśli zawarła prof. E. Łętowska w następującej tezie: Wykładnia prawa jest procesem wtórnym wobec treści obowiązującej normy prawnej.

Tak więc w praktyce sądowego stosowania prawa mamy do czynienia nie z prawem stanowionym, wyrażonym w treści normy prawnej, lecz z jego odczytaniem [84].

W tej mierze E. Łętowska formułuje kategoryczną tezę, że „to, co w obrocie występuje jako prawo, nie jest nim samym, ale bywa zawsze rezultatem czyjegoś odczytania, czyjejs wykładni”.

Analogię można zastosować do wykładni prawa w procesie jego stosowania przez organy administracji.

Nie wdając się w ocenę tak kategorycznie sformułowanej tezy, zgodzić się trzeba, że w praktyce stosowania prawa poprzez jego interpretowanie, pozycję dominującą mają sądy oraz organy administracji publicznej.

Fakt ten świadczy o bardzo rozległej sferze podmiotów uprawnionych do stosowania prawa i jego interpretacji, co w oczywisty sposób powoduje wielość wykładni tych samych norm.

W ten sposób powstaje groźne w skutkach dla porządku prawnego zjawisko relatywizmu prawnego, które po części przewyżczone jest poprzez nadzór instancyjny nad sądami i organami administracji orzekającymi oraz poprzez wykładnię prawa. Wykładnia określa poprawne standardy interpretacji prawa z uwzględnieniem obowiązującej aksjologii, norm konstytucyjnych, konwencji i umów międzynarodowych oraz dyrektyw prawa europejskiego.

Tak więc praktyka odczytania prawa decyduje o tym, jaki jest standard jego stosowania. Standard ten podlega ocenie organizacji międzynarodowych powołanych do monitoringu stanu przestrzegania prawa i standardów jego stosowania.

Mówiąc o relacji między prawem a jego wykładnią, E. Łętowska przyrównuje te relacje do stosunku między własnością i posiadaniem, twierdząc, że własności, choć istnieje, nie można dostrzec. Jej zewnętrznym postrzeganym przejawem jest posiadanie. Wykładnia jest więc zjawiskiem „przez które prawo istnieje w obrocie jako byt [85].

Spory doktrynalne i jurydyczne toczą się zwykle w złudnym przekonaniu, że dotyczą treści prawa, podczas gdy w istocie dotyczą rezultatów jego wykładni. Dla rezultatów tej wykładni, niezależnie od przyjętej metody, istotne znaczenie ma kwestia aksjologii – systemu wartości.

Dla sądu problem wykładni prawa nie jest często kwestią niejasności czy braku precyzji normy prawnej, ale kwestią aksjologiczną. Zakładając wolę sądu zmiany utrwalonej w orzecznictwie sądowym rutyny interpretacyjnej, sędzia musi dostrzec problem aksjologiczny zawarty w treści normy prawnej poddanej interpretacji oraz chcieć podjąć ten problem w interesie praworządności [86].

Działanie takie jest możliwe wówczas, gdy sędzia posiada należycie ugruntowaną wiedzę prawniczą, umożliwiającą mu operowanie w całym systemie prawa, łącznie z prawem konstytucyjnym, wspólnotowym i międzynarodowym, a także, gdy jest motywowany wrażliwością obywatelską i wyznawanym systemem wartości uniwersalnych.

Pełną analogię w tym zakresie można odnieść do sytuacji organu administracji.

Jak wiadomo, system wartości ulega zmianom w określonych warunkach historycznych zmian polityczno-ustrojowych i światopoglądowych. Takie zmiany w polskiej rzeczywistości społecznej nastąpiły w 1989 r.

Zręby nowego ustroju politycznego i gospodarczego, a także odpowiadające mu uwarunkowania świadomościowe, określone zostały ostatecznie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej 2.04.1997 r. [87].

Po tej dacie utrwalony w Konstytucji system wartości nie uległ istotnej zmianie w sensie normatywnym. Natomiast poprzez wykładnię istotnych zasad Konstytucji dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny jej aksjologia została znacznie rozbudowana i przystosowana do wymogów demokratycznego państwa prawnego.

Tak więc osoby i organy sądowe oraz administracyjne uczestniczące w procesie odnowy etycznej prawa poprzez jego aksjologiczną interpretację mają do swojej dyspozycji następujące instrumentaria prawne.

1. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej wraz jej preambułą zawierającą syntetycznie ujęty katalog podstawowych wartości, które, jak wynika z uzasadnienia do ustawy zasadniczej, wzięte zostały z chrześcijańskiego dziedzictwa Polski i ogólnoludzkich wartości.
2. Szczególnie ważnym źródłem norm etycznych powszechnie obowiązujących są konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka. Do najważniejszych spośród nich należą:
  - a. Karta Narodów Zjednoczonych podpisana 26.06.1945 r. na konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco. Obecnie Kartę tę ratyfikowały 192 państwa. Na jej podstawie utworzono Trybunał Sprawiedliwości i nadano mu statut, stanowiący część integralną Karty. Organy NZ to: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa składająca się z 15 członków, Rada Gospodarcza i Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości składający się z 15 sędziów. Wyroki Trybunału obowiązany jest wykonywać każdy członek ONZ, w każdej sprawie, której jest stroną. Orzeczenia Trybunału dotyczą: interpretacji traktatu, każdego zagadnienia prawa międzynarodowego, naruszeń zobowiązań międzynarodowych i prawa międzynarodowego oraz rozmiarów odszkodowań.
  - b. Powszechna deklaracja praw człowieka z 10.12.1948 r.
  - c. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.01.1950 r.
  - d. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 16.12.1966 r.
  - e. Konwencja o prawach dziecka z 20.11.1989 r.

Ze względu na szczególnie ważne znaczenie Powszechnej deklaracji praw człowieka dla kształtowania uniwersalnych wartości etycznych omówienia wymagają jej podstawowe zasady.

Zgodnie z deklaracją, wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem oraz powinni postępować w stosunku do siebie w duchu braterstwa.

Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądy polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie. Nie wolno nikogo czynić niewolnikiem ani torturować lub traktować w sposób poniżający. Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do ochrony

przed jakąkolwiek dyskryminacją. Nikogo nie można samowolnie aresztować, zatrzymać lub wygnać z kraju. Każdy człowiek oskarżony o popełnienie przestępstwa ma prawo, aby uznać go za niewinnego, dopóki nie udowodni mu się winy podczas publicznie przeprowadzonej rozprawy sądowej.

Nie wolno samowolnie ingerować w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego godności lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa. Ma prawo opuścić własny kraj i do niego powrócić. Mężczyźni i kobiety mają równe prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Każdy człowiek ma prawo do posiadania własności i nikogo nie można samowolnie pozbawiać tego prawa. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania oraz do wolności opinii i jej wyrażania.

3. Aksjologię wyrażoną w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w wielu ustawach, w których odwołanie się do systemu wartości uznano za celowe.

Profesor E. Łętowska zauważa, że niechęć do zmiany utrwalonej w orzecznictwie aksjologii jest zrozumiała, zważywszy, że większość sędziów, zwłaszcza sądów wyższych instancji, wykształcona została i aksjologicznie ukształtowana w czasach PRL, w odmiennej od obowiązującej obecnie aksjologii, w nadmiernym kulcie dla każdego przepisu, nawet wówczas, gdy przepis ten miał wątpliwą wartość konstytucyjną.

Jak już wspomniano wyżej, podstawowym źródłem sankcjonowanych prawem wartości jest Konstytucja RP.

Jednakże niezmiennosc utrwalonych w Konstytucji wartości i zasad nie oznacza, że w procesie twórczej wykładni przepisów konstytucyjnych nie można wzbogacać ich treści o wartości wynikające na tle zmieniającej się rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej. Takiej interpretacji dokonuje Trybunał Konstytucyjny, który od dnia utworzenia konsekwentnie stoi na straży wartości konstytucyjnych i twórczo je rozwija.

Zwracając uwagę na niektóre brzemienne w istotne treści aksjologiczne normy, takie jak: prawo do sądu, ochrona praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, prawo do prywatności, zakaz wstecznego działania prawa, prawo do ochrony życia prywatnego, M. Safian podkreśla, że wprowadzenie tych norm do Konstytucji

z 1997 r. było wynikiem dorobku twórczej interpretacji zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 1 obowiązującej wcześniej Małej Konstytucji.

W licznych swoich orzeczeniach Trybunał wskazuje na obowiązek ustawodawcy przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji, zwracając uwagę, że w państwie prawa nie można tolerować przepisów niezrozumiałych dla ich adresatów, które ze względu na swoje wady trudno stosować. Nie może być bowiem źródłem obowiązków norma prawna niemożliwa do wykonania (*imposibilium nulla obligatio est*).

Zasada ta w szerokim zakresie ma zastosowanie do ustawodawstwa w sferze prawno-podatkowej i przywoływana jest często w orzecznictwie NSA (np. orzeczenie NSA z 3.04.2001 r., sygn. III SA 3108/00).

Spośród innych ważnych aksjologicznie norm konstytucyjnych, interpretowanych w drodze wykładni przez Trybunał, należy wymienić art. 30 Konstytucji, mówiący o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka i obywatela. Z tej właśnie normy Trybunał wywiódł niekonstytucyjność przepisu ustawy zezwalającego na eksmisję lokatora na bruk, uznając prawo każdej osoby do dachu nad głową [88].

Ważne wartości konstytucyjne zawarte są w art. 1 Konstytucji, stanowiącym, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Norma ta jest szczególną dyrektywą interpretacyjną w procesie poszukiwania mechanizmów rozwiązywania kolizji między zasadami chroniącymi interesy jednostkowe i grupowe, a chroniącymi dobro wspólne Polaków.

Dobro wspólne to wartość szczególna z punktu widzenia racji stanu państwa. To kwestia poszanowania i ochrony dziedzictwa narodowego, tj. tradycji, kultury, religii, patriotycznych wartości oraz poszanowania pamięci Polaków mogących stanowić wzorce etyczne i patriotyczne.

W związku z treścią art. 1 Konstytucji na uwagę zasługuje m.in. orzeczenie Trybunału z 30.01.2001 r., sygn. K 17/2000 r., w którym wyrażone zostało stanowisko: z zasady, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli wynika potrzeba przedłożenia dobra wspólnego ponad dobro indywidualne czy grupowe.

Tak więc wobec niedoskonałości prawa często obciążonego piętnem niekompetencji, partyjniactwa, fiskalizmu, a czasem wręcz zarzutem korupcyjności, sądy stają w obliczu dwóch możliwości. To znaczy: albo ścisłego stosowania w praktyce orzeczniczej obowiązującego przepisu prawa bez głębszej refleksji, co do jego zgodności z przepisami Konstytucji i systemem

wartości w niej wyrażonym, z prawem międzynarodowym i całym systemem obowiązującego prawa, albo też przyjęcia innej metody interpretacji, tzw. prawnonaturalnej i oparcia myślenia na nowych zasadach. Zasadach uznających, że ustawodawca nie jest nieomylny ani nietykalny i przyjęcie, że podstawowym obowiązkiem sądu jest wymierzanie sprawiedliwości, a nie tylko stosowanie przepisów prawa.

O tym, co jest słuszne i sprawiedliwe, rozstrzyga nie tylko norma prawna, ale także powinien orzekać sąd, analizując stosowaną normę w kontekście uniwersalnej aksjologii konstytucyjnej.

Radykalne stanowisko w tej sprawie zajmowali już w 1995 r. J. i E. Łętowscy, wyrażając pogląd, że kreatywność sędziowska wyrażająca się w świadomości istnienia różnych metod wykładni (w tym także wykładni aksjologicznej, inspirowanej aktami nowymi, poddanymi już transformacji, wykładni systemowej niestroniącej od uwzględniania także prawa międzynarodowego) pozwala na znacznie więcej i znacznie pewniej dogmatycznie, legalistycznie i pragmatycznie niż budzące zastrzeżenia wezwania do prostego odwołania się do prawa o złej metryce czy odmowa poddania dawnego prawa sanującym zabiegom interpretacyjnym [89].

**Część III**  
Pragmatyka  
służbowa  
w administracji

## Pragmatyki służbowe urzędników

Pragmatyka służbowa urzędnika administracji pozostaje w bliskim związku z etyką administracji, a zwłaszcza z tą jej częścią, która obejmuje etykę zawodową.

Pragmatyka urzędnika administracji, zwana też prawem urzędniczym, określa w wyrazie normatywnym (prawnie wiążącym) prawa i obowiązki urzędników administracji rządowej i samorządowej. Poza tym pragmatyki służbowe określają zasady odpowiedzialności zawodowej za nieprzestrzeganie obowiązujących norm prawnych.

Pragmatyki służbowe obejmują, oprócz uprawnień, katalog podstawowych obowiązków urzędniczych, takich jak:

- 1) zobowiązanie do przestrzegania przepisów prawa, które stanowi gwarancję praworządnego działania administracji,
- 2) ochrona interesu społecznego i indywidualnych interesów oraz praw obywatelskich,
- 3) racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,
- 4) rzetelne, sprawne i terminowe wypełniania obowiązków,
- 5) zachowanie bezstronności oraz tajemnicy państwowej i służbowej,
- 6) doskonalenie wiedzy zawodowej,
- 7) życzliwość i uprzejmość w kontaktach z obywatelami,
- 8) godne zachowanie w służbie i poza służbą [90].

Część zachowań niezgodnych z obowiązkami urzędników stanowi czyny zabronione przez prawo karne.

W szczególności będą to przestępstwa: sprzedajności polegające na przyjęciu korzyści osobistej lub majątkowej albo przyjęciu jej obietnicy, przestępstwa spowodowane przekroczeniem uprawnień, niedopełnienie obowiązków polegające na zaniechaniu działania lub na niewłaściwym działaniu, przestępstwa wymuszenia zeznań lub informacji, ujawnienia tajemnicy i poświadczenia nieprawdy.

Za naruszenie obowiązków, które nie są przestępstwem lub wykroczeniem w rozumieniu przepisów prawa karnego, urzędnicy ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. Zasadą jest, że za jedno wykroczenie można wymierzyć w postępowaniu dyscyplinarnym tylko jedną karę.

Katalog kar dyscyplinarnych jest różny i przewiduje następujące sankcje za naruszenie obowiązków urzędniczych: ostrzeżenie, upomnienie, nagana, grzywna, zawieszenie lub obniżenie wynagrodzenia, obniżenie stopnia służbowego, ograniczenie możliwości awansu, przeniesienie na niższe stanowisko, wydalenie ze służby.

Obowiązek urzędnika powstrzymania się od działań sprzecznych z prawem obejmuje jakże trudną w praktycznej realizacji powinność zawiadomienia zwierzchnika oraz osoby kierującej danym urzędem o popełnionym lub planowanym przestępstwie.

O skali trudności wykonania takiego obowiązku, określonego w art. 304 § 2 k.p.k., świadczyć może ujawnienie w tym trybie tak zwanej „afery hazardowej”, w wyniku czego konsekwencje niezastużenie poniósł w 2008 r. kierujący Centralnym Biurem Antykorupcyjnym.

Wobec nasilających się zjawisk naruszania prawa ze szkodą dla interesu społecznego i bezpieczeństwa państwa przez osoby pełniące funkcje publiczne, w niektórych państwach tolerowana jest, a nawet nagradzana, praktyka określana mianem „Whistle-blowing”.

Praktyka ta polega na oczekiwaniu ze strony opinii publicznej, że urzędnicy i członkowie korporacji ujawniać będą opinii publicznej szkodliwe, a zwłaszcza niezgodne z prawem praktyki, wobec których przeciwdziałanie wewnątrz instytucji nie było możliwe lub skuteczne. W związku z tym oczekiwaniem demokratycznej opinii publicznej, w niektórych państwach uchwalono przepisy mające na celu ochronę urzędników sygnalizujących tego rodzaju nieprawidłowości. Tego rodzaju ochrona przewidziana jest np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie powołany został specjalny urząd – Radcy Specjalnego, do którego obowiązków należy ochrona urzędników administracji rządowej przed represjami stosowanymi na skutek zawiadomienia o nieprawidłowości działania urzędników i instytucji [91].

W polskim systemie prawnym brak jest ochrony czy też promocji takich zachowań, co wobec upolitycznienia kierowniczych stanowisk w administracji rządowej i samorządowej sprzyja szerzeniu się zjawiska klientelimu politycznego i przestępczych praktyk korupcyjnych. Fragmentarycznie tylko sytuację, o której mowa, reguluje przepis zawarty w pragmatykach służbowych. Zgodnie z tym przepisem urzędnik, który jest przekonany, że polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, jest obowiązany poinformować o tym na piśmie przełożonego.

W takiej sytuacji ma też obowiązek powstrzymać się od wykonania polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia oraz ma obowiązek poinformować o takiej sytuacji kierownika jednostki.

Art. 153 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że powołanie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Warunek politycznej neutralności, artykułowany w powyższej normie konstytucyjnej, nie odnosi się do urzędników administracji samorządowej.

Korpus służby cywilnej z założenia składać się powinien z urzędników profesjonalnych, służących państwu, a nie zmieniającym się ekipom politycznym i ich doraźnym celom. Pomimo tej zasady, wyraźnie określonej w art. 87 ustawy o służbie cywilnej, w stosunku do części znaczących stanowisk urzędniczych zakaz przynależności do partii politycznych został wyłączony. Chodzi tu o tak zwany „korpus polityczny”, w skład którego wchodzi członkowie Rady Ministrów i wysocy rangą urzędnicy (sekretarze i podsekretarze stanu, wojewodowie i wicewojewodowie).

Korpus polityczny obejmuje umownie także osoby zatrudnione na najwyższych stanowiskach w administracji samorządowej, choć formalnie zasada taka nie jest w prawie uregulowana.

Prawo urzędnicze określa status prawny trzech zasadniczych grup funkcjonariuszy służb publicznych oraz specyficzne dla tych profesji wymogi etyczno-moralne określane jako powinności urzędnicze.

Wyróżniamy następujące pragmatyki:

1. pracowników urzędów państwowych,
2. korpusu służby cywilnej,
3. pracowników samorządowych.

Pojęcie prawa urzędniczego wiąże się ściśle z pojęciem służby publicznej, które obejmuje osoby zatrudnione na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach, tj. w urzędach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i wykonujących różnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań.

Art. 417 k.c. używał pojęcia „funkcjonariusz państwowy” na określenie pracowników organów władzy, administracji bądź gospodarki państwa.

Po nowelizacji k.c. w 2004 r. definicja ta została zastąpiona określeniem „osoba wykonująca władzę publiczną”. Pojęcie „władza publiczna” użyte zostało w Konstytucji RP z 1997 r. w art. 77, gdzie powiedziano, że

każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Interpretacji pojęcia władzy publicznej dokonał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 4.12.2001 r., stwierdzając, że obejmuje ono wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, przy czym pojęcie to jest tożsame z pojęciem organu państwa.

W pojęciu tym mieszczą się także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej na skutek powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej.

Tak więc można powiedzieć, że pojęcie „funkcjonariusz publiczny” czy „władza publiczna” jest pojęciem szerszym od pojęcia pracownika administracji publicznej.

Pod pojęciem „pracownik administracji” należy rozumieć osobę wykonującą czynności związane z funkcjonowaniem organów administracji publicznej oraz czynności administracyjne w innych urzędach i jednostkach organizacyjnych państwa.

Rozumienie „zatrudnienia w administracji publicznej” wyjaśnił na potrzeby całej wspólnoty europejskiej Europejski Trybunał Sprawiedliwości, stanowiąc, że oznacza ono zatrudnianie na stanowiskach związanych z bezpośrednim wykonywaniem funkcji władczych w celu zabezpieczenia ogólnych interesów państwa lub władzy publicznej, których sprawowanie wymaga zachowania szczególnego stosunku lojalności ze strony tych osób wobec państwa.

Z tego względu jest oczywiste, że zatrudnianie w służbie publicznej poddane jest szczególnym regulacjom prawnym, określanym mianem pragmatyk służbowych.

Pragmatyki służbowe ustalają zasady rekrutacji, kariery zawodowe, katalog praw i obowiązków, zasady odpowiedzialności, szczególne uprawnienia pracowników zatrudnionych w organach państwa i samorządu terytorialnego.

Treścią stosunków służbowych w administracji są obowiązki i kompetencje wiążące się z wykonywaniem funkcji urzędowych oraz obowiązki i uprawnienia pracownicze.

Prawo służby publicznej należy do różnych dziedzin prawa, takich jak prawo pracy i prawo administracyjne. Do prawa administracyjnego należy: nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania, powołania,

rozwiązania stosunku służbowego, a także przeniesienie, zakres podporządkowania oraz obowiązki pracownika.

W polskim systemie prawnym dostęp do służby publicznej jest powszechny na jednakowych zasadach, pod warunkiem posiadania obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych (art. 60 Konstytucji).

Prawna regulacja statusu pracowników administracji publicznej, czyli korpusu wykonawczego, zawarta została w kilku ustawach określanych mianem pragmatyk służbowych, a mianowicie:

1. W Ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, zmienionej ustawą z 30.12.2015 r. (DzU z 2016 r. poz. 34), która weszła w życie 24.01.2016 r.; ustawa ta reguluje status kadr administracji rządowej;
2. W Ustawie o pracownikach urzędów państwowych z 16.09.1982 r. (DzU z 1982 r. nr 31 poz. 214) regulującej status pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych niebędących organami administracji publicznej;
3. W Ustawie o pracownikach samorządowych z 21.11.2008 r. (DzU nr 223 poz. 1458) regulującej status pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Status funkcjonariuszy służb mundurowych (policja, straż graniczna, służba celna) określają odrębne regulacje (pragmatyki).

W następstwie funkcjonowania różnych pragmatyk służbowych – samorządowej z 2008 r., urzędniczej z 1982 r., służby cywilnej z 2008 r. – mamy nadmierne i nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji pracowniczej urzędników różnej kategorii, zróżnicowanie ich wymogów etyczno-moralnych.

Zasady służby cywilnej określone ustawą z 1966 r. były w następnych latach z przyczyn politycznych wielokrotnie modyfikowane, co zostanie omówione w dalszej części wykładu.

Analizując prawne regulacje statusu pracowników administracji publicznej, można wskazać na następujące, wspólne zasady obowiązujące kadrę administracji publicznej:

1. Zasada oddzielenia stanowisk publicznych służących kształtowaniu i realizacji celów politycznych od stanowisk urzędniczych służących wykonywaniu zadań państwa poprzez załatwianie spraw indywidualnych.
2. Zasada otwartości w dostępie do stanowisk urzędniczych w administracji.
3. Zasada równości oznaczająca stosowanie takich samych wymagań i procedur w dostępie do stanowisk urzędniczych.

4. Zasada konkurencyjności przewidująca postępowanie konkursowe.
5. Zasad profesjonalizmu.

Służba państwowa w tradycyjnym znaczeniu oznacza stosunek prawny między obywatelami a państwem, w ramach którego funkcjonariusz służby publicznej wykonuje zadania – kompetencje państwa.

Służba w jednostkach samorządu terytorialnego oznacza stosunek prawny, w ramach którego zatrudniony pracownik realizuje zadania tych jednostek przekazanych przez państwo lub jako zadania zlecone.

Niezależnie od miejsca realizacji tych funkcji (aparatury rządowej czy samorządu terytorialnego) służba ta ma charakter służby publicznej, realizowanej w interesie publicznym z możliwością stosowania środków władczych.

W zakresie, w jakim specyfika pracy w administracji tego nie wymaga, celowe jest poddanie stosunków pracy w administracji regulacjom powszechnego prawa pracy.

Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych regulowane są wyłącznie prawem administracyjnym w formie aktu administracyjnego, dlatego poddane zostały kontroli sądu administracyjnego.

Prawo urzędnicze obejmuje nie tylko normy określające sposoby nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, ale również normy określające sposób realizacji zadań administracji.

Za naruszenie obowiązków i norm etyki zawodowej urzędnik ponosił odpowiedzialność prawną: służbową, cywilną, karną.

Ustawa o służbie cywilnej wskazuje na szczególne warunki, takie jak wykształcenie, cechy osobowe, przygotowanie zawodowe, które muszą spełniać osoby ubiegające się o mianowanie. Inne warunki muszą spełniać osoby ubiegające się o wykonywanie funkcji publicznych na zasadzie wyboru. Między innymi muszą posiadać bierne prawo wyborcze.

W służbie publicznej można wyodrębnić: korpus polityczny i korpus wykonawczy administracji.

Korpus polityczny tworzą ludzie, którzy otrzymali swoje stanowiska dlatego, że oprócz profesjonalnych kwalifikacji prezentują określone poglądy polityczne lub należą do określonych partii.

Korpus polityczny centralnej władzy wykonawczej tworzą członkowie Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu, wojewodowie, wicewojewodowie, doradcy w gabinetach politycznych. Osoby te odchodzą z tego korpusu wraz ze zmianą rządu.

## Status prawny pracowników służby cywilnej

Zmiana opcji rządzącej powoduje zainteresowanie prawem urzędniczym i tworzeniem nowych projektów zmieniających to prawo.

I tak ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. wskutek zmian politycznych została uchylona nową ustawą z 18.12.1998 r. Następne zmiany ekip rządzących wprowadzały w tej ustawie kolejne zmiany, np. dotyczące obsadzania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, które później Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne. Następnie ogłoszono ustawę z 24.07.2006 r. o służbie cywilnej, której uchwaleniu również towarzyszyły względy polityczne. Odrębnie uregulowano zasady doboru kadr na wysokie stanowiska w państwie. Zasady te określa ustawa z 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym. Kolejną uchwaloną ustawę o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. zmieniono również ze względów politycznych 30.12.2015 r.

Według ustawy o służbie cywilnej, urzędnikiem służby cywilnej może być osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiada kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania do służby cywilnej, jest nieskazitelnego charakteru. Każda osoba spełniająca te warunki może ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej.

Obecnie główne zasady etyki urzędniczej zostały określone w Kodeksie etyki służby cywilnej ustanowionym Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej jednolicie reguluje status prawny pracowników administracji rządowej. Uchwalona została, jak to określono we wstępie, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. W tym celu ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

1. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:
  - a) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
  - b) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,
  - c) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
  - d) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołowych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,
  - e) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,
  - f) Biurze Nasiennictwa Leśnego– zwanych dalej „urzędami”.
2. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.
3. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.
4. Prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej.

W rozumieniu ustawy o służbie cywilnej:

1. pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;
2. urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;
- 3). członek korpusu służby cywilnej oznacza osobę, o której mowa w pkt 1 i 2.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej był do czasu ostatniej zmiany ustawy Szef Służby Cywilnej. Podlegał on bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów.

Przy prezie Rady Ministrów działała Rada Służby Cywilnej, zwana dalej „Radą”.

Do zakresu działania Rady jako organu opiniodawczo-doradczego należało w szczególności wyrażanie opinii w sprawach:

1. dotyczących służby cywilnej przedstawianych jej przez prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy;
2. projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
3. projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie;
4. proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej;
5. projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;
6. planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
7. etyki korpusu służby cywilnej;
8. dotyczących powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej, w zakresie określonym w ustawie;
9. projektu regulaminu określającego tryb pracy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej;
10. sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, o którym mowa w art. 15 ust. 7.

Dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej. Dyrektor generalny urzędu ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu, zwanym dalej „Biuletynem urzędu” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony.

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej odbywają służbę przygotowawczą.

Służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków.

Kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, dyrektor generalny urzędu określa jej zakres i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony.

Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.

Służba przygotowawcza kończy się egzaminem. Zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu określa dyrektor generalny urzędu.

Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej są zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej.

Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę podlega pierwszej ocenie w służbie cywilnej.

Po dokonaniu oceny kierujący komórką organizacyjną wnioskuje do dyrektora generalnego urzędu, w przypadku przyznania oceny pozytywnej, o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony.

O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która:

1. jest pracownikiem służby cywilnej;
2. posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
3. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
4. zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński;
5. jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

Szef Służby Cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania.

Urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie o następującej treści:

„Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”.

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska:

1. dyrektora generalnego urzędu;
2. kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób;
3. wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy;
4. kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób.

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

1. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
2. nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
3. posiada kompetencje kierownicze;
4. posiada co najmniej sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;
5. posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–4;
6. spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej następuje, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, w razie:

1. dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny pracy;
2. stwierdzenia przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych trwałej niezdolności do pracy uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków urzędnika służby cywilnej; w celu zbadania stanu zdrowia urzędnika można skierować go do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z urzędu lub na jego prośbę;
3. z powodu utraty nieposzlakowanej opinii;
4. likwidacji urzędu, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, w razie:

1. osiągnięcia przez pracownika wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury;
2. odmowy poddania się badaniu przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia może nastąpić w razie jego nieobecności w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić także w drodze porozumienia stron lub za trzymiesięcznym wypowiedzeniem na skutek rezygnacji urzędnika służby cywilnej.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia z winy urzędnika może nastąpić w razie:

1. ciężkiego naruszenia przez urzędnika podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jeżeli wina urzędnika jest oczywista;
2. popełnienia przez urzędnika w czasie trwania stosunku pracy przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem;
3. zawinionej przez urzędnika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie jest możliwe wyznaczenie urzędnikowi stanowiska uwzględniającego jego przygotowanie zawodowe.

Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia z winy urzędnika nie może nastąpić po upływie miesiąca od dnia uzyskania wiadomości o okoliczności uzasadniającej.

## Obowiązki członka korpusu służby cywilnej

Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności:

1. przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
2. chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela;
3. racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;
4. rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
5. dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej;
6. rozwijać wiedzę zawodową;
7. godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych.

Jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać.

Członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego urzędu.

Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.

Członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego.

Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich.

Członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.

W urzędzie nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.

Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu.

### **Oceny okresowe pracowników służby cywilnej**

Urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego.

Ocena okresowa dotyczy wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Ocenę okresową sporządza się na piśmie i niezwłocznie zapoznaje z nią ocenionego członka korpusu służby cywilnej.

Ocenę okresową członka korpusu służby cywilnej sporządza się co 24 miesiące.

Ocena okresowa członka korpusu służby cywilnej zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

Od oceny okresowej służy, w terminie 7 dni od dnia zapoznania się z oceną, sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu.

Sprzeciw rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia.

W razie uwzględnienia sprzeciwu ocenę okresową zmienia się albo sporządza po raz drugi. W razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej, członek korpusu służby cywilnej może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, odwołać się do sądu pracy.

### **Ważniejsze uprawnienia członka korpusu służby cywilnej**

Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej.

Wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych

zadań, dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej oraz dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

Ustanowiono dziewięć stopni służbowych urzędników służby cywilnej.

Stopniom służbowym są przyporządkowane stawki dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

W razie wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika służby cywilnej z powodu tymczasowego aresztowania, dyrektor generalny urzędu, w którym urzędnik ten wykonywał pracę, jest obowiązany ponownie zatrudnić go, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe, jeżeli postępowanie karne zostało umorzono lub gdy zapadł wyrok uniewinniający, a urzędnik zgłosił swój powrót do pracy w ciągu siedmiu dni od uprawomocnienia się orzeczenia.

W razie odmowy ponownego zatrudnienia w służbie cywilnej, przysługuje odwołanie do sądu pracy.

Czas pracy członków korpusu służby cywilnej nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż osiem tygodni.

Członek korpusu służby cywilnej uczestniczy w szkoleniach w służbie cywilnej.

Szkolenia w służbie cywilnej obejmują:

1. szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej;
2. szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
3. szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
4. szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu.

### **Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej**

Członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej ani po upływie dwóch lat od popełnienia tego czynu.

Jeżeli członek korpusu służby cywilnej z powodu nieobecności w pracy nie ma możliwości złożenia wyjaśnień, bieg trzymiesięcznego terminu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia jego stawienia się do pracy.

Jeżeli czyn członka korpusu służby cywilnej zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie następuje nie wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego.

Karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata.

Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej są:

1. upomnienie,
2. nagana,
3. pozbawienie możliwości awansowania przez dwa lata na wyższy stopień służbowy,
4. obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25%, przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy,
5. obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej,
6. wydalenie ze służby cywilnej.

Prawomocne orzeczenie kary wymienionej w ust. 2 pkt 4 powoduje wygaśnięcie stosunku pracy.

Prawomocne orzeczenie kary wydalenia ze służby lub z pracy w urzędzie powoduje zakaz ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez pięć lat.

Za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać upomnieniem na piśmie. Ukaranie może być poprzedzone postępowaniem mającym na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy.

Członek korpusu służby cywilnej może w ciągu siedmiu dni od wymierzenia mu kary upomnienia wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu.

W razie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 2, dyrektor generalny urzędu niezwłocznie przekazuje sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu. Przekazanie sprawy rzecznikowi wszczyna postępowanie wyjaśniające.

Sprawy dyscyplinarne członków korpusu służby cywilnej rozpoznają komisje dyscyplinarne:

1. I instancji – komisja dyscyplinarna;
2. II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, zwana dalej „Wyższą Komisją Dyscyplinarną”.

Sprawy dyscyplinarne osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędu rozpoznaje w I i II instancji Wyższa Komisja Dyscyplinarna.

Sprawy dyscyplinarne osób zajmujących stanowiska wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców rozpatruje w I instancji komisja dyscyplinarna działająca w urzędzie obsługującym Głównego Lekarza Weterynarii.

Komisję dyscyplinarną urzędu powołuje dyrektor generalny urzędu spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie.

Dyrektorzy generalni urzędów mogą w drodze porozumienia powołać wspólną komisję dyscyplinarną dla kierowanych przez nich urzędów.

Wyższą Komisję Dyscyplinarną powołuje prezes Rady Ministrów.

Rzecznika dyscyplinarnego urzędu powołuje dyrektor generalny urzędu spośród podległych mu członków korpusu służby cywilnej.

Rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające o wszczęciu postępowania; rzecznik zawiadamia osobę, której ono dotyczy.

Rzecznik dyscyplinarny postanawia o przekazaniu komisji dyscyplinarnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego albo o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Komisja dyscyplinarna wszczyna postępowanie dyscyplinarne z dniem zgłoszenia wniosku rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania.

Obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy, z zastrzeżeniem przepisów o ochronie tajemnicy ustawowo chronionej. W przypadku, gdy rzecznik dyscyplinarny wniósł o orzeczenie kary wydalenia ze służby cywilnej albo kary wydalenia z pracy w urzędzie, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę spośród członków korpusu służby cywilnej.

Komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy, w toku której wystuchuje rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego oraz jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony, a także po rozpatrzeniu innych dowodów mających znaczenie w sprawie.

Nieusprawiedliwione niestawiennictwo obwinionego lub jego obrońcy nie wstrzymuje rozpoznania sprawy.

Rozprawa jest jawna. W uzasadnionych przypadkach skład orzekający może wyłączyć jawność rozprawy, jednakże ogłoszenie orzeczenia jest jawne.

Orzeczenie wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia orzeczenia.

Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej strony mogą odwołać się, za pośrednictwem komisji dyscyplinarnej I instancji, do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Komisja dyscyplinarna I instancji przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania.

Od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.

Kary dyscyplinarne ulegają zatarciu, a odpis orzeczenia dołączony do akt osobowych podlega zniszczeniu po upływie trzech lat od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia o ukaraniu. Na wniosek ukaranego zatarcie może nastąpić po upływie dwóch lat.

Jeżeli w okresie przed zatarciem kary dyscyplinarnej członek korpusu służby cywilnej będzie ponownie ukarany dyscyplinarnie, termin trzech lat, o którym mowa w ust. 1, liczy się od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia o ponownym ukaraniu.

Kara upomnienia na piśmie ulega zatarciu po upływie roku od dnia uprawomocnienia.

Ustawa o służbie cywilnej nie ma zastosowania do pracowników pomocniczych i obsługi do których stosuje się Kodeks pracy.

Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie mają zastosowania do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędach nienależących do administracji rządowej, do których stosuje się przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.

Również przepisów tych nie stosuje się do korpusu służby zagranicznej. Tutaj obowiązuje ustawa z 27.07. 2001 r. o służbie zagranicznej.

Podobnie do służby celnej ma zastosowanie Kodeks pracy i ustawa Kodeks celny.

Ustawą z 30.12.2015 r. dokonano istotnych zmian w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. W szczególności zmiany te stanowią, że wszystkie stanowiska w służbie cywilnej będą obsadzone w drodze powołania, a nie w drodze konkursu. Określono w inny sposób wyższe stanowiska w służbie publicznej, stanowiąc, że są to: dyrektor generalny urzędu, dyrektor i zastępca dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w Urzędzie Rady Ministrów, ministerstwie i urzędzie centralnym, dyrektor i zastępca dyrektora wydziałów lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim, wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępca kierujący komórką organizacyjną i jego zastępca w Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Stanowisk takich jak wyżej wymienione jest około 1,6 tys.

Dalej ustawa stanowi, że stosunek pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygasają po upływie 30 dni od daty wejścia w życie nowelizacji, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy.

Nowelizacja wprowadza formę powołania, a nie konkursy na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej.

Zlikwidowany został także wymóg posiadania przez Szefa Służby Cywilnej co najmniej 5 stażu pracy na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub 7-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Zniesiony został też wymóg, by nie był on członkiem partii politycznej w okresie 5 lat poprzedzających objęcie stanowiska. Dotychczasowa Rada Służby Cywilnej została zlikwidowana, a na jej miejsce ma powstać Rada Służby Publicznej, powoływana przez prezesa Rady Ministrów na 4 lata, w liczbie od 7 do 9 członków, którzy funkcje swe mają pełnić społecznie [92].

Przedstawione powyżej w skrócie zmiany w ustawie o służbie cywilnej spowodowane były skrajnym upolitycznieniem kierowniczych stanowisk w administracji i jej absurdalnym ilościowym rozbudowaniem i zaangażowaniem w realizacji celów politycznych układu rządzącego PO-PSL. Sytuacja ta wymagała radykalnych działań, celem przywrócenia kryterium fachowości i lojalności oraz służebności wobec interesów społeczeństwa i państwa.

## Stosunek pracy pracowników urzędów państwowych

Ustawa o z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych określiła prawa i obowiązki urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Senatu, Sądzie Najwyższym, NSA, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie RiT, Krajowym Biurze Wyborczym, Inspekcji Pracy, Regionalnych Izbach Obrachunkowych, IPN, Rządowym Centrum Legislacji itp.

Z dniem 27.01.1995 r. uchylone zostały przepisy tej ustawy regulujące zasady zawiązywania stosunków pracy z pracownikami urzędów państwowych na zasadzie mianowania i od tego czasu mogą być nawiązywane wyłącznie na mocy tej ustawy stosunki pracy na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie zachowały moc nawiązane do tego czasu stosunki pracy na podstawie mianowania.

Ustawa wprowadza też wymóg aplikacji trwającej 12 miesięcy, kończącej się oceną kwalifikacyjną, oprócz urzędników państwowych wymienia drugą kategorię zatrudnionych niebędących urzędnikami.

W ten sposób w urzędach państwowych zatrudniani są na podstawie tej ustawy urzędnicy: mianowani, którzy nabyli ten status do 27.01.1995 r. oraz urzędnicy państwowi niemianowani.

Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym może nastąpić:

1. na skutek ujemnej oceny kwalifikacyjnej,
2. w związku z likwidacją urzędu lub jego reorganizacją,
3. na skutek niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku,
4. na skutek trwałej utraty zdolności psychicznej lub fizycznej do pracy na zajmowanym stanowisku,
5. w związku z nabyciem prawa do emerytury.

Okres wypowiedzenia wynosi trzy miesiące.

Poza tym stosunek pracy z pracownikiem mianowanym może być rozwiązany bez wypowiedzenia z mocy prawa i winy urzędnika na skutek

ukarania karą dyscyplinarną wydalenia ze służby, prawomocnego skazania na karę pozbawienia praw publicznych lub prawa wykonywania zawodu, zawinionej utraty uprawnień do wykonywania zawodu itp.

Do wszystkich urzędników państwowych, mianowanych i niemianowanych, odnosi się katalog obowiązków normatywnych i etycznych uchwalony ustawą z 1982 r. Należą do nich:

1. przestrzeganie przepisów Konstytucji i innych aktów prawnych,
2. strzeżenie autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej,
3. obowiązek dążenia do pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa,
4. racjonalne gospodarowanie środkami,
5. rzetelne, terminowe i sprawne wykonywanie powierzonych obowiązków,
6. obowiązek przestrzegania tajemnicy państwowej i służbowej,
7. obowiązek rozwijania własnej wiedzy zawodowej,
8. obowiązek godnego zachowywania się w miejscu pracy i poza nią.

Poza tym urzędnik państwowy ma obowiązek: złożyć oświadczenie o stanie majątkowym, sumiennie wykonywać polecenie służbowe przełożonych z wyjątkiem sytuacji, gdy polecenie takie godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki. Wówczas urzędnik powinien przedstawić przełożonemu swe zastrzeżenia, a w razie potwierdzenia polecenia wykonać je, zawiadamiając o tym fakcie organ nadrzędny.

Ustawa z 1982 r. nie ma zastosowania do wojewody, ponieważ jest on pracownikiem administracji rządowej zatrudnianym na zasadzie powołania, podległym prezesowi Rady Ministrów. Stosuje się w tym przypadku przepisy ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie oraz ustawy z 3.07.1991 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących stanowiska kierownicze w państwie.

## Stosunek pracy pracowników samorządowych

Status pracowników samorządowych określała do końca 2008 r. ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych, zm. 1998 r. i 2000 r., ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz Kodeks pracy. Obecnie obowiązuje ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Odrębna regulacja statusu prawnego pracowników samorządowych ma na celu zaznaczenie odrębności administracji samorządowej od administracji rządowej oraz jednolite ukształtowanie statusu zawodowego pracowników administracji samorządowej.

Podstawowe zasady statusu prawnego pracownika samorządowego ukształtowane przepisami ww. ustawy są następujące .

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanowiono przepisy prawa pracy, określające status prawny pracowników samorządowych.

Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- a. urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- b. starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- c. urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;
- d. biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- e. biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie:
  - a. wyboru:
    - w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wice-marszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
    - w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
    - w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
    - w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi;
  - b. powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
  - c. umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi.
2. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:
  - a. urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych,
  - b. doradców i asystentów,
  - c. pomocniczych i obsługi.

W urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem”.

Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.

Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich.

Pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

- a. jest obywatelem polskim lub obywatelem UE,
- b. ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- c. posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

1. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która oprócz ww. wymagań nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

2. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która dodatkowo:

- a. posiada co najmniej wykształcenie średnie,
- b. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- c. cieszy się nieposzlakowaną opinią.

3. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która dodatkowo:

- a. posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
- b. posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki samorządowe wykonują:

1. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
2. przewodniczący zgromadzenia związków jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;
3. wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych

pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;

4. kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1–3 jednostki.

Pracodawcą wójta jest urząd gminy.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu, w drodze uchwały.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu wykonuje starosta powiatu.

Pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa, w drodze uchwały.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu województwa wykonuje marszałek województwa.

### **Nawiązanie z pracownikiem samorządowym stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy**

Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny.

Kierownik jednostki samorządowej, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach,

wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej.

Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112 poz. 1198, z późn. zm. 2), zwanym dalej „Biuletynem”, oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór.

Z przeprowadzonego naboru kandydatów sporządza się protokół.

Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór oraz opublikowanie w Biuletynie, gdzie jest widoczny przez co najmniej 3 miesiące.

Stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony.

W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach samorządowych umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę w jednostkach samorządowych rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w tych jednostkach na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa mogą zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim.

Zatrudnienie osób, o których mowa w ust. 1, następuje na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka.

Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, składa w obecności kierownika jednostki lub sekretarza ślubowanie o następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu polskiemu i wspólnocie samorządowej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania”.

Do treści ślubowania mogą być dodane słowa „Tak mi dopomóż Bóg”.

Złożenie ślubowania pracownik potwierdza podpisem.

Odmowa złożenia ślubowania, o którym mowa w ust. 1, powoduje wygaśnięcie stosunku pracy.

Dla pracownika, zatrudnionego po raz pierwszy, w czasie trwania zawartej z nim umowy o pracę na czas określony, organizuje się służbę przygotowawczą.

Decyzję w sprawie skierowania do służby przygotowawczej i jej zakresu podejmuje kierownik jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, biorąc pod uwagę poziom przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska oraz na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony.

Służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 3 miesiące i kończy się egzaminem.

Na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych.

Pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika.

Pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny).

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.

Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

1. przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
2. wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
3. udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
4. dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
5. zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
6. zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
7. stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłyby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłyby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie, zwanej dalej „oceną”.

Oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

Bezpośredni przełożony niezwłocznie doręcza ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony.

Pracownikowi samorządowemu od dokonanej oceny przysługuje odwołanie do kierownika jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, w terminie 7 dni od dnia doręczenia oceny.

Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia.

W przypadku uwzględnienia odwołania ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi.

W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny.

Uzyskanie ponownej negatywnej oceny, o której mowa w ust. 8, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

Pracownicy samorządowi uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa wyżej, niezwłocznie rozwiązuje się nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter. Pracownik ten jest również obowiązany składać odrębne oświadczenia w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej.

W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego, o którym mowa

w ust. 1, jest nakładana kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110–113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.

Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony.

Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 141 poz. 1591, z późn. zm. 3) dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta.

Oprócz ustawy o pracownikach samorządowych prawa i obowiązki tej kategorii zatrudnionych określają także ustawy samorządowe.

Znaczną wartość etyczną w administracji niesie ze sobą ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Przyznaje ona, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, prawo dostępu do informacji publicznej każdemu, a nie tylko obywatelom.

Prawo dostępu stanowi zasadę, a jego ograniczenia wyjątki od zasady. Stanowi o tym ustawa o ochronie informacji niejawnych, jak również prawnie chroniona sfera prywatności osób fizycznych i tajemnicy przedsiębiorcy.

Informacją publiczną jest każda informacja zawierająca aktualną wiedzę o sprawach publicznych, a zatem każdy przejaw aktywności władzy publicznej, jej organów, osób pełniących funkcje publiczne, samorządów i jednostek organizacyjnych i to takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych i jednoczesnym dysponowaniem majątkiem publicznym.

Odmowa udostępnienia informacji wymaga formy decyzji administracyjnej.

## Odpowiedzialność urzędnika za naruszenie obowiązków i norm etyki zawodowej

Odpowiedzialność to inaczej obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji.

Administracja działa poprzez swoją kadre, pracowników lub urzędników, a odpowiedzialność ma służyć doskonaleniu ich pracy oraz stanowić gwarancję prawidłowego wykonywania przez nich obowiązków. Odpowiedzialność ta regulowana jest przez prawo pracy, prawo cywilne, karne, administracyjne, przez regulacje deontologiczne określające warunki odpowiedzialności za naruszenie norm etyczno-moralnych.

Różne są też rodzaje odpowiedzialności: porządkowa i dyscyplinarna, odpowiedzialność cywilna, karna, dyscyplinarna.

Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z naruszeniem obowiązków pracowniczych i norm etyki zawodowej. Jej istotą jest stosowanie kar za naruszenie obowiązków pracowniczych, reguł wyznaczonych pojęciem godności, powagą urzędu lub zawodu, normami zawodowej sztuki czy etyki.

Rodzaj wykonywanej pracy czy zajmowanego stanowiska determinuje zakres powinności obciążających danego pracownika.

Charakterystyczną cechą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest to, że o karach orzekają specjalnie do tego powołane organy, nazywane komisjami dyscyplinarnymi.

Odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną pracowników samorządowych i pracowników urzędów państwowych określają przepisy obu ustaw o pracownikach samorządowych i ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Odpowiedzialność porządkową za przewinienie mniejszej wagi egzekwuje wobec pracownika urzędu państwowego w postaci upomnienia kierownik urzędu, a wobec pracownika samorządowego bezpośredni przełożony.

Karami dyscyplinarnymi dla obu ww. grup są: nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do lat dwóch, przeniesienie na niższe stanowisko, wydalenie ze służby.

Generalnie można stwierdzić, że żaden środek ze środków dyscyplinujących będących w dyspozycji przełożonego nie może być stosowany wobec podwładnego w celu jakiegokolwiek szykany lub dyskryminowania. Takie działanie oznaczałoby naruszenie dóbr osobistych.

W Kodeksie pracy od listopada 2003 r. istnieje pojęcie mobbingu, oznaczające działanie lub zachowanie dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na długotrwałym i uporczywym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej lub mające na celu ośmieszenie lub poniżenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników.

Pracownik, u którego mobbing wywołał rozstrój zdrowia, może dochodzić od pracodawcy odpowiedniego odszkodowania tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

Mobbing występuje często w łączności z bardzo pożądaną cechą osobową nonkonformisty. Pracownik taki cechuje się zaangażowaniem i uporczywością w dążeniu do celu, a przy tym jest stanowczy, twórczy i pewny siebie, ufa własnym sądom.

Nonkonformista to człowiek dążący do sukcesu zawodowego i osobistego. Nastawiony na odkrywanie i rozwijanie własnych zdolności; gotów jest uczestniczyć w szkoleniach i w rozwiązywaniu nowych trudnych problemów. Z tych względów ta pozytywna cecha osobowa stanowi potencjalne zagrożenia dla ustabilizowanej kadry kierowniczej i stanowi często powód mobbingowych praktyk ze strony przełożonych.

Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych powoływane są komisje dyscyplinarne I i II instancji, powoływane przez kierowników urzędów. Od orzeczeń komisji dyscyplinarnych II instancji służy skarga do sądu administracyjnego. Podobne zasady odpowiedzialności obowiązują członków korpusu służby cywilnej.

Szczegółowe zasady dotyczące funkcjonowania komisji dyscyplinarnych określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 5.12.2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych. Pracownicy administracji zatrudnieni na podstawie

umowy o pracę (niemianowani) ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych określonych w przepisach Kodeksu pracy.

Oprócz odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownicy administracji ponosić mogą także odpowiedzialność cywilną i karną. Odpowiedzialność cywilna obejmuje obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez pracownika przy wykonywaniu powierzonych mu obowiązków.

Odpowiedzialność cywilna, zwana też odpowiedzialnością majątkową lub odszkodowawczą, może być rozpatrywana na podstawie Kodeksu pracy lub Kodeksu cywilnego.

Art. 417 Kodeksu cywilnego stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza mieści się w granicach rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę, a pracownik odpowiada tylko za normalne działania lub zaniechania, z którego wynika szkoda. Chodzi o to, że w sytuacji, gdy pracownik przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych wyrządził szkodę osobie trzeciej, obowiązany do naprawienia tej szkody jest wyłącznie pracodawca. Dopiero po naprawieniu tej szkody pracodawcy przysługuje roszczenie regresowe wobec pracownika, który szkodę wyrządził.

Odpowiedzialność pracowników administracji związana jest najczęściej z popełnianiem tak zwanych przestępstw urzędniczych. Do nich należą w szczególności:

- nadużycie władzy,
- korupcja,
- niedopełnienie obowiązków służbowych,
- wykonanie polecenia służbowego oznaczające przestępstwo,
- naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnych i tajemnicy służbowej i państwowej,
- nieprawidłowości w zamówieniach publicznych,
- poświadczenie nieprawdy,
- łapownictwo itp.

Mówiąc o korupcji w administracji, pomija się często, zauważa prof. W. Kieżun, zjawisko tzw. korupcji legalnej polegającej na działaniu organów władzy w celu uzyskania doraźnych korzyści określonych grup wpływów,

kosztem interesu ogólnospołecznego. Na konferencji w pałacu belweder-skim w dniu 3.0.09 zwracano uwagę, że są to koszty wielokrotnie przewyższające korupcję indywidualną [93].

Najczęściej popełnianym przestępstwem jest łapownictwo. Jest to czyn określony w art. 288 k.k. Przepis ten stanowi:

- art. 288 § 1 „Kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”;
- § 2 „W przypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności do lat 2”;
- § 3 „Kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat”;
- § 4 „Karze określonej w paragrafie 3 podlega także ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda” [94];
- § 5 „Kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12”;
- § 6 „Karom określonym w § 1 do 5 podlega odpowiednio także ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania”.

Również art. 231 k.k. penalizuje kryminalne zachowania urzędników. Przepis ten ma następujące brzmienie:

- § 1 „Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3;
- § 2 Jeśli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, polega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10;
- § 3 Jeśli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Omawiając kwestie korupcji i łapownictwa, nie sposób pominąć rozpowszechnionego w polskim społeczeństwie zwyczaju wręczania i przyjmowania tak zwanych dowodów wdzięczności w zamian za określone zachowania lub dokonane czynności. Zwyczaj ten, jak zauważa Radosław Krajewski, „jest swoistym kulturowym obyczajem, a brak jego kultywowania zarówno po stronie wręczających jak i przyjmujących mógłby być pochytywany za nietakt, czy wręcz przejaw nieposzanowania społecznie uznawanych reguł” [95].

Jednakże wątpliwości co do charakteru i wartości dopuszczalnego zwyczajowego dowodu wdzięczności powodują, że trudno jest określić cienką granicę między dopuszczalnym, społecznie akceptowanym tego rodzaju zachowaniem, a przestępstwem rozumianym jako przestępstwo biernego i czynnego łapownictwa.

Ogólne zasady dopuszczalności zwyczajowych dowodów wdzięczności określił między innymi Lech Gardocki, wskazując trzy warunki, które muszą być spełnione, aby uznać określony dowód wdzięczności za zwyczajowo dopuszczalny i społecznie akceptowalny.

A mianowicie:

Po pierwsze, wręczenie prezentu nie może następować na żądanie obdarowanego, a obdarowany nie może uzależniać określonej czynności od otrzymania prezentu.

Po drugie, prezent może być wręczony po dokonaniu czynności i nie może być wcześniej obiecany.

Po trzecie, prezent nie może przekraczać pewnych zwyczajowych ram, w których mieszczą się takie przedmioty, jak kwiaty, czekoladki, książki, ale już nie pieniądze lub rzeczy o dużej wartości [96].

Tak więc, biorąc pod uwagę wyżej wymienione warunki, można powiedzieć, że dowód wdzięczności nie może stanowić swoistego wynagrodzenia ani też nie może stanowić warunku podjęcia określonej czynności. Wręczenie albo przyjęcie dowodu wdzięczności nie może nastąpić przed zachowaniem, które stanowi podstawę wdzięczności i wreszcie wartość takiego przedmiotu powinna być zwyczajowo przyjęta. Przy zachowaniu wszystkich tych warunków dowód wdzięczności będzie akceptowalny i mieć będzie wyraz symboliczny wykluczający odpowiedzialność karną, zarówno darczyńcy jak i obdarowanego.

Wymiar symboliczny przedmiotu wdzięczności będzie miał przedmiot niewielkiej wartości, a więc taki jak kwiaty, stodczyce, książki, a także

drobny gadżet, a nawet butelka alkoholu, jeśli nie jest wyszukanej marki i w odpowiedniej cenie. W tym jednak przypadku, jeśli chodzi o wyszukane trunki czy takie przedmioty, jak zegarek, pióro, biżuteria, portfel, budzić one mogą uzasadnione wątpliwości, jeśli ich wartość wykracza poza symboliczny charakter.

Taką wartość Radosław Krajewski we wspomnianej publikacji określa na kwotę 200 zł.

Przekroczenie tej symbolicznej wartości przedmiotu wdzięczności stwarzać powinno z reguły zakłopotanie po stronie obdarowanego i w konsekwencji odmowę jego przyjęcia.

Sąd Najwyższy, zajmując się w 1988 r. tym właśnie zagadnieniem (chodziło o upominki dla nauczycieli wręczane przy okazji tradycyjnych uroczystości szkolnych), stwierdził, że „ocena, czy w konkretnym przypadku upominek ma rzeczywiście taki charakter, jaki wynika ze znaczenia tego słowa, czy też jest w istocie ukrytą formą karalnego udzielenia lub przyjęcia korzyści majątkowej, uzależniona jest od wielu okoliczności natury podmiotowej i przedmiotowej, wymagających odpowiednich ustaleń faktycznych i ocen sytuacyjno obyczajowych”. Ta słuszna konstatacja odnosi się bowiem do zróżnicowanych relacji i stosunków społecznych w różnych grupach zawodowych i w różnych kontekstach społecznych uwarunkowań. Inna jest bowiem sytuacja nauczyciela, inna lekarza, inna policjanta, prokuratora czy sędziego, a inna funkcjonariusza służby publicznej – urzędnika administracji publicznej.

Inne bowiem dobra pozostają w gestii tych przykładowo wymienionych grup zawodowych, inne są warunki ich świadczenia, inne zasady reglamentacji określonych świadczeń, zwłaszcza gdy w grę wchodzi reglamentacja praw i obowiązków w ściśle określonych przepisach i na ściśle określonych zasadach.

W związku z tym, o ile dowód wdzięczności wobec wzorowej postawy lekarza czy nauczyciela jest czymś oczywistym i społecznie akceptowanym, to już prezent w postaci dowodu wdzięczności wręczony sędziemu, prokuratorowi jest czymś niedopuszczalnym, a w przypadku urzędnika państwowego mogącym budzić zasadnicze wątpliwości.

Nie można wszakże w odniesieniu do tej szczególnej grupy funkcjonariuszy publicznych wykluczyć dowodu wdzięczności w sytuacjach szczególnych, gdy postawę lub szczególne zaangażowanie uzasadnia tego rodzaju gest wdzięczności.

Radostaw Krajewski we wspomnianym artykule zwraca także uwagę, że możliwa jest sytuacja, gdy wręczający dowód wdzięczności społecznie akceptowalny załączył do niego określoną kwotę pieniędzy, czego przyjmujący nie zauważył, a gdyby zdołał to spostrzec, odmówiłby przyjęcia prezentu. W takiej sytuacji zachowanie obdarowanego nie byłoby sprzedajnością, gdyż przestępstwo to można popełnić jedynie świadomie. Konkludując, Krajewski stwierdza: „Jeśli zatem dowód wdzięczności jest zwyczajowo akceptowany, jego wartość jest nieznaczna, jest wręczany po dokonaniu czynności przez obdarowanego oraz nie jest przez niego oczekiwany, a tym bardziej nie uzależnia on swojego zachowania od jego otrzymania, to jego wręczanie i przyjmowanie jest dopuszczalne”.

Wszystkie spory wynikające ze stosunku pracy urzędników państwowych mianowanych i niemianowanych, rozpoznawane są przez sądy pracy, z tym że odwołanie do sądu urzędnika mianowanego poprzedzone być musi wyczerpaniem toku postępowania administracyjnego.

## Uwagi końcowe

Pragmatyczny sposób przedstawienia tematu ma umożliwić studentom zrozumienie wagi wartości etyczno-moralnych w życiu publicznym i ich znaczenia dla kształtowania prawidłowych relacji międzyludzkich i dla należytego funkcjonowania instytucji władzy publicznej.

Sposób ujęcia tematu ma na celu zwrócenie uwagi na fundamentalne znaczenie własnych, niezależnych ocen zjawisk społecznych i politycznych. Dlatego też zaakcentowana została problematyka przemożnego wpływu mediów na kształtowanie świadomości społecznej.

System wartości wyznawany i akceptowany przez dominującą większość społeczeństwa pozostaje w ścisłym związku z otoczeniem zewnętrznym. Otoczeniem, w którym silnie ujawniają się ultraliberalne i globalistyczne tendencje i odpowiadająca im skrajnie materialistyczna aksjologia.

Nieczęsto się mówi krytycznie na temat tych tendencji określanych jako „polityczna poprawność”, w której to konwencji wypada nauczać i zabierać głos w każdej debacie publicznej pod rygorem ostracyzmu.

Skłonność do zachowań oportunistycznych i konformistycznych, a także chęć pozostawania w nurcie kreowanych „politycznie poprawnych” poglądów i zachowań, jest współzależna ze skuteczną indoktrynacją przekonanych, której pierwowzorem była zakłamana i wroga człowiekowi propaganda komunistyczna określana wówczas „obowiązującą linią polityczną partii”.

Tymczasem skrywana w tej konwencji politycznej poprawności prawda o skutkach tendencji ultraliberalnych i globalistycznych musi niepokoić, zwłaszcza wobec niszczenia tradycyjnych wartości i moralności chrześcijańskiej, która jest aksjologią dominującą w warunkach polskiej rzeczywistości społecznej.

Dlatego warto zwrócić uwagę na wypowiedzi niektórych intelektualistów przestrzegających przed bezkrytycznym przyjmowaniem wiedzy na temat ideologii neoliberalnej i globalizalizmu, indoktrynowanej przez zależne, od krajowych i zagranicznych oligarchów środki przekazu [97].

Za charakterystyczną wypowiedź w tej sprawie uznać można stanowisko wyrażone przez polskiego filozofa, który mówił, że obecny świat jest

światem spisywanym na straty. Co nie jest przydatnym albo się znudzi, zostaje wyrzucone. Najpierw coraz obficiej trafiały na śmietnik rzeczy. Teraz trafiają tam ludzie, kategorie społeczne, narody i kontynenty. Odpadem globalizacji stała się Afryka. Taki stan rzeczy jest wynikiem pogoni za dobrami materialnymi oraz sztucznie wywoływanych pragnień, którym nigdy nie będzie końca.

Powoduje to, że wysiłki ekonomiczne i nakłady na rozwój kierowane są w większym stopniu na pobudzanie pragnień, a nie na ich zaspokajanie, i to czyni gospodarkę konsumencką nieracjonalną.

Z kolei Andrzej Waśko w artykule „Dobro wspólne czy zło konieczne”, rozważając stosunek obywateli do państwa, zwrócił bardzo trafnie uwagę, że po odzyskaniu niepodległości w roku 1989 utrwalano retorykę walki z państwem, tak jakby było ono nadal reliktem dawnego ustroju komunistycznego. Chodziło o to, żeby w świadomości społecznej nadal podtrzymywać zakorzenione w PRL przekonanie, że socjalizm znaczy państwo, państwo opresyjne wobec obywatela.

Takie rozumienie państwa umożliwiło prywatyzację mienia państwowego i przejmowanie go za bezcen, głównie przez środowiska postkomunistów i tak zwane elity władzy i biznesu krajowego i zagranicznego, sprzymierzone z postkomunistami, głoszące hasła neoliberalnej gospodarki rynkowej.

Po roku 1989 okazało się, że po stronie solidarnościowej nie istnieją ani koncepcje, jak ma wyglądać wolna Polska, ani też nie ma nowych kadr zdolnych pokierować skutecznie transformacją ustrojową. W tych warunkach rząd Mazowieckiego oparł się na kadrach zarządzających rodem z PRL, proklamując tak zwaną grubą kreskę oznaczającą udzielenie tej kadrze zaufania i odstąpienia od jej rozliczenia za popełnione nieprawości okresu PRL.

Po kilku miesiącach rządów nowej władzy wszystko się zmieniło w III Rzeczypospolitej w stosunku do PRL, ale też wiele, a właściwie wszystko, zauważa A. Waśko, pozostało po starym. I tak powstał „Rywinland”, państwo, z którym zwykli, uczciwi obywatele nie mogli się utożsamiać, wycofując się w prywatność albo marząc o emigracji [98].

W tych warunkach nie było miejsca na definiowanie polskiej racji stanu i interesu narodowego w debacie publicznej. Rozprzestrzeniło się natomiast na niespotykaną skalę zjawisko klientelizmu politycznego, korupcji i zwykłego złodziejstwa.

W formule sprzeciwu do tak ukształtowanej rzeczywistości państwowej i politycznej powstała idea budowy IV RP, której głównym celem miało być przywrócenie rządów prawa i sprawiedliwości, w ramach państwa o wyraźnie zaznaczonych cechach narodowych i społecznej gospodarce rynkowej.

Podjęty wówczas publiczny dyskurs na temat idei państwa solidarnego i państwa liberalnego podzielił i skonfliktował ostro nie tylko środowiska polityczne, ale także intelektualne, i nie doprowadził do sprecyzowania założeń każdej z tych koncepcji.

Zakończone w czerwcu 2009 r. obchody XX-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, które nie spotkały się z szerszym zainteresowaniem mediów, skupione zostały na trzech podstawowych prawach człowieka: prawie do wolności, prawdy i sprawiedliwości.

W kontekście tych fundamentalnych praw dla każdego demokratycznego państwa prawnego, odrzucając konwencję politycznej poprawności, ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich śp. dr Janusz Kochanowski stwierdził, co następuje: „Po dwudziestu latach transformacji ustrojowej, nie możemy już dłużej nie zauważać, że prawda w naszym kraju najczęściej ma oblicze partyjne. I to nie tylko w sferze polityki, gdzie jest to do pewnego stopnia zrozumiałe, gdyż manipulowanie prawdą służy wygrywaniu wyborów i utrzymaniu się przy władzy. Ale niestety to zjawisko występuje w sferze mediów i co chyba najgorsze również w sferze nauki”.

Na uzasadnienie tej oceny RPO przywołał wówczas następujące przykłady, które jak zaznaczył, nie mieszczą się w podstawowych kanonach praw człowieka – wolność słowa i badań naukowych. Chodziło tu o następujące fakty:

- odwoływanie wykładów, konferencji czy seminariów naukowych ze względu na osobę wykładowcy lub niewygodną tematykę, w reakcji na krytykę medialną czy środowiskową.

Zapewne przez „miłosierdzie” przynależne urzędowi RPO nie wymienił uniwersytetów i akademii, które, jak określił, „sprzeniewierzają się w ten sposób swojej misji”. Wskazał też na kuriozalne protesty (20.05.2008) przeciwko ukazaniu się książki, omawiającej m.in. życiorys L. Wałęsy, której treść przed opublikowaniem nie była znana.

Konsekwencją tego była zapowiedź kontroli najbardziej zasłużonego dla kultury i nauki polskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie

próba odcięcia temu uniwersytetowi dotacji, jeżeli kierunek powadżonych badań naukowych nie będzie właściwy.

Puentując ten fragment swoich rozważań, rzecznik praw obywatelskich stwierdził: „Premier rządu, minister nauki, uniwersytety i akademie, wreszcie sąd najwyższy – wszyscy chcą nas chronić przed poznaniem niewygodnej lub zbyt trudnej dla nas prawdy. Jestem w stanie zrozumieć wszystkie socjologiczne i polityczne, a nawet psychologiczne racje, które sprawiają, że bohaterowie walki o wolność słowa zaczynają jej zaprzeczać. Jestem w stanie zrozumieć stojące za tym emocje, ale nie mogę tego zaakceptować”.

Myślę, że zdecydowana większość Polaków ma w tej sprawie podobne zdanie.

W sekwencji końcowej owego sprawozdania RPO stwierdził: „Trudno być zachwyconym stanem, w jakim było państwo polskie w II Rzeczypospolitej, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego tragiczny finał. A jednak w okresie tamtego 20-lecia zdołano stworzyć sprawny wymiar sprawiedliwości i administrację. Wprowadzono drogą dekretów prezydenta znakomite prawodawstwo, które dotychczas jest niedoścignionym wzorem. Rozwój oświaty uczyniono priorytetem, stworzono sprawny transport kolejowy, wybudowano Gdynię i rozpoczęto na wielką skalę budowę COP-u. Dokonano tego wszystkiego, przy jednoczesnym ogromnym wysiłku scalenia trzech zaborów w jeden organizm państwowy. Nie sposób nie odczuć pokory, kiedy porównamy to z osiągnięciami III RP: drogi w stanie fatalnym, kolej w kryzysie, poziom oświaty niezmiernie niski, niewydolna i zbiurokratyzowana administracja, jakość ustawodawstwa katastrofalna, wymiar sprawiedliwości urągający temu mianu” [99].

Przedstawiona wyżej, rzetelna i w pełni kompetentna ocena stanu państwa mogła być wyartykułowana publicznie w warunkach presji politycznej poprawności, tylko przez konstytucyjny organ państwa prawdziwie niezależny, reprezentowany przez Człowieka, któremu racja stanu państwa gęboko leżała na sercu.

Rzecznik Praw Obywatelskich śp. Jan Kochanowski zginął w tragicznej katastrofie samolotowej pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r.

## Przypisy

- [1] Roman Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 55, 69 i nast.
- [2] [http://www.kochanowski.pl/wyw\\_sadyzasluzylsobie.html](http://www.kochanowski.pl/wyw_sadyzasluzylsobie.html)
- [3] Na temat historycznych form sprawowania władzy por. Tadeusz Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2003, s. 1–65.
- [3a] Szerzej zob. G Górski, *Polonia restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Toruń 2007.
- [4] W artykule: „Dobro wspólne czy zło konieczne”, *Gazeta Polska* z 12.03.2008.
- [5] W artykule „Pytania i Odpowiedzi Herlinga Grudzińskiego”, *Rzeczpospolita* z 31.07.2010.
- [6] *Rzeczpospolita* z 8.11.2004
- [7] Naomi Klein w artykule pt. „Solidarność, komunizm i „doktryna szoku”, *Europa Magazyn Idei „Dziennika”* z 8–9.11.2008.
- [8] Janusz Szewczak w artykule „Państwo działające teoretycznie w spadku”, *tygodnik „wSieci”* z 5–11.10.2015.
- [9] Donald Tusk w miesięczniku „Znak” nr 11–12 z 1987.
- [10] Ks. Marek Dziewięcki, „Lobby uwikłanych w zło” *Nasz Dziennik* z 25.04.2012.
- [11] Janusz Szewczak w artykule „Państwo działające teoretycznie w spadku”, *tygodnik „wSieci”* z 5–11.10.2015.
- [12] Rafał Ziemkiewicz w tygodniku „Uważam Rze” z 16.02.2012.
- [13] Por. Paweł Burdzy w artykule „Buchanan a sprawa polska”, *Gazeta Polska* z 22.01.2013.
- [14] Jan Boć i inni, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 8–10.
- [15] Por. Paweł Burdzy w artykule „Buchanan a sprawa polska”, *Gazeta Polska* z 22.01.2013.
- [16] *Ibidem*.
- [17] *Ibidem*.
- [18] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 20–22.
- [19] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Liber”, Warszawa 2000, s. 19.
- [20] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 79.
- [21] *Ibidem*, s. 112–125.

## Przypisy

- [22] O funkcjach państwa m.in. Adam Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2001, s. 66–73.
- [22a] M. Kulesza, M. Niziołek, op. cit., s. 11.
- [23] T. Ślepko, *Zarys etyki ogólnej*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004, s. 213.
- [24] M. Niziołek, M. Kulesza, op. cit., s. 11.
- [25] Ryszard Legutko, *Platon Obrona Sokratesa*, Kraków 2007, s. 17–20.
- [26] A. MacIntyre, *Krótką historia etyki, filozofia moralności od czasów Homera do XX wieku*, PWN, Warszawa 2002, s. 17.
- [27] A. Anzenbacher, *Wprowadzenie do etyki*, wyd. WAM, Kraków 2008, s. 21.
- [28] M. MacIntyre, op. cit., s. 174.
- [29] Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 38–39.
- [30] S. Dziamski, *Wykłady z nauki o moralności*, wyd. UAM, Poznań 2000, s. 7.
- [31] Adam Łopatka, *Prawoznawstwo*, PWP Iuris, Warszawa 2001, s. 14, 15.
- [32] E. Tokarczyk, op. cit., s. 54–59.
- [33] A. Majcherek, w artykule „Reguły większości”, *Gazeta Wyborcza* z 3.10.2008 r.
- [34] Etos to obyczaje, normy, wartości, wzorce postępowania współkształtujące styl życia i charakter określonej grupy ludzi przesądzające o jej odrębności.
- [35] Por. Roman Tokarczyk, op. cit., s. 73.
- [36] To, że w latach 90. nie doszło w Polsce do totalnej prywatyzacji mienia państwowego i całkowitej deregulacji sektora finansów publicznych, było zasługą protestu środowisk robotniczych, zauważa Naomi Klein w artykule „Czy wolny rynek przetrwa kryzys finansowy?”, *Magazyn Idei „Dziennika”* z 22–23.11.2008.
- [37] KPA Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, C. H. Beck, Warszawa 1996 r. s. 5.
- [38] I. Bogunka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 116–117; zob. także: T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów*, s. 7.
- [39] S. Sagan, *Prawo do dobrej administracji (aspekty konstytucyjno-prawne)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 371.
- [40] M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 1, s. 90–91.
- [41] M. Granat, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 153.
- [41a] Ibidem.
- [42] B. Kudrycka, M. Dębicki, *Etyczne administrowanie: wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 45.
- [43] Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99. OTK 1999, nr 4, poz. 73.

- [44] J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 75.
- [45] Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99. OTK 1999, nr 4, poz. 73.
- [46] J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 19.
- [47] K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005, s. 148.
- [48] Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1994 r., III SA, 158/97, LEX nr 35927.
- [49] B. Kudrycka, M. Dębicki, op. cit., s. 47.
- [50] B. Adamiak, J. Borkowski, jw., s. 84.
- [51] E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2002, s. 56–57.
- [52] Por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o NSA*, Warszawa 1995, s. 8 i nast.
- [53] *Mała encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1982.
- [54] M. Łobocki, *Teoria wychowania w zarzysie*, Kraków 2004, s. 77–95.
- [55] Gazeta Wyborcza z 30.09.2009 r.
- [56] W artykule: Socjologowie nie tkwią w gabinetach, Rzeczpospolita z 23.10.2010.
- [57] <http://haggard.w.interia.pl/politpopr.html>
- [58] <http://pl.wikipedia.org/wiki/Autorytet>
- [59] I tak np. prof. Andrzej Zool uważa, że Rzecznik Praw Obywatelskich – jako organ kontrolujący, czy władza przestrzega praw człowieka – ma sens wtedy, gdy prawa te rozumiane są jako pochodzące nie z nadania władzy, lecz przyrodzone człowiekowi, przy czym podkreśla, że w państwie komunistycznym taki punkt widzenia był czymś obcym. W artykule nt. „Zagrożenia się zmieniają”, Rzeczpospolita z 13.01.2003.
- [60] Opracowano na podstawie: Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, wyd. Znak, Kraków 2005.
- [61] Celebryci to ludzie znani z tego, że są znani, a nie z tego, że są mądrzy, zdolni i utalentowani.
- [62] Ryszard Legutko, *Platon Obrona Sokratesa*, Kraków 2007, s. 185.
- [63] Zob. M. Nowak, *Charakter*, Warszawa 2003, s. 492–495.
- [64] Wojciech Chudy, *Charakter jako wartość antropologiczno-etyczna*, [w:] *Wychowywać charakter*, Lublin 2005.
- [65] <http://asertywnosc.blox.pl/html>
- [66] Ibidem.

## Przypisy

- [67] R. K. Merton, *Rola intelektualisty w instytucjach państwowych*, [w:] *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 278; E. Łojko, *O roli zawodów prawniczych w dzisiejszym społeczeństwie*, *Palestra* nr 3–4/1997 r., s. 56.
- [68] Prof. Marcin Król, w artykule pt. „W niewoli głupich przepisów” pisał m.in.: „Niebo gwiazdziste nade mną, prawo moralne we mnie – pisał Immanuel Kant. W życiu człowieka liczy się nie to, czy przestrzega prawo, tylko to, czy żyje zgodnie ze swoim sumieniem (rozumianym po chrześcijańsku czy też w wersji liberalnej). Prawo bywa sumieniu pomocne, ale bywa też tak, że przestrzeganie prawa prowadzi do naruszenia naszego sumienia. Nie trzeba sięgać po przykłady tych, którzy wykonywali niemoralne prawo totalitarne i uważali, że są w porządku, bo byli w zgodzie z prawem (...) Dlatego – stwierdza autor – nie wolno nam nigdy stawiać prawa ponad sumieniem. Jedynym źródłem naszego prawa wewnętrznego jest nasze sumienie. Dlatego z taką pogardą mówimy o kimś, że jest bez sumienia – czyli bez zdolności do moralnej oceny”.
- [69] Patrz w artykule „Przychodzi Rywin do Michnika”, *Gazeta Wyborcza* z 27.12.2002.
- [70] W artykule „O prawie naturalnym”, *IUS ET LEX*, nr 1/2002, s. 147.
- [71] Szerzej na temat relacji między prawem a moralnością: Lech Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006 r.: W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989.
- [72] W. Łączkowski, *Prawo a zmiana ustroju państwa*, Poznań, UAM 1992.
- [73] W. Łączkowski, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze RP*, Warszawa 2000, s. 25.
- [74] Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 33.
- [75] W. Stróżewski, *W kręgu wartości*, Kraków 1992, s. 138–140.
- [76] W. Łączkowski, jw., s. 26.
- [77] M. Krapiec, *Poznaj samego siebie*, [w:] *Wychowywać charakter*, Lublin 2005.
- [78] W. Łączkowski, w pracy zbiorowej pt. *Demokratyczne prawo wyborcze RP*, Warszawa 2000, s. 24–26.
- [79] Patrz: J. Winiecki, w artykule: „Gdybyśmy jednak nie wstąpili”, *Rzeczpospolita* z 13.01.2003, nr 19/10.9.
- [80] A. Podgorecki, *Spółeczna znajomość prawa*, [w:] *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, K i W 1971, s. 72.
- [81] Por. M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawa – stosunek pojęć*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992, s. 418–419.
- [82] Patrz W. Czaplński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 4, 5.
- [83] T. Koncewicz, *Jak prawo wspólnotowe i Trybunał Sprawiedliwości prowadzą nas do nowego „przemyslenia prawa”?*, *Palestra* nr 1–2/2001, s. 135–141.

- [84] W. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego z 1/2002, s. 27–64.
- [85] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 189.
- [86] W. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego z 1/2002, s. 27–64.
- [87] DzU nr 78 poz. 483.
- [88] Patrz: orzeczenie TK z 4.04.2001 r., sygn. K 11/2000 r.
- [89] E. i J. Łętowscy, *Sądownictwo w okresie przekształceń ustrojowych*, UW Warszawa 1995, s. 5–29.
- [90] Por. J. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit. s. 163–165.
- [91] J. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit. s. 196–197.
- [92] <http://prawo.legeo.pl/prawo/ustawa-z-dnia-30-grudnia-2015-r-o-zmianie-ustawy-o-službie-cywilnej-oraz-niektorych-innych-ustaw/> dn. 20.07.2016.
- [93] Por. Materiały na konferencję zorganizowaną przez RPO 3.06.09 w pałacu Belweder w Warszawie „W drodze do demokratycznego państwa prawa – Polska 1989–2009”.
- [95] Radosław Krajewski, *Zwyczajowe dowody wdzięczności jako czynność uchylająca bezprawność*, „Palestra” nr 1–2/2011, s. 85.
- [96] Lech Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 134.
- [96 ] Radosław Krajewski, *Zwyczajowe dowody wdzięczności jako czynność uchylająca bezprawność*, „Palestra” nr 1–2/2011, s. 85.
- [97] Poprzez oligarchię należy rozumieć panowanie nielicznych, rządy podobne do dyktatorskich, które cechują się przywłaszczeniem suwerennej roli w państwie przez małą grupę ludzi.
- [98] A. Waśko, *Gazeta Polska* z 12.03.2008.
- [99] Według sprawozdania pt. „Ostoja słabości i niesprawiedliwości”, *Gazeta Polska* z 15.07.2009.

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2008.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w Administracji Publicznej*, Warszawa 2009.
- Erik von Kuchnelt-Leddihn, *Demokracja – opium dla ludu*, Łódź-Wrocław 2008.
- Gliński P., *Socjologowie tkwią w gabinetach*, Rzeczpospolita z 23.10.2010.
- Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2001.
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój Polski w XX wieku*, Toruń 2007.
- Górski G., *Rzeczpospolita polsko-litewska. Historia pierwszej monarchii konstytucyjnej*, Toruń 2010.
- Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005.
- Kotakowski L., *O prawie naturalnym*, IUS ET LEX nr 1/2002.
- Kordela M., *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992.
- Krapiec M., *Wychowywać charakter*, Lublin 2005.
- Legutko R., *Platon Obrona Sokratesa*, Kraków 2007.
- Łączkowski W., *Demokratyczne prawo wyborcze*, Warszawa 2000.
- Łączkowski W., *Prawo a zmiana ustroju państwa*, Poznań 1992.
- Łętowska E., *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego nr 1/2002.
- Łętowsky E. i J., *Sądownictwo w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.
- Łobocki M., *Teoria wychowania w zarysie*, Kraków 2004.
- Łojko E., *O roli zawodów prawniczych...*, Palestra nr 3–4/1997.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2003.
- Nowak M., *Charakter*, Warszawa 2003.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007.
- Ochędowski E., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowe*, Toruń 2002.
- Ossowska M., *Normy moralne, próba systematyzacji*, Warszawa 2000.

Podgórecki A., *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, Warszawa 1971.

Stróżowski W., *W kręgu wartości*, Kraków 1992.

Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o NSA*, Warszawa 2005.

Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji*, Warszawa 2007.

Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.

Tryc-Ostrowska M., *Ponura wizja wolności*, Rzeczpospolita-Plus Minus z 21–22.08.2010.

Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.

Ziemiński Z., *Podstawy nauki o moralności*, Poznań 1981.

Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.