

SŁUŻEBNOŚĆ KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ A PRAWNE I ETYCZNE OBOWIĄZKI CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Szkolenia organizowane przez Departament
Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Materiały szkoleniowe

Szkolenia realizowane w ramach projektu pn. "Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej" współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V, działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ



Nowe Motywacje

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



SPIS TREŚCI

I. PROGRAM SZKOLENIA.....	5
II. SKRYPT.....	9
III. STUDIA PRZYPADKU	58
Studium przypadku – I.....	58
Studium przypadku – II.....	59
Studium przypadku – III.....	60
Studium przypadku – IV	61
Studium przypadku – V	62
IV. WYKAZ ZALECANEJ LITERATURY	63
V. PREZENTACJA.....	65

I. PROGRAM SZKOLENIA

„Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej”

Zagadnienia ogólne	
Forma prowadzenia szkolenia	<ul style="list-style-type: none">• Wykład interaktywny• Analizy przypadków (case study)• Ćwiczenia kształcące kompetencje, wzmacniające świadomość i podnoszące wiedzę pracowników służby cywilnej na temat prawnych i etycznych obowiązków członków korpusu służby etycznej
Metody dydaktyczne	<ul style="list-style-type: none">• Analiza treści aktów prawnych• Dyskusja nad istotą poszczególnych instytucji• Prezentacja kazusów dotyczących realnych lub fikcyjnych sytuacji nieetycznego zachowania w administracji publicznej pod kątem kodeksu etyki, wybranych koncepcji etycznych i możliwości przeciwdziałania podobnym sytuacjom• Praca indywidualna i w grupach• Warsztat umiejętności niezbędnych kompetencji w sytuacjach trudnych oraz rozwiązywania konfliktów• Prezentacje multimedialne• Techniki twórczego myślenia (np. cudzy punkt widzenia)

Program szkolenia				
DZIEŃ I – zajęcia w godz. 10.00 – 17.00				
Lp.	Temat	Opis	Forma szkolenia	Czas
1.	Otwarcie szkolenia	<ul style="list-style-type: none"> Powitanie uczestników Przedstawienie celu szkolenia Omówienie kwestii organizacyjnych i przyjęcie zasad panujących podczas szkolenia (kontrakt trenerski) 	Wykład	10.00 – 10.15 (15 min.)
2.	Współczesna koncepcja służebności, rozliczalności i odpowiedzialności służby cywilnej. Doświadczenia polskie i zagraniczne, w tym krajów Unii Europejskiej.	<ul style="list-style-type: none"> Przekazanie uczestnikom wiedzy na temat nowoczesnej administracji europejskiej z uwzględnieniem porównań między poszczególnymi krajami UE i zapoznanie się z opiniami wybranych ekspertów odnośnie kierunku, w jakim powinna zmierzać polska administracja - na podstawie doktryny oraz na podstawie raportu z konsultacji społecznych w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej z 11.04.2011 r. Koncepcje służebności służby cywilnej Pojęcie rozliczalności w aspekcie korpusu służby cywilnej Istota odpowiedzialności służby cywilnej 	Wykład	10.15 – 10.45 (30 min.)
3.	Koncepcja służebności administracji a koncepcja klienta administracji.	<ul style="list-style-type: none"> Obywatel – klient urzędu – petent. Różnice pojęć i uprawnień oraz wynikające z nich konsekwencje dla urzędu Wykorzystanie doświadczenia podmiotów rynkowych w obsłudze klienta administracji publicznej 	Wykład	10.45 -11.00 (15 min.)
4.	Przerwa kawowa			11.00 – 11.15 (15 min.)
5.	Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Podstawowe pojęcia.	<ul style="list-style-type: none"> Podział zasad funkcjonowania administracji publicznej (podział na zasady tradycyjne i wynikające z nowoczesnego modelu administracji publicznej) Zasady służby cywilnej Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej Zasady etyki korpusu służby cywilnej Zasady służby cywilnej w Europejskim Kodeksie Dobrych Praktyk Administracji Różnice między zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej a Kodeksem Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. 	Wykład	11.15 – 12.00 (45 min.)
6.	Etyka w zarządzaniu.	<ul style="list-style-type: none"> Omówienie roli wartości etycznych w funkcjonowaniu organizacji w aspekcie praktycznym Zasady etyki współczesnych teorii zarządzania, konieczność ich obecności we współczesnych teoriach zarządzania Godnościowe aspekty pracy członków korpusu służby cywilnej w oparciu o ich podmiotowe traktowanie 	Wykład	12.00 – 12.45 (45 min.)
7.	Przerwa obiadowa			12.45 – 13.15 (30 min.)
8.	Omówienie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.	<ul style="list-style-type: none"> Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej Obowiązki wynikające z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (obowiązek przestrzegania 	Wykład	13.15 – 14.30 (75 min.)

		<p>prawa Konstytucji RP, obowiązek rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań, obowiązek dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, obowiązek godnego zachowania się w służbie cywilnej oraz poza nią, obowiązek wykonywania poleceń służbowych, także z zakazami, m.in. zakaz dodatkowego zatrudniania członka korpusu służby cywilnej bez zgody dyrektora generalnego urzędu oraz zakaz podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych przez urzędników służby cywilnej bez zgody dyrektora generalnego)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obowiązki wynikające z innych przepisów prawa m.in. ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne • Obowiązki członka Korpusu Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Cywilnej, Dyrektora generalnego urzędu albo osoby go zastępującej, członka Korpusu Służby Cywilnej kierującego podległymi członkami Korpusu na gruncie projektu zarządzenia z 29.08.2011 		
9.	Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.	<ul style="list-style-type: none"> • Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, w tym za naruszenie zasad etyki korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej 	Wykład	14.30 – 14.45 (15min.)
10.	Przerwa kawowa			14.45 – 15.00 (15 min.)
11.	Analiza przypadków (case study).	<ul style="list-style-type: none"> • Przypadki dotyczące etyki i kultury osobistej mające wpływ na pogłębienie zaufania obywateli do państwa • Przypadki dotyczące niegospodarności • Przypadki dotyczące korupcji 	Warsztat	15.00 – 17.00 (120 min.)
12.	Zamknięcie I dnia szkolenia			

DZIEŃ II – zajęcia w godz. 8.00 – 15.00

<i>Lp.</i>	<i>Temat</i>	<i>Opis</i>	<i>Forma szkolenia</i>	<i>Czas (min.)</i>
1.	Główne instytucje stojące na straży przestrzegania obowiązków.	<ul style="list-style-type: none"> • Szef Służby Cywilnej • Rada Służby Cywilnej • Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych • Najwyższa Izba Kontroli • Centralne Biuro Antykorupcyjne • Wyższa Komisja Dyscyplinarna oraz komisje dyscyplinarne • Rzecznik dyscyplinarny do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów • Rzecznicy dyscyplinarni i ich zastępcy • Główna Komisja Orzekająca oraz komisje w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych • Główny Rzecznik oraz rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy • Dyrektorzy generalni urzędów • Organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu • Szczególna rola ministrów i innych osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji państwowej • Rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 	Wykład	8.00 – 9.30 (90 min.)
2.	Przerwa kawowa			9.30 – 9.45 (15 min.)
3.	Procedura przygotowania infrastruktury etycznej urzędu cz. I.	<ul style="list-style-type: none"> • Omówienie elementów infrastruktury etycznej 	Wykład	9.45 – 10.15 (30 min.)
4.	Procedura przygotowania infrastruktury etycznej urzędu cz. II.	<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie harmonogramu działań 	Warsztat	10.15 – 11.15 (60 min.)
6.	Członek korpusu służby cywilnej wobec sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy.	<ul style="list-style-type: none"> • Przepisy i procedury prawne • Analiza kwestii psychologicznych i interpersonalnych • Możliwość wsparcia w sytuacjach trudnych 	Wykład	11.15 – 12.45 (90 min.)
5.	Obiad			12.45 – 13.15 (30 min.)
9.	Analiza przypadków (case study) – cz. I.	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza przypadków dotyczących członka korpusu służby cywilnej w sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy – kwestie psychologiczne i interpersonalne, możliwość wsparcia w sytuacjach trudnych – cz. I 	Warsztat	13.15 – 14.00 (45 min.)
7.	Przerwa kawowa			14.00 – 14.15 (15 min.)
9.	Analiza przypadków (case study) – cz. II.	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza przypadków dotyczących członka korpusu służby cywilnej w sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy – kwestie psychologiczne i interpersonalne, możliwość wsparcia w sytuacjach trudnych – cz. II 	Warsztat	14.15 – 15.00 (45min.)
Zamknięcie szkolenia, wręczenie certyfikatów				

II. SKRYPT

Spis treści skryptu:

1. Współczesna koncepcja służebności, rozliczalności i odpowiedzialności służby cywilnej. Doświadczenia polskie i zagraniczne w tym krajów Unii Europejskiej.	11
2. Koncepcja służebności, a koncepcja klienta administracji.....	14
3. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Podstawowe pojęcia.	16
4. Etyka w zarządzaniu	18
5. Omówienie obowiązków członka korpusu służby cywilnej	23
6. Odpowiedzialności za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej oraz odpowiedzialność za naruszenie zasad służby cywilnej.	42
7. Główne instytucje stojące na straży przestrzegania obowiązków	43
8. Procedura przygotowania infrastruktury etycznej urzędu	47
9. Członek Korpusu Służby Cywilnej wobec sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy	49
10. Projekt Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29.08.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.....	51

WARSZAWA 2011

1. Współczesna koncepcja służebności, rozliczalności i odpowiedzialności służby cywilnej. Doświadczenia polskie i zagraniczne w tym krajów Unii Europejskiej.

Służba cywilna – zespół urzędników administracji rządowej w Polsce. Służba cywilna działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów (art. 153 Konstytucji RP). W jego skład wchodzi urzędnicy szczebla centralnego (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie), jak również przedstawiciele rządowej administracji terenowej - zespolonej i niezespolonej (wojewódzkie i powiatowe inspektoraty weterynarii, wojewódzkie i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, komendy policji, komendy państwowej straży pożarnej, kuratoria oświaty, urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy statystyczne, wojskowe komendy uzupełnień, wojewódzkie sztaby wojskowe, urzędy górnicze itp.). W skład służby cywilnej nie wchodzi pracownicy samorządu terytorialnego. Pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę. Urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Członek korpusu służby cywilnej oznacza osoby, o których mowa wyżej.

Modele służby cywilnej

Istnieją dwa modele:

- tradycyjny system kariery, inaczej system zamknięty, charakteryzuje się on podziałem służby cywilnej na poziomy, stopnie i korpusy. Rekrutacja jest dokonywana na najniższe stanowiska, awans następuje na skutek nominacji, czasami w wyniku konkursu wewnętrznego, a uprawnienia są trwale związane z posiadanym stopniem służbowym. Punktem wyjścia modelu jest założenie, że administracja publiczna ma inne cele niż sektor prywatny, dlatego stosuje odmienne kryteria rekrutacji, oceny i rozliczania pracowników z wykonywanych zadań. Do słabych stron należy zaliczyć brak motywacji do poprawy jakości pracy na skutek sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji, wysokie koszty służby cywilnej w wyniku gwarancji zatrudnienia i wynagrodzenia oraz nieprzystosowanie do zasady wolnego przepływu pracowników. System ten w najczystszej formie występuje we Francji.
- system stanowisk zwany systemem otwartym. Rekrutacja jest dokonywana na konkretne stanowiska, często za pomocą otwartych konkursów na wyższe szczeble. Częstą formą zatrudnienia jest kontrakt. Podstawą oceny pracownika, od której zależy jego awans i kariera, jest jego dorobek zawodowy, a nie przynależność do określonej grupy urzędniczej. System ten charakteryzuje brak hierarchizacji, bliskość administracji i obywatela oraz nastawienie na rezultat. W większym stopniu niż formalne kwalifikacje liczą się zdolności menadżerskie. Model ten jest typowy dla krajów anglosaskich i skandynawskich. Do jego wad zaliczyć można słabe powiązanie urzędnika z instytucją i wykonywaną pracą, dużą podatność na czynniki zewnętrzne, nie zawsze związane z interesem państwa oraz niską efektywność w działaniach długookresowych, a także zachowania tajemnicy państwowej. Najczystsza postać tego systemu występuje w Wielkiej Brytanii.

Polski model służby cywilnej wzorowany był na modelu francuskim, jednak dziś jest systemem mieszanym z przewagą uregulowań właściwych dla modelu otwartego. Takie rozwiązanie jest zgodne z tendencją występującą w państwach i instytucjach UE.

Urzędnik to osoba piastująca jakieś stanowisko w urzędzie – najszerszej pojmowanej administracji państwowej, samorządowej, prywatnej. Oficjalista – urzędnik, *officium* – urząd, *ex officio* z urzędu. *Minister*, łac. dosł. sługa, najwyższy kierownik odpowiedniego działu administracji państwowej; dawniej pomocnik i zaufany doradca monarchy. Władza państwowa powinna zatem być władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa

w ogóle. Oznacza to, że sprawujący władzę mają służyć, a nie czerpać korzyści z zajmowanych stanowisk. Warto przypomnieć, że łaciński wyraz *ministrare* – służyć – stanowi trzon słowa *administrare*, co znaczy obsługiwać, zarządzać albo wykonywać (słowem tym nie oznaczano rządzenia, które określano słowem *gubernare*). Urzędnik to ten, co „urządza” państwo i społeczeństwo, czyli porządkuje, usprawnia, pielęgnuje dobro wspólne. Jest to również osoba realizująca - wykonująca politykę, czyli pełniąca władzę wykonawczą. Do urzędników państwowych zaliczamy wszystkich sprawujących władzę wykonawczą w państwie, a więc: Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, wojewodów, marszałków województw, prezydentów i burmistrzów miast, wójtów i podległych im urzędników niższych szczebli. Praca urzędnika państwowego ma charakter służebny w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze służba państwu jako organizacji, w tym realizacja planów i polityk rządzenia, a także stanowienie i stosowanie prawa. Po drugie służba wobec obywatela, poprzez wypełnianie procedur prawnych, przy zachowaniu całej specyfiki szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

W październiku 1994 roku w Wielkiej Brytanii utworzono Komisję ds. Reguł Obowiązujących w Sektorze Publicznym (The Committee on Standards in Public Life) pod przewodnictwem lorda Nolana. Zadaniem tej komisji było zbadanie etyki działania funkcjonariuszy publicznych i na tej podstawie opracowanie reguł pożądanego zachowania wszystkich parlamentarzystów, urzędników służby cywilnej oraz władz lokalnych i tzw. quangos, czyli osób zatrudnionych w innych instytucjach o charakterze publicznym. W swym pierwszym raporcie komisja przedstawiła siedem ogólnych zasad obowiązujących wszystkich zatrudnionych w instytucjach publicznych, tzw. Seven Principles of Public Life, do których zaliczono **bezinteresowność, nieprzekupność, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, uczciwość, przywództwo**. Zasady te stały się podstawą do opracowania szczegółowych reguł kodeksów etycznych, obowiązujących każdą kategorię Funkcjonariuszy publicznych, a więc parlamentarzystów, urzędników służby cywilnej i osób zatrudnionych w niezależnych od rządu agencjach tzw. quangos. W dniu 19 lipca 1995 roku uchwalony został w Wielkiej Brytanii Kodeks Etyki Zawodowej Członków Parlamentu, który obok tych siedmiu zasad Komisji Nolana, mających na celu wyeliminowanie potencjalnych konfliktów, zawiera dodatkowe reguły ograniczające odpłatne działanie w cudzym interesie. Każdy zawód ma swoje wyrastające z długotrwałego doświadczenia reguły. Etyka administrowania może być przedstawiona jako zespół standardów pożądanego postępowania funkcjonariuszy publicznych, zawartych w kodeksach etycznych lub jako wrażliwość ich na podstawowe wartości postępowania etycznego. Pogląd uznający administrację za narzędzie, wyspecjalizowany w zarządzaniu państwem, profesjonalny aparat urzędniczy, dla którego najwyższą wartością i głównym układem odniesienia ma być dobro społeczeństwa, wydaje się dominować we współczesnych państwach demokratycznych.

W Anglii i USA nie ma skodyfikowanego postępowania administracyjnego w jednym akcie ustawowym, dlatego tak dużą rolę spełniają tam kodeksy etyczne. Obowiązują one we wszystkich organach publicznych i nazywają się Codes of Ethics, Codes of Conduct lub Codes of Practice. Zawierają więcej norm regulujących ustrojowe obowiązki urzędników niż reguł określających zasady prowadzenia procesu administracyjnego. Kodyfikacja ta dokładniej niż we Francji i w Niemczech rozwija problem bezstronności funkcjonariuszy publicznych, dlatego też ma ogromne znaczenie dla zrozumienia neutralności politycznej.

Reguły Codes of Practice najczęściej dotyczą obowiązku służby społeczeństwu, zakazu łączenia funkcji politycznych, prawa do wynagrodzenia i zasady naliczania wynagrodzeń, zasady wykonywania obowiązków urzędniczych w systemie podporządkowania zwierzchnikom, obsadzania stanowisk urzędniczych na podstawie kryteriów merytorycznych, zasady ustalania regulaminów służby cywilnej w określonym resorcie przez ministra kierującego resortem, ustalania liczby i rodzaju stanowisk w administracji o charakterze politycznym, zasady wypłacania diet urzędnikom, którzy zawiesili pracę w urzędzie na rzecz działalności politycznej, zakazu przyjmowania wynagrodzenia spoza urzędu, obowiązku składania oświadczeń majątkowych, obowiązku informowania o konflikcie interesów, obowiązku wycofania się ze sprawy lub z zadania administracyjnego w sytuacji konfliktu interesów, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego etc.

W Anglii bardzo popularne są też kodeksy etyczne. Kodeksy te zawierają reguły postępowania ustalane przez profesjonalne stowarzyszenia lub powołane przez Koronę jednostki samorządowe (np. Brytyjskie Stowarzyszenie

Pracowników Socjalnych, Brytyjski Instytut Architektów czy też Angielski Instytut Ochrony Zdrowia) i mają zasadniczo charakter aktów wewnątrz organizacyjnych.

Jednak najbardziej popularne są kodeksy etyczne w USA. Obowiązują one nie tylko zatrudnionych w poszczególnych resortach (np. resorcie obrony, spraw wewnętrznych, zdrowia), a także urzędników zrzeszonych np. w International City Management Association (ICMA), American Society of Public Administration (ASPA) i innych stowarzyszeniach.

Naruszenie reguł wymienionych kodeksów pociąga za sobą odpowiedzialność nie tylko wewnątrz organizacyjną, ale także karną, ponieważ znajdują one podstawy w przepisach federalnych oraz stanowych.

We wrześniu 1995 roku w Stanach Zjednoczonych powołano Komisję ds. Regulacji Prawnej Etyki Administracyjnej (COGEL), która jest organizacją międzynarodową zrzeszającą urzędy i komisje pomagające w prawnej regulacji problemów etycznych w życiu publicznym. Do niedawna COGEL zrzeszał 52 członków m.in. z USA, Kanady, Australii i Wielkiej Brytanii.

W Niemczech urzędnicy zrzeszani w Profesjonalnym Stowarzyszeniu Administracji Publicznej podlegają regułom kodeksu etycznego uchwalonego przez to stowarzyszenie.

Precyzowanie obowiązków ustrojowych urzędników profesjonalnymi kodeksami etycznymi przyczynia się do lepszego zrozumienia zarówno przez urzędników służby cywilnej, jak też przez ich zwierzchników politycznych zasad neutralności politycznej. Argumenty przemawiające za uchwaleniem kodeksów etycznych w kontynentalnych krajach demokratycznych pomagają zrozumieć i stosować w praktyce neutralne politycznie działania przez służbę cywilną.

Rozliczalność i odpowiedzialność Członków Korpusu Służby Cywilnej jest pojęciem o charakterze prawnym i etycznym, przy zaznaczeniu specyfiki i charakteru etyki. Regulacje prawne określają katalog obowiązków, mniej lub bardziej skomplikowane procedury ich przestrzegania lub ścigania nadużyć. Natomiast regulacje etyczne określają tylko i wyłącznie zakres obowiązków, w postaci zakazów i nakazów etyka nigdy nie będzie sankcjonowała.

- **Kodeks pracy** określa negatywne skutki w rozdziale VI – odpowiedzialność porządkowa pracowników, od art. 108. Jest to odpowiedzialność porządkowa, gdzie karami są upomnienie albo nagana. Dysponentami tych kar jest pracodawca.
- **Kodeks etyki** wskazuje katalog obowiązków, ale kar za ich naruszenie nie przewiduje norma moralna, wskazuje powinne zachowania jako jego wzorce. Czasami kodeksy zawierają odesłanie do regulacji postępowania dyscyplinarnego lub przepisów prawa pracy.
- **Postępowanie dyscyplinarne**, jest postępowaniem o charakterze wewnątrz zakładowym, dysponentem kar jest tu organ kolegialny – najczęściej Komisja dyscyplinarna, typowymi karami są ustne albo pisemne upomnienie, pisemna nagana do akt, pouczenie itp. Postępowanie to jest dwuinstancyjne, a na orzeczenie II instancji służy odwołanie do sądu pracy (sąd powszechny). Występuje również rzecznik dyscyplinarny jako prowadzący sprawę i zarazem oskarżyciel. Obwiniony może występować z obrońcą. Sprawa toczy się na podstawie modelu quasi sądowego rozstrzygnięcia sporów. W kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stanowi podstawę ustrojową. Kodeks Pracy nie zawiera odniesienia w tej materii, ponieważ postępowanie dyscyplinarne w swojej istocie nawiązuje do quasi sądowego modelu rozstrzygnięcia sporów i konfliktów prawnych, a wynika najczęściej z aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, rzadziej z regulacji prawnych wewnątrz zakładowych, czyli swoistego prawa wewnątrznie obowiązującego.
- **Kodeks karny** - niezależnie od postępowania dyscyplinarnego może toczyć się postępowanie karne, jednak waga tego postępowania jest większa i wiąże w postępowaniu wewnątrz zakładowym. Katalog przestępstw, których adresatami są członkowie Korpusu Służby Cywilnej, określony został przez ustawodawcę w rozdziale XXIX przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz

samorządu terytorialnego, Art. 222 do Art. 231. Błędem byłoby pominięcie art. 115 k.k. – czyli słownika ustawowego. W paragrafie 13 określona została definicja funkcjonariusza publicznego, jest to kategoria podmiotowa, niezbędna do określenia znamion przestępstw z przedstawionego wyżej rozdziału XXIX.

2. Koncepcja służebności, a koncepcja klienta administracji

Kierunek rozwoju polskiej administracji według Sławomira Mazura powinien zmierzać do tworzenia warunków służących wzmocnieniu postaw i promowaniu zachowań etycznych urzędników służby cywilnej – jeśli mają nieść za sobą istotne, pozytywne skutki – wymagają systemowego działania oraz konsekwencji. Tego uczą nas doświadczenia systemów administracyjnych, które uchodzą za przodujące w tej dziedzinie (np. niski poziom korupcji, wysoki poziom zaufania do urzędników).

To co z tej nauki wydawać może się szczególnie użyteczne dla tworzenia odpowiednich rozwiązań dla służby cywilnej w Polsce – a do sfery tych działań przynależy projekt ww. zarządzenia – to myślenie systemowe. Jego egzemplifikacją jest konstrukcja określana mianem infrastruktury etycznej.

Konstrukcja infrastruktury etycznej oparta jest na dualnym podejściu. Z jednej strony to tworzenie zachęt do zachowań etycznych oraz penalizacja zachowań nieodpowiednich poprzez stosowanie reguł prawa (np. ustawy, procedury administracyjne, mechanizmy kontrolne). Z drugiej zaś strony to odwołanie się do reguł aksjologicznych i wzorców etycznych (np. kodeksy etyki).

Infrastruktura etyczna budowana jest na trzech integralnie współzależnych poziomach, tj.:

- a) KONTROLI (np. prawo, procedury, instytucje kontroli, mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności),
- b) WSPIERANIA (np. wytyczne, zalecenia, kodeksy etyczne, kodeksy postępowania, szkolenia, doradztwo etyczne, promocja wartościowych rozwiązań),
- c) ZARZĄDZANIA (instytucje koordynujące działania na rzecz tworzenia warunków dla wzmocnienia postaw etycznych, monitorujące ich realizację oraz dokonujące oceny ich skutków. Tutaj mieszczą się także: zapewnienie godziwych warunków pracy oraz odpowiedniej gratyfikacji, w tym finansowej).

Działania na każdym z tych poziomów są integralnie powiązane i ich odpowiednie „dostrojenie” wywołuje synergiczny efekt, prowadząc tym samym do podniesienia standardów etycznych służby publicznej.

W uzasadnieniu do projektu zarządzenia z 29.08.2011 r. wynikają europejskie tendencje i kierunki rozwoju etyki w administracji. Największym w ostatnich latach, wielowymiarowym badaniem poświęconym kwestiom zarządzania w administracji publicznej było przeprowadzone przez Komitet Zarządzania Publicznego OECD studium „Government at a Glance”. Publikacja ta ma pełne poparcie krajów członkowskich, a jej kolejna edycja ma ukazać się w połowie 2011 roku. W uzasadnieniu tych badań, OECD wskazuje m.in. na zmiany zachodzące w ostatniej dekadzie w postrzeganiu wartości przez służby publiczne. Najważniejszą z nich pozostaje zasada jednolitości korpusu administracji publicznej/służby cywilnej, a na drugim miejscu plasuje się zasada legalizmu. W badaniach zwraca uwagę fakt, iż liczba krajów identyfikujących transparentność jako podstawową wartość w ich służbie publicznej w ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosła niemal dwukrotnie. Znaczący jest również wzrost wskazań na zasadę praworządności jako podstawowej wartości w administracji publicznej. Ponadto, oddzielny moduł badawczy w w/w publikacji poświęcony jest zasadom legalizmu i praworządności, w tym sposobom ich popularyzowania w korpusach administracji publicznej. Wartości te mają fundamentalny charakter dla takich obszarów jak zamówienia publiczne, działalność lobbingsowa, jak również zapobieganie konfliktom interesów.

Tematyce etyki, transparentności, legalizmu i praworządności w administracji publicznej poświęcony jest także przyjęty w lutym 2010 dokument „The Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”, będący wynikiem kilkuletnich prac Komitetu Zarządzania Publicznego – PGC OECD w tym obszarze oraz prowadzonych przez Dyrektoriat Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego szerokich konsultacji w organizacjach międzynarodowych i pozarządowych oraz krajach członkowskich.

Szczególne znaczenie problematyki związanej z legalizmem, praworządnością i pogłębianiem zaufania dla organów administracji publicznej potwierdza tematyka spotkania PGC OECD na szczeblu ministerialnym. Jedną z sesji mającego miejsce w Wenecji w listopadzie 2010 roku spotkania „Towards Recovery and Partnership with Citizen: the Call for Innovative and Open Government” poświęconą była procesom dalszego otwierania się administracji publicznej na społeczeństwo (open government), w tym kwestiom związanym z jawnością i przejrzystością korpusu służby cywilnej, jak również problematyce dotyczącej zasad neutralności politycznej w administracji publicznej. Te ostatnie kwestie poświęcone były także realizowane na przełomie 2010/2011 przez Sekretariat OECD badania kwestionariuszowe wśród krajów członkowskich dotyczące znaczenia i charakteru relacji pomiędzy doradcami politycznymi a korpusem służby cywilnej.

Podobnie na forum Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN) zagadnienia związane z etyką, uczciwością stale znajdują się wśród strategicznych priorytetów współpracy. Państwa członkowskie UE wspólnie z Komisją Europejską, Norwegią i krajami kandydującymi (w roli obserwatora) działają na podstawie tzw. Średnioterminowych Priorytetów (MTP), wyznaczających najważniejsze kierunki współpracy w okresie trzech kolejnych prezydentur. W trzech ostatnich MTP zagadnienia etyki i uczciwości są wśród priorytetów. W MTP 2006-2007 podkreśla się, iż etyka z jej horyzontalnym charakterem, jest nieodzownym, koniecznym elementem skutecznego przywództwa, strategicznego, patrzącego w przyszłość zarządzania zasobami ludzkimi, oraz nowoczesnej administracji publicznej. W najnowszym MTP 2010-2011 zagadnienia etyki znalazły się w kontekście szerszego tematu przewodniego TRIO Hiszpanii, Belgii i Węgier, tj. zrównoważonej administracji publicznej (sustainable public administration). Takie zagadnienia jak przejrzystość, uczciwość i rzędy prawa określa się jako demokratyczne fundamenty administracji publicznej. Warto także podkreślić, iż w programie polskiego przewodnictwa w EUPAN w II połowie 2011 r. zagadnienia etyczne stanowią także istotną część. W projekcie MTP dla Polski, Danii i Cypru, Polska planuje przeprowadzenie badania wśród państw UE kładącego nacisk na skuteczność infrastruktury etycznej.

Wagę problematyki etycznej na forum EUPAN, oprócz jej stałego miejsca w MTP, potwierdzają również wspólne inicjatywy badawcze, z których należy wspomnieć przede wszystkim badanie „Ethics in the Public Services of the European Union Member States”. W raporcie z badania podkreśla się, iż w opinii publicznej wykrystalizował się pogląd, że rządy mało robią w tej dziedzinie. Wnioski z badania wskazują na coś zupełnie przeciwnego – rządy podejmują szereg inicjatyw oraz traktują zagadnienia etyczne jako priorytetowe. Jednocześnie podkreśla się, iż nie ma prawie dyskusji nad pozytywnym wizerunkiem etyki – mówi się ciągle o jej negatywnym aspekcie. Pomija się całkowicie chociażby wartości służby cywilnej, co w efekcie może prowadzić do pogorszenia wizerunku służby cywilnej. Jako skuteczne środki walki z korupcją wskazuje się m.in.: szkolenia, upowszechnianie kodeksów, zeznania podatkowe pod warunkiem, że skutecznie zarządza się informacją z nich pozyskaną. Kontynuacją prac sieci nad zagadnieniami etyki stanowiło kolejne badanie „Working Towards Common Elements in the Fields of Ethics and Integrity”. W raporcie stwierdza się m.in., iż w krajach członkowskich bardzo dużo robi się w zakresie opracowania zasad i przepisów dotyczących etyki. Przy czym są to przede wszystkim przepisy antykorupcyjne. Zwrócono ponadto uwagę, iż zasady te są wspólne dla wszystkich krajów i odwołują się do tradycyjnych fundamentalnych wartości, osadzonych w konstytucjach poszczególnych krajów oraz przepisach regulujących działanie administracji czy służby cywilnej.

Ponadto, w ramach EUPAN wypracowano ramowy dokument w zakresie etyki i uczciwości w administracji publicznej. Przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich uczestniczący w pracach EUPAN wzięli również aktywny udział w badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej – „Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union”.

3. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Podstawowe pojęcia.

W § 1 Zarządzenia przedstawiony został katalog zasad służby cywilnej:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Tradycyjne nadal aktualne (np. legalizm, polityczna neutralność)

- Zasada legalizmu, inaczej nazywana zasadą praworządności, podstawą rozstrzygnięć powinna być tylko obowiązująca norma aktu prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta zawarta jest w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub dozwala.
- Zasada bezstronności i bezinteresowności, zasada bezstronności w szczególności polega na zakazie podejmowania prac kolidujących z obowiązkami służbowymi, równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, prowadzenie spraw bez przyjmowania korzyści majątkowych, niedemonstrowania zażyłości z osobami publicznymi, godzeniu jawności działania administracji publicznej z tajemnicą ustawowo chronioną. Zasada ta ma zabezpieczyć obiektywizm rozstrzygania spraw przez urzędników na podstawie znajomości prawdy.
- Zasada obiektywizmu, w procesie podejmowania decyzji kierowanie się kryteriami obiektywnymi w oparciu o zebrany stan faktyczny i prawny, dokonana wykładnia w procesie stosowania prawa powinna również cechować się obiektywizmem.
- Zasada neutralności politycznej jest rozszerzeniem zasady bezstronności w kwestii manifestacji poglądów politycznych, powinnośc ta nie ingeruje w sferę posiadania poglądów politycznych, dotyczy ich uzewnętrznienia w postaci manifestów, publicznych wystąpień itp.

Wynikające z nowego modelu administracji (np. efektywność, oszczędność)

- Zasada uczciwości, zasada rzetelności – konsekwentne wypełnianie obowiązków wynikających z ustaw, realizowanie swoich funkcji w granicach prawa, na zasadzie prawdy obiektywnej. Uczciwość odnosi się do relacji z klientem oraz w stosunku do Państwa.
- Zasada oszczędności odnosi się do relacji urzędnik – klient oraz urzędnik – Państwo. Urzędnik nie powinien narażać klienta na zbędne koszty nie wynikające z postępowania, jak również nie narażać budżetu Państwa na nie potrzebne wydatki.
- Zasada efektywności dotyczy szybkości postępowania, kategoria ta obejmuje aspekt terminów administracyjnych załatwienia sprawy.
- Zasada odpowiedzialności, za podejmowane decyzje – w kwestii wykonywania pracy urzędnik ponosi odpowiedzialność w zakresie stosunku pracy, odpowiedzialność etyczną i dyscyplinarną, a także na gruncie prawa odpowiedzialność karną i odszkodowawczą na zasadach ogólnych a także na podstawie

regulacji szczególnej t.j. ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy państwowych za rażące naruszenia prawa.

- Zasada jawności – określana również mianem przejrzystości działalności urzędników, przejawem są procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych.
- Zasada tolerancji, to cecha wzoru pracownika w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym i podmiotowym.
- Zasada dyskrecji, związana jest również z obowiązkiem przestrzegania tajemnicy zawodowej, czy służbowej, w szczególności w zakresie danych osobowych, majątkowych itp. Wszystkie uzyskane informacje w toku sprawy powinny być zachowane w tajemnicy.
- Zasada dbałości o dobre imię Urzędu i pracowników Urzędu, polega na pracy na rzecz dobra wspólnego w szczególności kreowaniu dobrego wizerunku Urzędu przez indywidualne zachowanie, ale także przez kreowanie wzorowych postaw współpracowników, wielokrotnie regulacje etyczne w ujęciu tej zasady wprowadzają wymogi dotyczące garderoby urzędników w pracy.
- Zasada godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim, obowiązek ten koreluje z wyżej opisanym, lecz ponadto rozszerzony jest również na sferę życia prywatnego, powinność ta związana jest z kulturą osobistą, w tym kultura słowa, ubioru, zachowania.
- Zasada uprzejmości i życzliwości w kontaktach z klientami, przełożonymi, podwładnymi i współpracownikami, standard ten jest powieleniem regulacji prawa pracy, intencją jest odwołanie do służebnej roli pracownika samorządowego jako przedstawiciela państwa.

Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej etyki nie da się nauczyć, etykę nabywamy przez wychowanie przez instytucje rodziców lub opiekunów prawnych najbardziej, w formie uzupełniania można potraktować inne formy szkolne i poza szkolne. W przypadku etyki wytyczne są bardzo jasne, etyka określa powinne zachowania poprzez system zakazów i nakazów, czasami wzbogacony o system kar. Jednak w doktrynie etyki poczytuje się takie rozwiązania jako błąd ideologiczny.

W dniu 6 września 2001 r. Parlament Europejski uchwalił w formie rezolucji Europejski Kodeks Dobrej Administracji, opracowany z inicjatywy parlamentarzysty europejskiego Roy'a Perry przez Jacoba Södermana, ówczesnego Ombudsmána (rzecznika praw obywatelskich) Unii Europejskiej, który wcześniej był rzecznikiem praw obywatelskich Finlandii. Polskie tłumaczenie tytułu tego kodeksu jest wadliwe, winien on brzmieć *Europejski Kodeks Dobrego Postępowania Administracji* a właściwie *Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracji*. Kodeks ten zawiera szereg zasad, które winny być stosowane także w polskich urzędach administracji rządowej a tym samym realizowane przez korpus służby cywilnej.

W 2007 r. w formie zalecenia R (2007)7 Komitet Ministrów Rady Europy uchwalił Kodeks dobrej administracji. Waga tego dokumentu jest dla administracji w Rzeczypospolitej Polskiej większa niż Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, gdyż został on uchwalony już po tym, jak Rzeczpospolita Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej. Rezolucja stanowi jednak zalecenie dla prawodawstwa państw członkowskich, a nie normę obowiązującą bezpośrednio – z tego względu charakter pomocniczy rezolucji. Nie można jednak nie zauważyć, że znaczenie tego kodeksu jest duże.

Przygotowany przez Komisję do opracowania Kodeksu etyki zawodowej korpusu służby cywilnej w latach 2000 – 2002 Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest oceniany na ogół pozytywnie. W skład Komisji wchodził wybitni przedstawiciele świata nauki i praktyki administracji publicznej. Komisja liczyła pięciu członków i obradowała pod przewodnictwem Barbary Kudryckiej. W skład Komisji wchodził ponadto: Marek Kosewski, Jacek Kurczewski, Franciszek Kampka oraz Maciej Graniecki. Konieczność wydania nowego aktu normatywnego określającego zasady etyki korpusu służby cywilnej, aktu który zastąpi Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., wynika z upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Mając na uwadze pozytywną, co do zasady, ocenę Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. w pracach nad zarządzeniem w szerokim zakresie korzystano z rozwiązań zawartych w Kodeksie z 2002 r. Niezbędne różnice

wynikają przede wszystkim z treści upoważnienia ustawowego, które nakazuje określić w zarządzeniu wytyczne w zakresie stosowania zasad służby cywilnej – nieznanne Kodeksowi Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. Przedłożony projekt zarządzenia zachowuje sposób przedstawiania zasad przyjęty w Kodeksie z 2002 r., przy jednoczesnym dokonaniu zmian redakcyjnych niektórych jednostek redakcyjnych „przejętych” z Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., w celu nadania im jaśniejszego i bardziej precyzyjnego brzmienia.

Zasady etyki korpusu służby cywilnej określone zostały w § 13 komentowanego zarządzenia:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

4. Etyka w zarządzaniu

4.a) Rola wartości etycznych w praktycznym funkcjonowaniu organizacji

Człowiek od momentu narodzin żyje w świecie wartości, ale bardzo często spotyka się z sytuacją, gdy pojęcie wartości stoi w opozycji do życia codziennego, pewnych praktyk patologicznych (alkoholizm, hazard, prostytutka, narkomania itd.), zjawisk ekonomicznych (bezrobocie, kryzys finansowy). Czym jest wartość? Trudno jest zdefiniować, czym jest wartość. Każda z nauk o społecznych w odmienny sposób rozumie sens tego pojęcia. Termin ten jest słowem kluczem, za pomocą którego ujmuje się rozmaite zjawiska i procesy w społeczeństwie, zachowania ludzkie, bada on strukturę grup i zbiorowości.

Nauki społeczne badają:

- czym jest pojęcie wartości (kwestie definicji i posługiwania się tym terminem w określonym kontekście),
- teorie wartości (rozmaite typy wartości, np. społeczne, religijne, psychologiczne) i ich wartość logiczną,
- sposób badania wartości (jak poznajemy – metodologia, poznanie empiryczne, teoretyczne).

Termin „wartość” pochodzi od słowa być wartościowym, mieć znaczenie (*valor* od *valere* – znaczyć, mieć znaczenie, wartość) i wszedł do słownika filozoficznego stosunkowo niedawno, bo dopiero pod koniec dziewiętnastego wieku. Do tego czasu tradycja filozoficzna posługiwała się określeniem „dobro”. Początkowo termin „wartość” należał wyłącznie do języka codziennego i oznaczał:

- siłę, zdrowie fizyczne,
- odwagę i męstwo,
- moc charakteru.

Potem zaczęto mówić o wartościach na terenie nauk szczegółowych: w matematyce, muzyce, naukach prawnych i ekonomicznych. Często zamiast tego terminu używano wyrazów synonimicznych: dobro, idea, doskonałość i znaczenie. Wyrazy te pokrywają się praktycznie z terminem „wartość” jednak nie zawsze i nie całkowicie. Wartość jest bowiem pojęciem na tyle ogólnym, że zawiera w sobie wszystkie inne określenia.

Współcześnie słowo wartość jest używane w trzech znaczeniach:

- **Po pierwsze**, słowo to oznacza albo własność rzeczy, albo rzecz, która jest obdarzona tą własnością.
- **Po drugie**, w mowie potocznej słowo wartość ma znaczenie dodatnie, natomiast w języku filozofii jest ono także używane w znaczeniu ujemnym. W życiu codziennym mówi się, że wartością jest zdrowie, miłość, sprawiedliwość, natomiast brzydota, choroba, kłamstwo nie są wartościami. W języku filozoficznym są to wartości negatywne, ujemne.
- **Po trzecie**, wartości w sensie szerszym to wartości filozoficzne, a w węższym to wartości gospodarcze, na przykład wartość ekonomiczna, w szczególności cena.

Ludzie w kontakcie ze światem mają coraz większe trudności, by zauważać i rozwijać fizyczne przejawy idealistycznych wartości. Aby człowiek mógł w pewnym sensie zachować swoje człowieczeństwo, niezbędne jest właśnie dążenie do urzeczywistniania wartości i traktowanie ich jako swoistych drogowskazów. Jednym z zadań, jakie stawia się przed wartościami, jest zdefiniowanie pewnych społecznych działań, mających na celu kształtowanie ludzkiego środowiska, określenie kim są ludzie, którym trzeba pomóc stymulować rozwój, zabezpieczać – i wreszcie – określenie ideału społeczeństw, jako efektu dążeń.

Wartości a funkcjonowanie organizacji

W wielu zawodach, m.in. w zawodach tzw. zaufania społecznego, gdzie wykonywanie obowiązków wiąże się z kontaktem z innymi ludźmi, postawa moralna ma kolosalne znaczenie ze względu na charakter wykonywanej pracy. Pracownik w kontaktach z klientem, partnerem biznesowym, petentem często zajmuje silniejszą pozycję społeczną i służbową w trakcie wykonywania obowiązków. Zazwyczaj klient jest postacią w pewien sposób podległą bądź zależną. Pewnych cech, wzorców zachowań i wartości nie da się zapewnić uchwalając jakieś reguły i prawa. Z tego też powodu to etyka pełni rolę regulatora w stosunku służbowym pomiędzy dwojgiem ludzi. To wskazówki płynące z etyki stanowią pewien ideał, wzór, platformę służącą jako punkt odniesienia w przypadku rozwiązywania konfliktów o charakterze moralnym.

4.b) Czym są zasady etyki zawodowej? – definicje na podstawie współczesnych kodeksów etyki

Etyka - nauka o moralności. Inaczej filozofia moralności. To teoria naukowa fenomenów moralności, dotyczy rozmaicie ujętych faktów moralnych. Zajmuje się moralnymi źródłami, kryteriami i celami ludzkich działań. Może być mniej lub bardziej autonomiczna w stosunku do dyscyplin filozoficznych oraz nauk humanistycznych traktujących o zachowaniu człowieka. Nazwa etyka została zaczerpnięta z języka greckiego od słowa: *etos* (gr. *ethos* – obyczaj). *Etos* – styl życia pewnej określonej społeczności, oparty na przyjętej hierarchii wartości. Przejawia się w wypowiedzianych jawnie sądach o postępowaniu lub w postawach i zachowaniach członków grupy.

Moralność - jest to przedmiot etyki. Całokształt norm, ocen, postaw i wzorców osobowych, które regulują całokształt stosunków społecznych. Fakt społeczny. Zazwyczaj ujawnia się w sytuacjach konfliktowych. Może być rozumiana na kilka sposobów:

Język etyki normatywnej

Etyka ma swój język, który jest językiem wartości wyrażającym albo stanowisko subiektywistyczne, albo obiektywistyczne. Rodzaje języka:

- Język systemów wartości – nie wprost. Już starożytni promowali określone wartości (Arystyp, Arystoteles, stoicy itd.),
- Język kodeksów – jest to język norm ze ścisłą reglamentacją. Funkcjonuje w nim zespół nakazów i zakazów (Dekalog),
- Język wzorów osobowych – funkcjonował zawsze, konkretny żywy lub wymagowany zespół cech był przypisywany konkretnej, bądź fikcyjnej osobie (wzorowi osobowemu).

Powinność moralna – obowiązek dany w doświadczeniu moralnym, które bliskie jest pojęciu dobra; różni się p. podmiotową – wymaganie wobec samego siebie oraz p. przedmiotową – stan rzeczy, jaki należy urzeczywistnić ze względu na określone normy. Powinność to swego rodzaju uczucie. Analizę przeżycia powinności zajmuje się deontologia, ale też nurty jej przeciwne: etyka aksjologiczna, etyka dialogu i etyka sytuacyjna.

Etyka deontologiczna – stanowisko głoszące, iż pierwotnym i podstawowym pojęciem w etyce nie jest wartość, a obowiązek. Dany czyn jest moralny wtedy, gdy jest to zgodne z obowiązkiem i z obowiązku (obecna u Kanta). Deontologizm – postępowanie jest słuszne moralnie, gdy czyni zadość nakazom i zakazom ustanowionym przez autorytet wewnętrzny i zewnętrzny. W tej koncepcji przeżycie poczucia powinności stanowi podstawę i wyznacznik działalności moralnej.

Etyka aksjologiczna – stanowisko głoszące, że pojęciem pierwotnym i podstawowym w etyce nie jest obowiązek, ale pojęcie wartości. Człowiek, który doświadcza, przeżywa i uznaje wartości, uważa za cel moralnego działania realizowanie ich, wcielanie w życie. Na podstawie sądów opartych na wartościach da się wyprowadzić ewentualne normy. Stanowisko utożsamiane z koncepcjami eudajmonistycznymi i utylitarystycznymi. W tym typie etyki działanie moralne nie musi kierować się wewnętrznym przymusem powinności. Człowiek żyje wśród wartości, które „proponują”, aby je wcielać w życie. Strefa wartości pomaga w podjęciu decyzji.

Filozofia dialogu, etyka dialogiczna – według niej czyn moralny nie jest rezultatem ani realizacji określonej wartości, ani wypełnienia obowiązku. Czyn moralny to taki, który jest wynikiem spotkania, „dialogu” z innym człowiekiem lub Bogiem. Moralność to rezultat odkrycia godności, doświadczenia inności, niepowtarzalności i wyjątkowości. Spotkanie, kontakt z drugim człowiekiem, to odpowiedź na wezwanie, to poczucie odpowiedzialności za tę drugą osobę. Współcześnie filozofia (etyka) dialogu jest także rozumiana jako sposób uzgadniania norm moralnych na podstawie fikcyjnego lub realnego współdziałania osób, to także zmiana interesów i celów tak, by dały się uzgodnić z celami innych – czyn moralny nie jest rezultatem ani powinności, ani wyboru wartości. To wynik doświadczenia drugiego człowieka, spotkania z nim i doświadczenia jego godności.

Etyka sytuacyjna, sytuacjonizm – stanowisko kwestionujące konieczność tworzenia kodeksów etycznych i propagowanie w ogóle jakichkolwiek konkretnych reguł i norm postępowania. Każda sytuacja, w której zachodzi potrzeba podjęcia indywidualnej, moralnej decyzji, jest wyjątkowa i niepowtarzalna. Zachodzi w niej potrzeba indywidualnego rozpoznania. Nie obowiązują arbitralne normy, wręcz czasem takie normy zastosowane, zwalniają z moralnej odpowiedzialności. Źródłem moralnej powinności w sytuacjonizmie są: intuicja, zmysł moralny, sympatia, sumienia lub niezwykle ogólnie sformułowane zasady.

Etyka zawodowa – według *Małej Encyklopedii Filozofii* to „zespół norm i ocen związanych z pełnieniem określonej funkcji zawodowej i uznawanych oficjalnie za obowiązujące w danym środowisku zawodowym” (s. 120). Etykę zawodową najczęściej rozpatruje się z punktu widzenia etyki deontologicznej, chociaż zdarzają się w literaturze przedmiotu sformułowania sugerujące połączenie kilku rodzajów etyk: deontologicznej, dialogu, sytuacyjnej i aksjologicznej.

Moralność a grupy zawodowe - każda grupa zawodowa ma swoją moralność, swój status moralny, związany z charakterem wykonywanej pracy, kieruje się swoistymi regułami, napotyka swoiste sytuacje i dylematy moralne: lekarze, dziennikarze, politycy, ludzie biznesu.

Próba definicji

- System spisanych norm moralnych, związany z podziałem pracy i sposobem jej wykonywania. W postaci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany.
- Teoretyczna refleksja etyczna dotycząca społeczno-zawodowego zróżnicowania moralności.
- Geneza, istota i funkcje moralności grup zawodowych oraz jej historyczne przejawy.

- Rozważania mające charakter normatywny, określają podstawowe wartości moralne związane z działalnością poszczególnych zawodów, właściwych dlań systemów powinności oraz wzorców moralnych.

Ujęcie socjologiczne etyki zawodowej

Przedmiotem badań etyki zawodowej jest rzeczywisty stan moralny określonych grup. Tak rozumiana etyka zawodowa oznacza:

- postawy moralne (rzeczywiste, stwierdzone empirycznie) widoczne w trakcie wykonywania pracy przez konkretnych przedstawicieli danego zawodu (moralność),
- przekonania danej grupy zawodowej, które dotyczą jej powinności moralnych, zasad i norm, jakich powinno się przestrzegać,
- kodeksy zwerbalizowane i ujęte w oficjalne dokumenty, łatwe do uchwycenia.

Po co nam etyka zawodowa?

Zmienia się świat, w którym żyjemy. Powstają nowe gałęzie przemysłu i nadal pogłębia się specjalizacja pracy. Tworzą się nowe techniczne i organizacyjne warunki pracy. Technika współczesna rodzi nowe problemy, które w historii nie występowały, jak np. eksperymenty naukowe, zwłaszcza biologiczne, genetyczne, sztuczne zapładnianie, klonowanie. Stawia ona nowe problemy nawet przed tradycyjnymi zawodami, jak zawodem prawnika, uczonego, lekarza. Na tym tle w wielu środowiskach pracowniczych powstają nowe dylematy moralne. Wzrost zainteresowania problematyką etyki zawodowej spowodowany jest również zwiększeniem się liczby zawodów, które mają bezpośredni wpływ na losy jednostek i społeczeństwa, i które są powołane do ochrony podstawowych wartości społecznych.

Etyka ogólna a zawodowa - relacje

Etyka (moralność) zawodowa nie jest czymś różnym ani sprzecznym w stosunku do moralności powszechnej. Jest ona przełożeniem ogólnospołecznych wymogów moralnych na język konkretnych warunków, sytuacji i zadań związanych z pracą zawodową. Ogólnie moralność domaga się np. uczciwości, prawości, poszanowania ludzkiej godności, życzliwości itp. Te ogólne pojęcia znaczą niby zawsze to samo, ale zaczynają się różnicować w zależności od sytuacji zawodowych i życiowych, w jakich znajdują się ludzie. Zupełnie odmiennie przejawia się uczciwość lekarza, nauczyciela czy prawnika.

Cechy charakterystyczne etyki zawodowej

W każdym systemie moralności zawodowej obiegowe, społecznie postulaty moralne znajdują własną hierarchizację. W każdej etyce zawodowej istotne są sprawy dumy zawodowej, solidności, poczucia odpowiedzialności, solidarności grupowej. W poszczególnych systemach moralności zawodowej występują niekiedy mniej lub bardziej dostrzegalne modyfikacje podzielanych społecznie poglądów moralnych, obowiązują reguły moralności częściowo tylko obowiązujące w innych systemach (lub społeczeństwie w ogólności).

Etyka zawodowa zaleca sposób rozstrzygania konfliktów moralnych. Są przecież zawody, które w swoją charakterystykę mają niejako wpisany konflikt. Wykonywaniu tych zawodów towarzyszą nieuchronnie sytuacje trudne, gdzie ścierają się różne normy i wartości moralne. Do takich m.in. należy zawód prawnika, lekarza, dziennikarza. Specyficzne funkcje tej etyki: np. regulowanie stosunku człowieka do obowiązków zawodowych, regulowanie wzajemnych stosunków międzyludzkich.

Czynniki decydujące o strukturze i charakterze etyki zawodowej:

- Ewentualne tradycje danego zawodu, wartości moralne zrośnięte na trwałe z jego funkcjonowaniem, niezależnie od zmian zachodzących w strukturze społecznej czy w warunkach technicznych wykonywania zawodu;
- Warunki zewnętrzne funkcjonowania danego zawodu: konkretne warunki życia i potrzeby danego społeczeństwa, a również warunki techniczne wykonywania zawodu;

- Charakter zadań danego zawodu i ich społeczna ranga, miejsce, jakie ten zawód zajmuje w społecznym podziale pracy;
- Uprawnienia danego zawodu, które są pochodnymi spełnianych funkcji; uprawnienia te nakładają na przedstawicieli poszczególnych zawodów określone powinności moralne, ale mogą też stwarzać okazję do swoistych nadużyć;
- Struktura wewnętrzna danego zawodu, układ powiązań i zależności międzyludzkich.

4.c) Rola zasad etyki zawodowej we współczesnych teoriach zarządzania

Etyka zawodowa w teoriach zarządzania jest najczęściej utożsamiana z etyką biznesu lub etyką zarządzania. Według słownikowej definicji to „ogół norm zachowania, którymi kierują się menadżerowie w swoim działaniu”. Kierowanie się tymi normami umożliwia wzrost efektywności gospodarowania m.in. poprzez eliminację sytuacji konfliktowych. Menadżerowie wykonując czynności służbowe, mogą postępować zgodnie lub nie z zasadami moralnymi. Na to postępowanie ma wpływ szereg czynników, takich jak:

- Zachowanie innych pracowników na tym samym stanowisku lub wyższego szczebla,
- Kultura organizacji, w której pracuje menadżer, jej system kontroli, otoczenie, warunki funkcjonowania (np. silna konkurencja czy jej brak),
- Presja na osiągnięcie zysków,
- Działalność w sektorze regulowanym przez państwo.

Według jednego z etyków zajmujących się omawianą problematyką biznes ma dwie zasady: „**(1) Wiążące moralnie są tylko te zalecenia moralne, które firma może bez trudu spełnić. (2) Poza tym sposób działania firmy jest z definicji moralnie neutralny**”. A co z etyką? Jest ona mimo wszystko obecna w działalności rozmaitych organizacji, firm, przedsiębiorstw.

Etyka zarządzania skupia się na trzech relacjach:

- Stosunek firmy (organizacji) do pracownika: wpływa na zachowanie moralne menadżerów, swoim zasięgiem obejmuje: zatrudnianie pracowników (np. potępia się zatrudnianie członków rodzin), zwalnianie (niedopuszczalne jest rozwiązanie umowy z powodu odmiennego światopoglądu), ujawnianie kwoty zarobków, rozpowszechnianie informacji dotyczących prywatności pracowników.
- Stosunek pracownika do firmy również jest zależny od etyki, najczęstsze sytuacje konfliktowe pojawiają się przy kwestiach tajemnicy służbowej, uczciwości itp.
- Stosunek firmy do innych podmiotów obejmuje problemy takie jak: relacje z klientami (przestrzeganie norm produkcji, certyfikaty, gwarancje, skład produktu itp.), praktyki nieuczciwej konkurencji (dumping, czarny marketing, nieuczciwa reklama), relacje z innymi organizacjami i stowarzyszeniami jak związki zawodowe.

Rozmaite firmy, instytucje i organizacje nie działają w przysłowiowej „próżni”. Mają kontakt z otaczającym je światem a to wymaga podejmowania decyzji nie tylko ekonomicznych, ale także etycznych. Działalność biznesowa, organizacyjna, jest działalnością wiążącą się ze społeczną odpowiedzialnością. Wśród teoretyków bardzo często obserwowanym stanowiskiem jest przekonanie o maksymalizacji zysków. Według Jacka Hołównki „podstawą etyki biznesu (...) jest, po pierwsze lojalność wobec właścicieli firmy lub akcjonariuszy i po drugie – wobec jej klientów. Dobry menadżer zabiega, by te dwie lojalności nie popadały ze sobą w konflikt”. Etyka ta zaś jest „moralnością (grupową), która obowiązuje w grupie pracowników reprezentujących firmy i ich właścicieli. **Jest to moralność, której naczelną wartością jest opanowanie rynku i maksymalizacja zysku**”.

4.d) Godnościowe aspekty pracy

Słownik języka polskiego PWN rozumie godność trojako:

- poczucie własnej wartości i szacunek dla samego siebie,
- zaszczytne stanowisko, tytuł, zaszczytna funkcja,
- w zwrotach grzecznościowych: nazwisko.

Przymiotnikiem powstałym od słowa jest słowo: godnościowy.

Godność to kategoria filozoficzna: godność to pewna cecha, wartość człowieczeństwa, jest przypisywana ludziom, nieusuwalna i niestopniowalna, zasługująca na szacunek własny i innych ludzi wartość, przysługująca każdemu człowiekowi bez wyjątku. Godność osobowa związana jest z samą istotą człowieczeństwa, wynika z faktu bycia człowiekiem, posiada ją zarówno dziecko, które jeszcze niczego ani dobrego ani złego w życiu jeszcze nie dokonało, jak i największy zbrodniarz. Dlatego godność osobową należy odróżnić od godności osobistej, która z kolei jest pojęciem bliskim honorowi - na tę godność trzeba sobie zapracować. Kiedy postępujemy szlachetnie, nasza godność osobista rośnie, gdy postępujemy podle, tracimy godność osobistą - honor. Nie tracimy jednak godności osobowej.

„Godność osobowa wynika z niepowtarzalności każdego człowieka. Nie ma dwóch takich samych osób, z tym samym bagażem przeżyć, emocji, miłości, nienawiści. Każdy z nas jest niepowtarzalny i to właśnie jest źródłem godności osobowej człowieka”- Marek Nowicki - fizyk, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Każdy człowiek posiada przyrodzoną, specyficzną wartość - jest nią godność. Jest ona jego „wewnętrzną” właściwością, nie jest jakąś cechą, którą może posiadać lub nie, ale jest nieodłączna od istoty ludzkiej. Godność tego rodzaju nazywa się godnością osoby ludzkiej lub godnością osobową. Godność osobowa jest niezbywalna, zakorzeniona w ontycznej strukturze człowieka. Przysługuje każdemu człowiekowi bez względu na rasę, narodowość, wyznanie, status społeczny lub stan zdrowia fizycznego czy psychicznego.

5. Omówienie obowiązków członka korpusu służby cywilnej

Zasady służby cywilnej - to katalog podstawowych wytycznych pracy urzędnika. Katalog ten powinien mieć charakter otwarty.

Zasadami korpusu służby cywilnej na podstawie projektowanego zarządzenia z 29.08.2011 r. są w myśl § 1:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Zasada legalizmu inaczej nazywana zasadą praworządności, podstawą rozstrzygnięć powinna być tylko obowiązująca norma aktu prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta zawarta jest w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub dozwala.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej; w zarządzeniu nr 114 z 2002 r. zasada ta rozbita była na poszczególne składowe, w tym układzie pogłębianie zaufania obywateli to swoista klauzula generalna mająca zakres otwarty, ponadto ta zasada miała charakter relacji wzajemnej, zaufanie może być utrwalane na podstawie moralności obu stron tej relacji. W swojej konstrukcji zasada bardzo ogólna, przekładająca się na pełen zakres działania organów państwa, na pewno w zakresie stanowienia i stosowania prawa w szczególności.

Zasada ochrony praw człowieka i obywatela – cechą działania członka korpusu służby cywilnej ma być troska o konstytucyjne prawa człowieka i obywatela i kolejno zapisane w ustawach materialnych szczególnych oraz z uwzględnieniem procedur prawnych. Prawa człowieka mają tu charakter niezbywalny, przyrodzony związany z człowiekiem, gwarantowane również przez prawo międzynarodowe i instytucje ponad państwowe. Prawa obywatela to swoisty katalog praw konstytucyjnych, stanowiących wyjściową do prawa materialnego i proceduralnego.

Zasada bezinteresowności w szczególności polega na obiektywnym rozpatrywaniu spraw klientów urzędu, równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, prowadzeniu spraw bez przyjmowania korzyści majątkowych, niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznymi, godzeniu jawności działania administracji publicznej z tajemnicą ustawowo chronioną. Zasada ta ma zabezpieczyć obiektywizm rozstrzygania spraw przez urzędników na podstawie znajomości prawdy.

Zasada jawności i przejrzystości określana również mianem przejrzystości działalności urzędników, przejawem są procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych.

Zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej opiera się na rozwiniętej w prawie publicznym idei stopniowalnej tajemnicy państwowej, urzędowej, służbowej, wojskowej. Zasada jest początkiem dylematów urzędników z jednej strony zobowiązanych do ochrony osłanianego interesu publicznego, a z drugiej strony do ujawniania społeczeństwu co jest treścią ich urzędowania.

Profesjonalizm nazywany również zasadą kompetencji, ale tak naprawdę profesjonalizm jest rezultatem samodzielnego wysiłku urzędnika, zaś kompetencje pochodzą z woli władzy państwowej.

Zasada odpowiedzialności za działania lub zaniechania – zasada ta odnosi się do dwóch podstawowych zachowań sankcjonowanych w prawie karnym, poprzez działanie urzędnik wykazuje aktywną postawę, zachowanie kreatywne, poprzez zaniechanie wykazuje postawę pasywną, czyli nie wykonuje ciężących na nim obowiązków, nie dostrzega ważnych dla sprawy wątków itp. Na zasadach ogólnych odpowiada każdy człowiek na gruncie prawa karnego.

Zasada służby publicznej – władza państwowa jest bowiem władzą służebną w stosunku do praw obywateli i praw w ogóle. Zasada ta podkreśla służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli, w konsekwencji służebność pracy członka korpusu służby cywilnej wobec petentów.

Zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – środki publiczne to kwalifikowana postać finansów, z regulacji prawnych wynika szczególna ranga i znaczenie tych środków, również prawo karne podchodzi do przestępstw obejmujących działanie przeciwko dyscyplinie finansów publicznych jako kwalifikowane formy czynów. Urzędnik jako swoisty strażnik środków publicznych powinien wykazywać troskę oraz dbać o rzetelne, racjonalne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych nie narażając urzędu, w którym pracuje, na odpowiedzialność wynikającą z ustaw szczególnych.

Zasada otwartości i konkurencyjności naboru – zasada ta stała się już powszechną w rekrutacji do korpusu służby cywilnej. Przejrzystość, otwartość procedur rekrutacyjnych ma gwarantować wysoki poziom merytoryczny urzędników, a także rozpatrywanych spraw.

Zasadami etyki korpusu służby cywilnej są w myśl § 13:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

Zasada godnego zachowania polega w szczególności na wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, poszanowania godności innych osób, w tym podwładnych, kolegów i przełożonych; życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawaniu konfliktów w pracy, w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami; właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu.

Zasada służby publicznej wyraża się w szczególności w służebnym charakterze pracy wobec obywateli, mającej na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa Rzeczypospolitej Polskiej; służbie państwu, której podstawowym elementem jest ochrona jego interesów i rozwoju; współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływaniu na postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej w kraju i w świecie; przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy; nieuchylaniu się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie, ze świadomością, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany.

Władza państwowa jest bowiem władzą służebną w stosunku do praw obywateli i praw w ogóle. Zasada ta podkreśla służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli, w konsekwencji służebność pracy członka korpusu służby cywilnej wobec państwa.

Zasada lojalności polega w szczególności na lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej; lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne; lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka; udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej; wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji.

Zasada neutralności politycznej - zasada ta określa zakaz manifestowania publicznego poglądów politycznych, to nie oznacza zakazu posiadania poglądów czy upodobań politycznych. Zasada ta powiązana jest z zasadą bezstronności i profesjonalizmu. Zasada neutralności politycznej, z uwzględnieniem tego, że partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli oraz tego, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, polega w szczególności na niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią; dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnictwowych; niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym; niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń; dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

Zasada bezstronności w szczególności polega na zakazie podejmowania prac kolidujących z obowiązkami służbowymi, równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, prowadzenie spraw bez przyjmowania korzyści majątkowych, niedemonstrowania zażyłości z osobami publicznymi, godzeniu jawności działania

administracji publicznej z tajemnicą ustawowo chronioną. Zasada ta ma zabezpieczyć obiektywizm rozstrzygnięcia spraw przez urzędników na podstawie znajomości prawdy.

Zasada bezstronności wyraża się w szczególności w niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym; niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi; jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom; niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Zasada rzetelności - konsekwentne wypełnianie obowiązków wynikających z ustaw, realizowanie swoich funkcji w granicach prawa, na zasadzie prawdy obiektywnej. Zasada rzetelności wyraża się w szczególności w sumiennym, rozważnym wykonywaniu powierzonych zadań; dotrzymywaniu zobowiązań, zgodnie z przepisami prawa; twórczym podejmowaniu zadań i aktywnym realizowaniu obowiązków, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów.

5.a) Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

Kwestia obowiązków członka korpusu służby cywilnej jest kwestią niezwykle istotną, dlatego też trzeba poświęcić jej więcej uwagi. Ustawodawca również dostrzegł istotę tej tematyki poświęcając jej całą jednostkę redakcyjną w Ustawie z dnia 21 listopada 2009 r. o służbie cywilnej. Przepisy rozdziału 6 niniejszej ustawy odnoszą się właśnie do obowiązków członków korpusu służby cywilnej - pracowników i urzędników służby cywilnej. Specyficzne rozwiązania w tym zakresie są konsekwencją szczególnych zadań służby cywilnej, określonych przez ustawodawcę przede wszystkim w art. 153 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.c., który stanowi, że służba cywilna została ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Cel funkcjonowania służby cywilnej znajduje odzwierciedlenie w szczególnych obowiązkach członków korpusu służby cywilnej, dodatkowych względem rozwiązań określonych w prawie pracy, odnoszących się do stosunku pracy.

Obowiązki członka korpusu służby cywilnej można podzielić na dwie główne kategorie: dotyczące bezpośrednio relacji podmiot zatrudniony - podmiot zatrudniający, a więc odnoszące się do więzi między stronami stosunku pracy oraz wykraczające poza tradycyjną treść stosunku pracy. Do pierwszej grupy można zaliczyć między innymi obowiązek wykonywania poleceń służbowych przełożonych, natomiast do drugiej obowiązek chronienia interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Pierwsza kategoria obowiązków rozszerza regulacje prawa pracy odnoszące się do stosunku pracy (obowiązki pracownicze), podczas gdy druga jest powiązana ze szczególnymi zadaniami służby cywilnej.

Obowiązki określone w rozdziale 6 komentowanej ustawy zostały uszczegółowione oraz dookreślone w Zarządzeniu w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej stanowiącym swoisty wzorzec standardów postępowania, skierowany do członków korpusu służby cywilnej. W zamyśle autorów Zarządzenie jest katalogiem zasad zachowania się związanych z wykonywaniem pracy oraz katalogiem zasad etyki korpusu służby cywilnej, wprowadzającym aksjonormatywny ład w systemie norm etycznych, pełniącym zarazem dwie istotne funkcje: edukacyjną i prewencyjną. Wydaje się że zarządzenie ma charakter polecenia służbowego, wnioskując za Hubertem Izdebskim, zawarte w zarządzeniu przepisy mogą służyć jako dyrektywa interpretacyjna, a ich naruszenie może stanowić samoistną podstawę wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Osobną doktrynalną kwestią jest zresztą zgodność tego aktu prawnego z art. 65 Konstytucji RP, który stanowi, że wolności pracownicze, a o nich stanowi przedmiotowe zarządzenie, mogą ulegać ograniczeniu jedynie w drodze ustawy.

Obowiązki przedstawione w artykule 76 opisywanej ustawy, który jest jednocześnie pierwszym w opisywanym rozdziale, ze względu na swój charakter, stopień ogólności, a także umiejscowienie przez ustawodawcę należy traktować jako podstawowe. W sposób bezpośredni znajdują one odniesienie do misji służby cywilnej określonej w art. 153 Konstytucji RP i art. 1 u.s.c. Nie uległy one zmianie w stosunku do zapisów uchylonych ustaw o służbie

cywilnej: z 1998 r. (art. 67 ust. 1) oraz z 2006 r. (art. 47 ust. 1). W większości zostały one uszczegółowione w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej.

Pod adresem przepisów regulujących obowiązki członków korpusu służby cywilnej, zawartych w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., a w szczególności zapisów art. 67 ust. 1, analogicznych w swym kształcie z brzmieniem art. 76 ust. 1 u.s.c., w doktrynie pojawiały się zarzuty ich dużej ogólności, enigmatyczności, pojemności treściowej oraz sformułowania w sposób niedookreślony. Niestety nie zostały one uwzględnione przez ustawodawcę w trakcie prac nad aktualną ustawą o służbie cywilnej, która w większości powieli dotychczasowe przepisy odnoszące się do obowiązków pracowników oraz urzędników służby cywilnej.

Obowiązki członków korpusu służby cywilnej, określone w art. 76 ust. 1 u.s.c., w większości zawierają się w kategorii klauzul generalnych – norm ogólnych, świadomie niedoprecyzowanych, których ocenę konkretnego stanu faktycznego powierza się podmiotowi przestrzegającemu prawo lub organowi stosującemu prawo. Klauzula generalna daje możliwość podejmowania decyzji, powołując się na indywidualną ocenę sytuacji występującej w danym przypadku lub na podstawie pozaprawnych zasad postępowania. Wobec powyższego ocena, czy dane zachowanie członka korpusu służby cywilnej lub jego zaniechanie może być uznane za przekroczenie obowiązków określonych w opisywanym rozdziale, nie może być dokonywana w oderwaniu od konkretnej sytuacji.

Obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa

Jako pierwszy z obowiązków wymienionych w komentowanym artykule ustawodawca wskazał obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa. Wskazanie Konstytucji na pierwszym miejscu pośród przepisów prawa, których jest zobowiązany przestrzegać członek służby cywilnej, wynika ze szczególnej pozycji tego aktu prawnego w polskim systemie źródeł prawa - jej naczelnej pozycji w hierarchii aktów prawnych.

Zapis ten należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnej zasady państwa prawnego, znajdującej swój wyraz w art. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz w art. 6 k.p.a., który wskazuje, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Państwo prawne należy utożsamiać z państwem rządonym przez prawo. Wobec tego również wszystkie działania państwa muszą uwzględniać prymat prawa, a władza państwowa jest zobowiązana respektować prawo, które sama ustanowiła. Natomiast zasadę legalizmu, określoną w art. 7 ustawy zasadniczej, należy łączyć ze zobowiązaniem wszystkich organów państwa do wykazania się legitymacją prawną przy wykonywaniu władzy publicznej, działania wyłącznie na podstawie ustawowej delegacji. Wyżej wymienione konstytucyjne zasady pośrednio wpływają na sposób realizacji zadań organów administracji rządowej przez zatrudnionych w niej członków korpusu służby cywilnej.

Analizując zasadę legalizmu należy odnieść się do art. 77 ust. 2 u.s.c., który stanowi, że jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jego przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, a w razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać.

Obowiązek ochrony interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela

Określony przez ustawodawcę w ust. 1 pkt 2 obowiązek ochrony interesów państwa ma charakter nieostry, a zatem jest trudny do jednoznacznego zdefiniowania. Kategorię "interesy państwa" należy traktować jako klauzulę generalną. Obowiązek ten trzeba rozpatrywać w kontekście innych aktów prawnych, w tym przede wszystkim ustawy zasadniczej. Prawa człowieka i obywatela, których obowiązek ochrony ustanawia komentowany artykuł,

zostały określone w rozdziale II Konstytucji RP, zatytułowanym "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela".

Odnosząc się do relacji zapisów ustawy o służbie cywilnej z rozdziałem II Konstytucji RP, należy zauważyć, że art. 76 ust. 1 pkt. 2 u.s.c., w którym wskazano obowiązek ochrony praw człowieka i obywatela, nie jest tożsamy z zakresem rozdziału II Konstytucji RP, który stanowi o prawach i wolnościach człowieka i obywatela. W komentowanej ustawie pominięto więc odniesienie do wolności obywatelskich. Rozwiązanie zawarte w omawianym artykule należy traktować jako niezrozumiałe przeoczenie ustawodawcy, które zostało powielone w kolejnej już ustawie o służbie cywilnej. Przepis art. 76 ust. 1 pkt. 2 został uszczegółowiony w § 1 ust. 2 opisywanego Zarządzenia, w którym ustanowiono, że członek korpusu służby cywilnej powinien chronić prawa człowieka i obywatela.

Obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi

Ustęp 1 pkt. 3 komentowanego artykułu ustanawia obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Również w tym wypadku pojęcie racjonalnego gospodarowania ma charakter niedookreślony, a zatem stanowi klauzulę generalną. Konstytucja RP określając w art. 203 kryteria kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w organach administracji rządowej, Narodowym Banku Polskim, państwowych osobach prawnych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych wskazuje legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność. Pojęciem racjonalności nie posługuje się również ustawa o finansach publicznych. W przeciwieństwie do racjonalnego gospodarowania, pojęcie "środki publiczne", jako jedno z kluczowych pojęć finansów publicznych, zostało zdefiniowane w art. 5 ustawy o finansach publicznych.

Na mocy § 13 członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany godnie się zachowywać, pamiętać o służebnym charakterze pracy, zachowywać się lojalnie, uwzględniając zasadę neutralności politycznej, rzetelnie i bezstronnie wykonywać powierzone zadania. Obowiązki te należy wiązać z misją służby cywilnej, zdefiniowaną w art. 1 u.s.c., który określa, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Należy zauważyć, że "rzetelność" i "sprawność" są terminami znaczeniowo bliskimi, którymi posługuje się art. 100 § 1 k.p., który stanowi, że pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Należy zatem uznać, że przepisy prawa pracy w tym zakresie zostały rozwinięte w ustawie o służbie cywilnej, dostosowane do specyfiki funkcjonowania służby cywilnej.

Obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych zadań znajduje rozwinięcie w § 19, określono, że zasada rzetelności wyraża się w szczególności w:

- 1) sumiennym, rozważnym wykonywaniu powierzonych zadań;
- 2) dotrzymywaniu zobowiązań, zgodnie z przepisami prawa;
- 3) twórczym podejmowaniu zadań i aktywnym realizowaniu obowiązków, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów.

Obowiązek bezstronności

Kolejnym jest obowiązek bezstronności, który należy wiązać ze szczególną misją służby cywilnej, którą, jak wskazano wyżej, jest między innymi politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Jednakże bezstronności członków korpusu służby cywilnej w trakcie wykonywania zadań państwa nie należy ograniczać wyłącznie do wymiaru politycznego (politycznej neutralności). Kwestię tę należy rozważać również w kontekście art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, który określa, że władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Na podstawie powyższych regulacji należy uznać, że bezstronność pracowników i urzędników służby cywilnej powinna obejmować również powyższe aspekty funkcjonowania państwa. Zasada bezstronności członków

korpusu służby cywilnej znajduje także uszczegółowienie w art. 78 ust. 1 u.s.c., zgodnie z którym członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

Bezstronność członków korpusu służby cywilnej należy również wiązać z opisaną już w niniejszym rozdziale zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także w art. 6 k.p.a., który określa, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Bezstronne wykonywanie zadań przez służbę cywilną powinno być utożsamiane z działaniem na podstawie i w granicach prawa, co powinno być gwarancją zachowania bezstronności przez członków służby cywilnej. Działania członków korpusu służby cywilnej, podejmowane w ramach obowiązków służbowych, muszą być wolne od ich preferencji politycznych, światopoglądowych, religijnych, a także niezależne od wpływów politycznych.

Z przytoczonej wyżej treści Zarządzenia wynika, że zasada rzetelności jest traktowana znacznie szerzej niż w komentowanej ustawie i obejmuje inne, wynikające z komentowanego artykułu, obowiązki: racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej oraz wykonywania poleceń służbowych przełożonych. Rzetelność pracowników i urzędników służby cywilnej została w zapisach kodeksowych utożsamiona między innymi z sumiennością, wnikliwością, twórczością, nieuchylaniem się od odpowiedzialności.

Również w sposób rozszerzający ujęto w zarządzeniu zasadę bezstronności członków korpusu służby cywilnej w trakcie wykonywania powierzonych zadań. Zgodnie z § 18 zarządzenia, zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodjęciu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Obowiązek terminowego wykonywania powierzonych zadań

Obowiązek terminowego wykonywania powierzonych zadań, wynikający z tego samego punktu co poprzednio opisywany, dotyczy konieczności zachowania terminowości w trakcie realizacji obowiązków służbowych. Kwestię terminowości realizacji zadań przez służbę cywilną reguluje przede wszystkim kodeks postępowania administracyjnego.

Obowiązek wykonywania zadań i obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej w sposób neutralny politycznie

W § 17 zarządzenia wskazano obowiązek wykonywania zadań i obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej w sposób neutralny politycznie. Zgodnie z zarządzeniem zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodjęciu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności, zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Obowiązek dochowywania tajemnicy ustawowo chronionej

Zapisany w komentowanej ustawie obowiązek dochowywania tajemnicy ustawowo chronionej znalazł swoje uszczegółowienie w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.). Artykuł 2 tej ustawy określa dwa rodzaje tajemnic, z którymi może mieć styczność członek korpusu służby cywilnej. Pierwszą z nich jest tajemnica państwowa, którą jest informacja określona w wykazie rodzajów informacji, stanowiącym załącznik do ustawy, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa. Natomiast tajemnicą służbową jest informacja niejawna, niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes obywateli albo jednostki organizacyjnej.

Wobec powyższego złamanie przez członka korpusu służby cywilnej zapisów ustawy o ochronie informacji niejawnych skutkuje również złamaniem obowiązku nałożonego na pracowników i urzędników służby cywilnej w § 1 ust. 5 komentowanego zarządzenia, a więc obok odpowiedzialności karnej może stać się przyczyną wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przewidzianego w rozdziale 9 ustawy o służbie cywilnej.

Kwestie dotyczące ochrony tajemnicy służbowej znajdują unormowanie również na gruncie prawa pracy, w art. 100 § 2 pkt 4 k.p., który nakłada na pracownika obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Warto odnotować, że zgodnie z wyrokiem SN z dnia 6 czerwca 2000 r. (I PKN 697/99, OSNP 2001, nr 24, poz. 709), naruszeniem obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, może być nie tylko jej ujawnienie osobie z zewnątrz organizacji, lecz również uzyskanie takiej wiedzy przez nieuprawnionego pracownika.

Obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej

Obowiązek rozwijania przez członka korpusu służby cywilnej wiedzy zawodowej jest kolejnym z obowiązków, który ma charakter niedookreślony, a zarazem trudny do oceny i egzekwowania. Stanowi on pewnego rodzaju postulat skierowany do członków korpusu służby cywilnej.

Jedną z form rozwoju zawodowego pracowników i urzędników służby cywilnej są szkolenia w służbie cywilnej, o których mowa w rozdziale 8 komentowanej ustawy, w których uczestnictwo jest traktowane na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Zasada rozwijania przez członka korpusu służby cywilnej wiedzy zawodowej znalazła miejsce w § 7 ust. 1 komentowanego zarządzenia. Przestrzegając zasady profesjonalizmu, członek korpusu służby cywilnej w szczególności: realizując zadania państwa, posiada niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, **podnosi kwalifikacje oraz rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie.**

Obowiązek godnego zachowywania się w służbie cywilnej i poza nią

Ostatni ze wskazanych w komentowanym artykule obowiązków, który dotyczy godnego zachowywania się w służbie oraz poza nią, ma charakter szczególny. Jego zakres oddziaływania wykracza bowiem poza normalny zakres stosunku pracy - obowiązuje on również poza miejscem wykonywania pracy. Obowiązek ten wynika ze specyficznej misji służby cywilnej. Pojęcie godnego zachowania w doktrynie nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Należy uznać, że ustawodawca posługując się tym pojęciem miał na myśli wszelkie zachowania członka korpusu służby cywilnej, które negatywnie wpływają na wizerunek służby cywilnej, jej postrzeganie przez społeczeństwo.

Przykładem naruszenia omawianego obowiązku może być między innymi: lekceważący stosunek do instytucji państwowych lub samorządowych, niestosowne zachowanie się członka korpusu służby cywilnej w miejscu swego zamieszkania, znęcanie się nad członkami rodziny. Ze względu na nieostre unormowania prawne każde naruszenie komentowanego obowiązku należy rozpatrywać indywidualnie.

Ustawodawca nałożył na dyrektora generalnego urzędu obowiązek zapewnienia członkowi korpusu służby cywilnej właściwych warunków do wykonywania obowiązków określonych w komentowanej ustawie. Przedmiotowe umocowanie kompetencyjne dyrektora generalnego jest podyktowane zakresem zadań związanych z funkcjonowaniem urzędu, wynikających z ustawy o służbie cywilnej - przede wszystkim art. 25 ust. 4. Wobec powyższego to właśnie dyrektor generalny, a więc podmiot odpowiedzialny za funkcjonowanie urzędu oraz dokonujący czynności związanych ze stosunkiem pracy, został trafnie wskazany przez ustawodawcę jako odpowiedzialny za zapewnienie członkowi korpusu służby cywilnej właściwych warunków do wykonywania obowiązków określonych w komentowanej ustawie. W komentowanym zarządzeniu zapisy dotyczące zasady godnego zachowania opisane zostały w § 14.

Obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydanych przez przełożonych

Artykuł 77 ustawy o służbie cywilnej odnosi się do kwestii dotyczących relacji członków korpusu służby cywilnej z przełożonymi. W ust. 1 ustawodawca zapisał ogólny obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydanych przez przełożonych w służbie cywilnej. Równocześnie w ust. 2 oraz 3 wskazał dwie sytuacje, w których członek korpusu służby cywilnej może odstąpić od wykonania polecenia służbowego.

Pierwsza sytuacja zachodzi, gdy członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki. W takim wypadku pracownik lub urzędnik służby cywilnej, który otrzymuje polecenie spełniające co najmniej jedną ze wspomnianych powyższych przesłanek, jest zobowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, a w razie pisemnego potwierdzenia wykonania polecenia służbowego jest obowiązany je zrealizować.

W drugiej sytuacji członek korpusu służby cywilnej może odstąpić od wykonywania polecenia przełożonego w przypadku, gdy jego realizacja prowadziłaby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a więc jest sprzeczna z prawem karnym lub prawem wykroczeń. W przeciwieństwie do sytuacji opisanej wyżej, w takim przypadku odstąpienie od wykonania polecenia ma charakter absolutny - decyzja członka korpusu służby cywilnej jest ostateczna, nie może być zmieniona pisemnym potwierdzeniem polecenia. Członek korpusu służby cywilnej musi natomiast niezwłocznie poinformować w formie pisemnej dyrektora generalnego urzędu o niewykonaniu polecenia przełożonego. Ustawa nie precyzuje, jednak dla celów dowodowych jest wskazane, aby informacja pisemna zawierała merytoryczne uzasadnienie.

Regulacje ust. 2 oraz 3 zawierają więc trzy przesłanki, które upoważniają członka korpusu służby cywilnej do odstąpienia od wykonania polecenia służbowego: przekonanie o niezgodności polecenia z prawem, przekonanie o znamionach pomyłki w odniesieniu do polecenia oraz przekonanie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia w wyniku wykonania polecenia. W odniesieniu do przesłanki pierwszej (niezgodność z prawem) oraz ostatniej (niezgodność z prawem karnym lub prawem wykroczeń) ocena, czy dana sytuacja spełnia jeden lub drugi warunek może być w praktyce często dyskusyjna, każde bowiem polecenie prowadzące do popełnienia przestępstwa jest niezgodne z prawem. Przesłanka druga - przekonanie o znamionach pomyłki - ma charakter niezwykle szeroki, przez co w praktyce może być nadużywana.

Niezwykle ważna jest uwaga, iż nie należy obu wymienionych w ust. 2 oraz 3 komentowanego artykułu sytuacji, w których członek korpusu służby cywilnej może odstąpić od wykonania polecenia przełożonego, traktować zawsze rozłącznie. Ustęp 3 wyraźnie stanowi, że członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Wobec powyższego należy uznać, że nawet w

wypadku, gdy polecenie zostało potwierdzone na piśmie przez przełożonego, a jego wykonanie będzie skutkowało konsekwencjami określonymi w ust. 3, członek korpusu służby cywilnej powinien odstąpić od jego wykonania. Opisana wyżej zasada zapisana została w § 16 komentowanego zarządzenia, zasada lojalności polega w szczególności na:

- 1) lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne;
- 3) lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;
- 4) udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej;
- 5) wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji

Zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym

Artykuł 78, należący również do rozdziału 6 ustawy o służbie cywilnej opisuje zakaz kierowania się przez członków korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym. Zakaz ten był już częściowo opisywany wraz z art. 76 ust. 1 pkt 4 u.s.c., w kontekście obowiązku bezstronnego wykonywania przez członków służby cywilnej powierzonych obowiązków. Ustanowienie tego rodzaju zakazu należy traktować jako próbę usankcjonowania zakazu korupcji w służbie cywilnej oraz wyeliminowania wszelkich sytuacji, które mogłyby zostać uznane za faworyzowanie danej jednostki lub grupy.

Pojęcie interesu jednostkowego oraz grupowego nie zostało w ust. 1 komentowanego artykułu skonkretyzowane przez ustawodawcę w zakresie przedmiotowym. Oznacza to, że nie istnieją granice określające przedmiotowy zakres tego zakazu.

Ważny mechanizm, który ułatwia realizację obowiązku ustanowionego na podstawie ust. 1, został ustanowiony na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, która określa zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingsowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową. Odnosi się więc do jednego z aspektów funkcjonowania administracji rządowej, która jest narażona na wpływy różnych podmiotów zainteresowanych procesem tworzenia prawa.

Zgodnie z art. 2 ustawy o dział. lob. działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Ustawa zastrzega jawność procesu stanowienia prawa, którą należy traktować jako istotną gwarancję bezstronności podmiotów zaangażowanych w tę działalność.

Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy o dział. lob. wszystkie projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów, natomiast art. 16 ustawy dział. lob. stanowi, że organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Ponadto kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, każdy w zakresie swojego działania, określają szczegółowy sposób postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów.

Zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych

Zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych przez członków korpusu służby cywilnej, ustanowiony na mocy ust. 2 opisywanego artykułu, należy wiązać ze szczególną misją służby cywilnej, określoną w art. 153 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.c., zgodnie z którą służba cywilna jest ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa przy pomocy służby cywilnej wymaga również politycznej neutralności od członków korpusu służby – z tego założenia wynika zapisany w komentowanej ustawie zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych.

Trudny do jednoznacznego zdefiniowania jest ustawowy zapis stanowiący o "publicznym manifestowaniu" poglądów politycznych. Zwrot ten ma charakter wysoce niedookreślony i nie precyzuje okoliczności, które determinują publiczność lub brak publiczności manifestacji przez członków korpusu służby cywilnej poglądów politycznych.

Zakaz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu

W ust. 3 art. 78 jest ustanowiony zakaz uczestniczenia członków korpusu służby cywilnej w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. Powyższe unormowanie ogranicza, a właściwie zupełnie eliminuje możliwość organizacji przez członków korpusu służby cywilnej strajku - jednej z metod rozwiązywania sporów zbiorowych, dotyczących warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, przewidziane w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.).

Kwestia prowadzenia strajków w służbie cywilnej została uszczegółowiona w art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, który stanowi, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Z powyższego zapisu wynika całkowity zakaz prowadzenia strajków przez członków służby cywilnej, jak również pozostałych pracowników urzędów administracji rządowej, pozostających poza korpusem służby cywilnej. Takie rozwiązanie ustawodawca przewidział w art. 59 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych

Jeszcze większe obostrzenia praw związkowych, zgodnie z art. 78 ust. 6 u.s.c., odnoszą się do członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, którzy mają ustawowy zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych.

Na zasadność ograniczania wolności zrzeszania się w odniesieniu do pracowników administracji państwowej wskazują natomiast niektóre akty prawa międzynarodowego. Artykuł 11 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Jednak w ust. 2 tego artykułu zapisano, że wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób, a niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Ograniczenia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych są obecne również w innych pragmatykach pracowniczych, między innymi w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), które ustanawiają ograniczenia dotyczące możliwości zrzeszania się w jednym związku zawodowym, przeznaczonym dla każdej ze wspomnianych wyżej grup pracowniczych. Na podstawie art. 178 ust. 3 oraz art. 195 ust. 3 Konstytucji RP do związków zawodowych nie mogą należeć także sędziowie, w tym również sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.

Komentowany artykuł, podobnie jak cała ustawa, nie precyzują sytuacji, w której członek korpusu służby cywilnej pełniący funkcje w związku zawodowym - w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej - obejmuje wyższe stanowisko w służbie cywilnej. W takim wypadku należy uznać, że zgodnie z chwilą objęcia nowego stanowiska ustaje tytuł do dalszego pełnienia funkcji związkowej.

Zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego

Komentowana ustawa wprowadza w art. 78 ust. 4 zakaz łączenia przez członka korpusu służby cywilnej pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego. Koniecznych ograniczeń dotyczących łączenia stanowisk i funkcji publicznych, w tym funkcji radnego, trzeba upatrywać w konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy, a także konieczności zapewnienia politycznej neutralności przez służbę cywilną.

Należy uznać, że zakaz pracy oznacza *de facto* obowiązek rozwiązania stosunku pracy w wypadku objęcia mandatu radnego. Artykuł 70 u.s.c. z 1998 r. zawierał przepis, zgodnie z którym na czas kampanii wyborczej oraz w przypadku uzyskania mandatu radnego, również na czas jego wykonywania, urzędnikowi służby cywilnej i pracownikowi służby cywilnej był udzielany bezpłatny urlop (w wypadku pierwszej kategorii członków korpusu służby cywilnej urlopu udzielał Szef Służby Cywilnej, natomiast w wypadku pozostałych członków korpusu służby cywilnej - dyrektor generalny na mocy przepisów prawa pracy). Brak powielenia tego przepisu w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej należy wiązać z wolą ustawodawcy do zachowania całkowitego zakazu łączenia mandatu radnego ze statusem członka korpusu służby cywilnej, co wydaje się zasadne z punktu widzenia konieczności zapewnienia neutralności politycznej służby cywilnej.

Wobec powyższego należy uznać, że członek korpusu służby cywilnej korzystający z urlopu bezpłatnego, a zarazem sprawujący mandat radnego, narusza zakaz określony w komentowanym rozdziale. Sankcją za naruszenie powyższego zakazu może być odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej, określona w rozdziale 9 ustawy o służbie cywilnej. Ponadto art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.) stanowi, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. W związku z tym naruszenie komentowanego przepisu skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego.

Komentując powyższy przepis należy również przywołać art. 103 Konstytucji RP, który sankcjonuje zakaz łączenia mandatu poselskiego i senatorskiego z zatrudnieniem w administracji rządowej, z wyjątkiem członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu. W art. 103 ust. 2 ustawodawca bezpośrednio wskazał urzędnika służby cywilnej wśród kategorii stanowisk państwowych, których dotyczy zakaz sprawowania mandatu parlamentarnego.

Zakaz tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich

Komentowana ustawa wprowadza jeszcze jedno ograniczenie praw członków korpusu służby cywilnej, które należy wiązać z neutralnością polityczną służby cywilnej - urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie mają prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich.

Uczestnictwo członków korpusu służby cywilnej w partiach politycznych, a więc zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.) dobrowolnych organizacjach, występujących pod określoną nazwą, stawiających sobie za cel udział w życiu publicznym przez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, trzeba uznać za trudne do pogodzenia z neutralnością polityczną służby cywilnej.

Zakaz stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie

Kolejny artykuł należący do rozdziału 6 ustawy o służbie cywilnej wprowadza zakaz powstawania w urzędzie stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, co oznacza, że obejmuje relacje między rodzicami i dziećmi, dziadkami, rodzeństwem, a także między zięciem, synową i teściami. Zakaz ten dotyczy również osób pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia oraz przysposobienia, opieki lub kurateli. Ustanowienie powyższego zakazu należy łączyć z obowiązkiem zachowania bezstronności w wykonywaniu zadań służbowych.

Zakaz wskazany w art. 79 ma charakter bezwzględny, a więc w przypadku, gdy powstaje stosunek podległości między już zatrudnionymi pracownikami, niezbędne jest doprowadzenie przez dyrektora generalnego do stanu zgodnego z treścią komentowanego artykułu, np. przez rozwiązanie stosunku pracy w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia zmieniającego. Co ciekawe, poza zakresem przedmiotowym tego zakazu znajdują się osoby pozostające w konkubinacie, co jest zapewne spowodowane brakiem kompleksowego uregulowania pojęcia "konkubinat" w polskim prawie, podobnie jak pojęcia "rodzina".

Zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia oraz podejmowania zajęć zarobkowych

Kolejny zakaz ustawodawca umieścił w art. 80 opisywanej ustawy. W analizowanym artykule ustanowiono ograniczenie dotyczące możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia oraz podejmowania zajęć zarobkowych przez członków korpusu służby cywilnej, a także wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Ustanowienie takiego rozwiązania jest zgodne z Konstytucją RP, która w art. 65 ust. 1 stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, natomiast wyjątki w tym zakresie określa ustawa. Zasadności wprowadzenia takiego unormowania należy upatrywać odwołując się do innych obowiązków nałożonych na tę grupę pracowniczą przez przepisy komentowanej ustawy. Obostrzenia możliwości dodatkowego zarobkowania przez urzędników i pracowników służby cywilnej w znacznym stopniu wykraczają poza obowiązki pracowników ustanowione na gruncie prawa pracy.

Treść ust. 1 komentowanego artykułu jest tożsama z art. 51 ust. 1 u.s.c. z 2006 r. Powyższe rozwiązanie było obecne również w uchylonej ustawie o służbie cywilnej z 1998 r. (art. 72), jednak w porównaniu do poprzedniego uregulowania w obecnym stanie prawnym obowiązek uzyskania przez członka korpusu służby cywilnej zgody dyrektora generalnego na podjęcie dodatkowego zatrudnienia oraz w przypadku urzędnika służby cywilnej dodatkowo zgody dyrektora generalnego na podejmowanie zajęć zarobkowych, został obwarowany warunkiem co do formy - zgoda musi zostać wyrażona w formie pisemnej. Rozwiązanie to wydaje się być odpowiednim.

Należy uznać za uzasadnione wątpliwości odnośnie do sytuacji, gdy osoba podejmująca zatrudnienie w służbie cywilnej jest zatrudniona u innego pracodawcy. W takim wypadku pojawia się pytanie, który stosunek pracy należy traktować jako pierwszy. Należy uznać, że w takiej sytuacji kandydat na członka korpusu służby cywilnej powinien informować dyrektora generalnego o fakcie zatrudnienia u innego pracodawcy. W przeciwnym wypadku

pracownik narazi się na zarzut naruszenia komentowanego zakazu przez wykonywanie dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania zgody właściwego dyrektora generalnego.

Należy zauważyć, że zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez członka korpusu służby cywilnej (pracownika oraz urzędnika służby cywilnej), a także podejmowania zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko ma charakter względny i może zostać uchylony przez dyrektora generalnego urzędu (Szefa Służby Cywilnej w przypadku dyrektora generalnego).

Ustawodawca zróżnicował obostrzenia związane z dodatkowym zarobkowaniem poszczególnych grup wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Obowiązek uzyskiwania pisemnej zgody dyrektora generalnego (w przypadku dyrektora generalnego - Szefa Służby Cywilnej) na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia spoczywa na wszystkich członkach korpusu służby cywilnej. Natomiast urzędnicy służby cywilnej oraz członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej zostali zobligowani do uzyskiwania zgody dyrektora generalnego (w przypadku dyrektora generalnego - Szefa Służby Cywilnej) również na podejmowanie wszelkich zajęć zarobkowych. W wypadku pozostałych pracowników służby cywilnej nie ma takiego obowiązku. Rodzaj pewnej rekompensaty dla urzędnika służby cywilnej za utrudnienie możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu stanowi dodatek służby cywilnej.

Jak było to już zasygnalizowane wyżej, uzyskanie zgody przez dyrektora generalnego na podjęcie zajęcia zarobkowego przebiega w odmienny sposób niż w przypadku pozostałych członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W przypadku dyrektora generalnego zgodę na dodatkowe zarobkowanie wyraża Szef Służby Cywilnej. Ponadto do wniosku o udzielenie zgody musi być załączona pisemna opinia kierownika urzędu.

Z brzmienia komentowanego artykułu wynika, że zgoda dyrektora generalnego (w przypadku dyrektora generalnego - Szefa Służby Cywilnej) powinna mieć charakter uprzedni względem podjęcia przez pracownika służby cywilnej dodatkowego zatrudnienia bądź podjęcia zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej. Należy zauważyć, że w przeciwnym wypadku doszłoby do złamania przez członka korpusu służby cywilnej ustawowego zakazu.

Ustawodawca nie określił szczegółowych kryteriów, którymi powinien kierować się dyrektor generalny (Szef Służby Cywilnej) wyrażając zgodę na dodatkowe zatrudnienie bądź podjęcie zajęć zarobkowych. Nie rozstrzygnął również jednoznacznie, czy zgoda dyrektora generalnego powinna dotyczyć wyłącznie nawiązania konkretnego stosunku pracy lub podjęcia konkretnego zajęcia zarobkowego, czy może być udzielana na dany okres czy dany rodzaj (zakres) zatrudnienia. Każdy przypadek udzielenia zgody powinien być indywidualnie rozpatrywany przez dyrektora generalnego, w jemu tylko właściwych i niepowtarzalnych okolicznościach. Dodatkowe zatrudnienie nie powinno kolidować z obowiązkami służbowymi członka korpusu służby cywilnej, a także nie powinno być sprzeczne z misją służby cywilnej i przepisami ustawy o służbie cywilnej.

W doktrynie istnieje spór, czy zgoda dyrektora generalnego (Szefa Służby Cywilnej) w powyższym zakresie należy do kategorii swobodnego uznania pracodawcy, a więc czy pracownik (członek korpusu służby cywilnej) ma podmiotowe prawo do dochodzenia swojego roszczenia przed sądem pracy.

Zakaz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej

Omawiany artykuł nakłada na członków korpusu służby cywilnej zakaz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Z powyższego przepisu wynika, że urzędnicy i pracownicy służby cywilnej nie mogą podejmować działań, które mogłyby być postrzegane np. jako niezgodne z misją służby cywilnej, negatywnie wpływać na ocenę ich rzetelności

i bezstronności wykonywania powierzonych zadań lub nie byłyby do pogodzenia z obowiązkiem dotrzymywania tajemnicy ustawowo chronionej. Przy czym zakaz ten obejmuje wszystkie możliwe zajęcia dodatkowe, które mogą być wykonywane na dowolnej podstawie prawnej, jak i bez niej, a dodatkowo nie ma znaczenia rodzaj podmiotu, na rzecz którego te zajęcia są wykonywane, podstawa prawna, czas trwania czy ich charakter, a także, intensywność czy częstotliwość. Nie ma również znaczenia odpłatny lub nieodpłatny charakter wykonywanych zajęć.

Wytyczne dotyczące przestrzegania zasad służby cywilnej skierowane do indywidualnych adresatów

Na gruncie projektowanego rozporządzenia **w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej** wprowadza się zapisy § 11 i 12

1. W zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej:

1) Szef Służby Cywilnej w szczególności:

- a) wyjaśnia problemy wynikające ze stosowania zasad służby cywilnej,
- b) monitoruje przestrzeganie zasad służby cywilnej w urzędach,
- c) analizuje przekazywane przez dyrektorów generalnych urzędów sprawozdania okresowe i inne informacje na temat realizacji zasad służby cywilnej oraz stosowania wytycznych,
- d) wydaje zalecenia dyrektorom generalnym urzędów w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, a także kontroluje ich wykonanie,
- e) uwzględnia problematykę przestrzegania zasad służby cywilnej oraz wytycznych w ramach współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów,
- f) współdziała z dyrektorami generalnymi urzędów w zakresie upowszechniania wśród członków korpusu służby cywilnej zasad służby cywilnej,
- g) zobowiązuje przedstawiciela wyznaczonego do obserwacji naboru na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2-4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, do zwracania uwagi na przestrzeganie zasad służby cywilnej podczas postępowania i informowania o stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowościach,
- h) kieruje się zasadami służby cywilnej przy udzielaniu dyrektorowi generalnemu urzędu zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego,
- i) uwzględnia obowiązek przestrzegania zasad służby cywilnej w projekcie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- j) współdziała z innymi organami administracji publicznej przy upowszechnianiu, stosowaniu i nadzorowaniu przestrzegania zasad służby cywilnej,
- k) współdziała z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środków masowego przekazu przy upowszechnianiu zasad służby cywilnej,
- l) wydając polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec dyrektora generalnego urzędu, może zobowiązać rzecznika dyscyplinarnego do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów do ustalenia, czy naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie stanowi jednocześnie naruszenia określonych zasad służby cywilnej;

2) Rada Służby Cywilnej, przy wyrażaniu opinii oraz wykonywaniu zadań określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, uwzględnia zasady służby cywilnej;

3) dyrektor generalny urzędu albo kierownik urzędu wykonujący zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektora generalnego urzędu w szczególności:

- a) zapewnia przestrzeganie zasad służby cywilnej w podległym sobie urzędzie,
- b) kieruje się zasadami służby cywilnej przy wydawaniu zgody na dodatkowe zatrudnienie członka korpusu służby cywilnej lub podjęcie zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej,
- c) uwzględnia zasady służby cywilnej w przygotowywanych programach zarządzania zasobami ludzkimi,
- d) uwzględnia zasady służby cywilnej, ustalając zakres służby przygotowawczej,

- e) udostępnia członkom korpusu służby cywilnej informacje o przestrzeganiu zasad służby cywilnej oraz o stosowaniu wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej w podległym urzędzie jednocześnie z przekazaniem Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej za rok ubiegły,
 - f) przedstawia informację o przestrzeganiu zasad służby cywilnej w sprawozdaniu z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej za rok ubiegły,
 - g) zapewnia przestrzeganie zasad służby cywilnej podczas prowadzenia kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie,
 - h) upowszechnia w sposób przyjęty w urzędzie zasady służby cywilnej wśród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie,
 - i) zapewnia przeszkolenie członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, w ramach szkoleń powszechnych w służbie cywilnej,
 - j) przekazuje w sposób przyjęty w urzędzie tekst niniejszego zarządzenia członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w urzędzie, zobowiązując ich do potwierdzenia na piśmie zapoznania się z zarządzeniem,
 - k) wydając polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, może zobowiązać rzecznika dyscyplinarnego urzędu do ustalenia, czy naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie stanowi jednocześnie naruszenia określonych zasad służby cywilnej;
- 4) członek korpusu służby cywilnej kierujący podległymi członkami korpusu służby cywilnej w szczególności:
- a) jest odpowiedzialny za przestrzeganie zasad służby cywilnej przez podległych członków korpusu służby cywilnej,
 - b) wydaje polecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i kontroluje ich wykonanie.
2. Przepis ust. 1 pkt 4 stosuje się również do osób, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, zajmujących stanowiska urzędnicze związane z kierowaniem podległymi pracownikami będącymi członkami korpusu służby cywilnej. Osoby te przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej współdziałają z dyrektorem generalnym urzędu.

§ 12.

W zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej:

- 1) ministrowie oraz inne osoby zajmujące w administracji rządowej kierownicze stanowiska państwowe współdziałają z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej przez członków korpusu służby cywilnej;
- 2) Krajowa Szkoła Administracji Publicznej uwzględni problematykę zasad służby cywilnej przy realizacji zadań Szkoły.

Na gruncie komentarza do przedstawionego wyżej podrozdziału zaznaczyć należy bardzo szeroki katalog adresatów wytycznych zawartych w projektowanym zarządzeniu. Znajdują się w nim organy korpusu służby cywilnej jak również zobowiązanie dla członków rządu oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej jak też Krajowa Szkoła Administracji. Podmioty te zobowiązane są do współpracy z Szefem Służby Cywilnej w zakresie odpowiednio współdziałania przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej i uwzględniania problematyki służby cywilnej przy realizacji zadań Szkoły. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt nawiązania współpracy z instytucją dydaktyczną, która w szczególności poprzez programy nauczania, zakresy dydaktyczne poszczególnych przedmiotów powinna realizować założenia projektowanego zarządzenia. Podejście to wydaje się być wskazane w modelowym ujęciu zasad wykonywania pracy urzędniczej i budowania jakości w oparciu o aspekty prawne i etyczne.

5.b) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Dodatkowe ograniczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej wynikają z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwanej również potocznie ustawą antykorupcyjną.

Ustawa nie obejmuje całej służby cywilnej, lecz wyłącznie enumeratywnie wskazanych członków korpusu służby cywilnej - bez rozróżnienia na urzędników i pracowników służby cywilnej - zajmujących stanowiska kierownicze, a także stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi:

- 1) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,
- 2) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
- 3) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej.

Członkowie służby cywilnej, którzy podlegają ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą:

- 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- 2) być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek,
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Zakaz zajmowania stanowisk w powyższych spółkach nie dotyczy członków korpusu służby cywilnej, którzy zostali zgłoszeni do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego. Osoby te nie mogą być zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby.

Naruszenie przez członka służby cywilnej powyższych zakazów stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Ponadto wymienieni wyżej członkowie korpusu służby cywilnej nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brali udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Powyższe rozwiązania nie dotyczą decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach.

W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów.

Dodatkowo członkowie korpusu służby cywilnej podlegający ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także wszyscy urzędnicy służby cywilnej niezależnie od piastowanego stanowiska są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Powinno zawierać w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach. Oświadczenie przechowuje się przez 6 lat.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w przypadku gdy osoby obowiązane przez ustawę do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym podają w nim nieprawdę, podlegają karze pozbawienia wolności do lat 5, natomiast w wypadku mniejszej wagi (np. gdy różnica między rzeczywistym a podanym stanem jest nieznaczna) sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności albo grzywny.

5.c) Inne akty prawne

Ustawodawca nie tylko w rozdziale 6 komentowanej ustawy uregulował szczególne obowiązki członków korpusu służby cywilnej. Inne uregulowania w tym zakresie można odnaleźć w wielu ustawach i aktach niższej rangi, nakładających na pracowników i urzędników służby cywilnej szczególne obowiązki związane z wykonywanymi przez nich zadaniami, np. w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.), ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.), ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.). Wobec powyższego obowiązki członków korpusu służby cywilnej należy rozpatrywać w szerokim kontekście, wykraczając poza przepisy opisywanego wyżej rozdziału.

Istnieje również kategoria obowiązków uregulowanych w kodeksie pracy, które nie zostały powielone w komentowanej ustawie. Należy zaliczyć do nich następujące obowiązki pracownicze: a) obowiązek przestrzegania czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy (art. 100 § 2 pkt 1 k.p.), b) obowiązek przestrzegania regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku (art. 100 § 2 pkt 2 k.p.), c) obowiązek przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych (art. 100 § 2 pkt 3 k.p.), d) obowiązek dbania o dobro zakładu pracy oraz ochrony jego mienia (art. 100 § 2 pkt 4 k.p.), e) obowiązek przestrzegania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego (art. 100 § 2 pkt 6 k.p.). W przeciwieństwie do obowiązków wskazanych w ustawie o służbie cywilnej, za których przekroczenie członkowi korpusu służby cywilnej grozi postępowanie dyscyplinarne zgodnie z procedurą przewidzianą w rozdziale 8 komentowanej ustawy, za złamanie wyżej wymienionych obowiązków grozi odpowiedzialność porządkowa, zgodnie z rozdziałem VI działu czwartego kodeksu pracy.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej

Zarządzenie dualistycznie podchodzi do regulowania zasad korpusu służby cywilnej. Z jednej strony prezentowany jest katalog zasad związanych z wykonywaniem pracy, z drugiej strony zarządzenie zawiera katalog zasad etyki korpusu służby cywilnej. W § 1 przedstawiony został katalog zasad służby cywilnej, w kolejnych paragrafach

rozszerzono znaczenia poszczególnych zasad. W § 13 przedstawiony został katalog zasad etyki korpusu służby cywilnej i również w kolejnych paragrafach rozszerzono zakres merytorycznych poszczególnych zasad.

§ 1.

Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kieruje się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, którymi w szczególności są:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

§ 13.

Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej

W sierpniu 2008 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wystąpiła do wybranych ekspertów z prośbą o wyrażenie opinii na temat Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

Na podstawie nadesłanych odpowiedzi wyróżniono trzy tendencje dotyczące stosunku do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej:

- podkreślenie aktualności obowiązujących regulacji: ponad 36% odpowiedzi,
- wskazanie na konieczność zmian aktualnych regulacji: ponad 36% odpowiedzi,
- zajęcie niejednoznacznego stanowiska, nierzadko przy jednoczesnym dopuszczeniu nieznaczących zmian regulacji: ponad 27% odpowiedzi.

Na brak konieczności zmian regulacji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazywali w pierwszej linii dyrektorzy generalni urzędów, jego współautorzy oraz członkowie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej. Wśród argumentów tych spośród ekspertów, którzy wskazywali na aktualność obowiązujących regulacji wymieniane są m.in. następujące:

- obowiązujący Kodeks Etyki zawiera pełen zakres uniwersalnych norm etycznych, których przestrzegania oczekuje się od członków korpusu służby cywilnej,
- zagadnienia uregulowane w Kodeksie Etyki – ze względu na sposób sformułowania i wielość poruszonych aspektów – nadal stanowią aktualne wskazówki co do właściwego sposobu zachowania się członków korpusu służby cywilnej,
- trudno jest poddawać analizie Kodeks Etyki Służby Cywilnej, gdyż wskazane w nim zasady nie mogły być dotąd w pełni zastosowane i nie mogły ewoluować, wobec braku stosownej praktyki ich funkcjonowania w racjonalnie skonstruowanym systemie całego korpusu służby cywilnej,
- trudno jest zawrzeć w akcie normatywnym zasady etycznego postępowania, które winny wypływać z postawy moralnej człowieka, jego wychowania, przekonań i kultury osobistej,

- obowiązujący Kodeks Etyki Służby Cywilnej uwzględnia wszystkie uniwersalne, powszechnie przyjmowane wartości służby publicznej, takie jak: prawość, bezstronność, praworządność, rzetelność, odpowiedzialność, sprawiedliwość, równość, skuteczność, lojalność, przejrzystość, neutralność polityczna,
- Kodeks zawiera stopień uogólnienia gwarantujący jego uniwersalność,
- Kodeks Etyki Służby Cywilnej jest dokumentem, który w swoim zakresie reguluje kompleksowo i wyczerpująco zagadnienia związane z zasadami prawidłowej realizacji przepisów zapewniających zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań stojących przed członkami korpusu służby cywilnej.

Z kolei na konieczność zmian przyjętych regulacji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wskazywali głównie teoretycy z dziedziny prawa administracyjnego i urzędniczego oraz część dyrektorów generalnych urzędów. Propozycje postulowanych zmian należałoby podzielić na odnoszące się do ściśle określonych regulacji Kodeksu w obecnym kształcie oraz nowe pomysły, które mogłyby dopiero zostać wdrożone przy okazji ustanowienia nowego kodeksu.

Eksperti w szczególności:

- zwracali uwagę na fakt, że zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej nie posiada samodzielnej podstawy prawnej dla jego wydania i jako takie stanowi akt kierowania wewnętrznego, a nie akt prawny w rozumieniu Konstytucji RP,
- przedstawiali rozbieżne stanowiska co do tego, czy Kodeks w jego obecnej formie należałoby uogólnić, czy może raczej uszczegółwić. W tym kontekście zwracano również uwagę na konieczność oraz celowość istnienia ogólnych wytycznych w zakresie wdrażania i przestrzegania zasad etycznych,
- zwracali uwagę, że słabą stroną obecnego Kodeksu jest brak wyspecjalizowanej instytucji stojącej na straży jej przestrzegania,
- wskazywali - w części opinii - że brak skuteczności dotychczasowych zapisów Kodeksu może wynikać m.in. z faktu, iż nie określa on sankcji za nieprzestrzeganie jego postanowień,
- prezentowali pogląd, zgodnie z którym Kodeks Etyki Służby Cywilnej tylko w niewielkim stopniu przenosi na polski grunt standardy wynikające z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji uchwalonego przez Parlament Europejski w formie zalecenia z dnia 6 września 2001 r. oraz z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji stanowiącego załącznik do zalecenia (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z dnia 20 czerwca 2007 r.
- prezentowali również pogląd, zgodnie z którym wiele spośród obecnych regulacji dotyczących etyki można poprawić w literalnych zapisach Kodeksu, ujmując je jaśniej i precyzyjniej,
- podnosili argument, że skuteczność kodeksów etycznych jest tym większa im bardziej osoby, których dany kodeks dotyczy, czują się jego autorami lub współtwórcami,
- wyrażali również pogląd, w świetle którego regulacje Kodeksu jedynie licznie powielają Rozdział 5 ustawy o służbie cywilnej („Obowiązki członka korpusu służby cywilnej”),
- zwracali uwagę na celowość stworzenia wspólnego kodeksu dla całej administracji publicznej, a nawet rozciągnięcia zakresu jego działania na „urzędników-polityków”.

6. Odpowiedzialności za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej oraz odpowiedzialność za naruszenie zasad służby cywilnej.

Kwestie odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej poruszone zostały w rozdziale 1, natomiast w tym miejscu warto zwrócić uwagę na zapisy § 11 ust. 1 pkt 1 lit. l oraz ust. 2 pkt 3 lit. k, które stanowią o szczególnej roli szefa służby cywilnej oraz dyrektora generalnego urzędu *per analogiam*. Organy te posiadają fakultatywną kompetencję zobowiązania odpowiedniego rzecznika dyscyplinarnego do ustalenia, czy doszło do złamania zasad służby cywilnej wraz ze złamaniem zasad etyki przez urzędnika. Podkreślić należy szczególną rolę szefa służby cywilnej oraz dyrektorów generalnych w kształtowaniu procesu odpowiedzialności urzędnika. Wydaje się to być

służna koncepcja z racji rangi zajmowanych stanowisk. Są to w istocie stanowiska kierownicze, cechujące się rozbudowanym zakresem odpowiedzialności, zwłaszcza odpowiedzialności za podwładnych.

Rozdział 9 ustawy o służbie cywilnej jest poświęcony w całości kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej. Komentowana ustawa podtrzymała ustanowioną przez ustawę o służbie cywilnej z 1998 r. powszechność odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbie cywilnej, która oznacza, że obejmuje ona wszystkich członków korpusu - zarówno urzędników, jak również pracowników służby cywilnej. Na mocy przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy z dnia 6 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, krąg osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej w rozumieniu tych przepisów był odpowiednio ograniczony do mianowanych urzędników państwowych lub urzędników służby cywilnej. W odniesieniu do pozostałych pracowników, którzy nie posiadali mianowania, miały zastosowanie przepisy kodeksu pracy.

Unormowania dotyczące postępowania dyscyplinarnego dopełniają specyfikę stosunku pracy w służbie cywilnej, w tym charakterystykę obowiązków członków korpusu służby cywilnej wynikających z komentowanej ustawy, związanych ze szczególną misją służby cywilnej. Postępowanie dyscyplinarne wiąże się z zależnością służbową, z której wynika również prawo do stosowania kar dyscyplinarnych. Należy zauważyć, że zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej wykracza poza sferę zachowań wyłącznie pracowniczych - art. 76 ust. 1 pkt 7 stanowi, że członek służby cywilnej jest zobowiązany w szczególności godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz postępowania dyscyplinarnego, zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60, poz. 493), wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 130 u.s.c. oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców (Dz. U. Nr 60, poz. 492), wydanym na mocy delegacji ustawowej z art. 120 u.s.c.

Odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest jedynym rodzajem odpowiedzialności, na którą jest narażony członek korpusu służby cywilnej. Obok niej istnieje odpowiedzialność porządkowa, karna, materialna (odpowiedzialność pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy oraz za powierzone mienie) oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zasady i warunki odpowiedzialności regulują odpowiednie przepisy ustawowe.

Ustawodawca określił, że przedmiotem postępowania dyscyplinarnego jest naruszenie przez urzędnika lub pracownika służby cywilnej obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Pojęcie "naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej" należy uznać za wysoce niedookreślone. W ustawie nie wskazano wprost czynów zagrożonych odpowiedzialnością dyscyplinarną, a obowiązki członków korpusu służby cywilnej, wskazane w rozdziale 6 komentowanej ustawy, charakteryzują się wysokim poziomem ogólności i niedoprecyzowania. Wobec powyższego to do dyrektora generalnego (kierownika urzędu) należy ocena, czy dany czyn członka korpusu służby cywilnej lub jego zaniechanie mieści się w kategoriach naruszenia obowiązków członków korpusu służby cywilnej. Ocena ta jest następnie weryfikowana przez komisję dyscyplinarną.

7. Główne instytucje stojące na straży przestrzegania obowiązków

Szef Służby Cywilnej

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, obowiązująca od 24 marca 2009 r., ustanowiła centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej. Kierujący służbą cywilną Szef S.C. podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów jako konstytucyjnemu zwierzchnikowi korpusu służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej m.in. :

- czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej,
- kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej,
- przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
- zapewnia upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej,
- prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów. Obecnie szefem Służby Cywilnej jest Sławomir Brodziński (wrzesień 2011).

Rada Służby Cywilnej

Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, działającym na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Do zadań Rady należy wyrażanie opinii m.in. w sprawach:

- dotyczących służby cywilnej, przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy,
- projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie,
- proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej,
- projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej,
- etyki korpusu służby cywilnej,
- dotyczących powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej, w zakresie określonym w ustawie.

Rada Służby Cywilnej ocenia również m.in. przebieg postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej, a także może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Pełnomocnik Rządu do spraw opracowania Programu zapobiegania nieprawidłowościom w Instytucjach Państwowych

Do zadań Pełnomocnika należy opracowanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego, a zwłaszcza inicjowanie i koordynowanie prac zmierzających do poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej.

Swoje zadania Pełnomocnik realizuje w szczególności przez:

- opracowanie planu działań mających na celu realizację programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych,
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych dotyczących poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej, w celu zapobiegania nieprawidłowościom.

Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej. Działa w oparciu o Konstytucję RP, Ustawę o NIK, Statut i Zarządzenia Prezesa Izby. Regulacje zawarte w przepisach prawa określają m.in. pozycję ustrojową Izby, jej zadania, tryb i zakres działania oraz wewnętrzną organizację.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. sytuuje NIK jako czołowy, wyodrębniony funkcjonalnie, fachowy organ kontroli państwowej. Ustawa zasadnicza daje Izbie konstytucyjną gwarancję niezależności od władzy wykonawczej, reguluje zakres uprawnień kontrolnych NIK, wymienia obowiązki Izby wobec Sejmu oraz określa pozycję jej Prezesa.

Ustawa o NIK z 23 grudnia 1994 r. określa organizację i tryb działania Izby. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników oraz przysługujące im prawa. Wskazuje organy, które mogą zlecić Izbie przeprowadzenie kontroli lub wystąpić z tego rodzaju wnioskiem.

Ustawa o NIK zobowiązuje Prezesa Izby do wydania zarządzenia szczegółowo regulującego kwestie związane z procesem kontroli. W konsekwencji nowelizacji Ustawy o NIK 1 września 2011 r. weszło w życie Zarządzenie Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego. Uregulowano w nim zadania pracowników NIK biorących udział w postępowaniu kontrolnym. Zarządzenie zawiera także szczegółowe zasady przygotowywania kontroli, dokumentowania czynności kontrolnych, sporządzania protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego i informacji o wynikach kontroli, a także procedury rozpatrywania zastrzeżeń.

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne to służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Działa na podstawie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r. (Dz. U. 2006 r. Nr 104, poz. 708).

Zgodnie z ustawą CBA jest uprawnione do:

- 1) ścigania karnego przestępstw przeciwko:
 - a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego,
 - b) wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
 - c) finansowaniu partii politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją,
 - d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
- 2) kontroli, mającej na celu:
 - a) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
 - b) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych,
 - c) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych,
 - d) kontrolę prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne,
- 3) działalności analitycznej: zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz informowanie w tym zakresie Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejm i Senat.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna

Wyższa Komisja Dyscyplinarna działa na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505). Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej zajmuje się rozpoznawaniem spraw dyscyplinarnych członków korpusu służby cywilnej w II instancji - rozpatruje odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych. Komisja rozpoznaje też - w I i II instancji - sprawy dyscyplinarne dyrektorów generalnych urzędów. Tryb pracy Komisji określa uchwalony przez nią regulamin. Obsługę Wyższej Komisji Dyscyplinarnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Główna Komisja Orzekająca

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych jest organem odwoławczym od rozstrzygnięć wydawanych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych (GKO). Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jest organem właściwym do wypełniania funkcji oskarżyciela w drugiej instancji (GRDFP).

Dyrektor generalny urzędu

Dyrektor generalny urzędu zapewnia funkcjonowanie urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, w szczególności przez:

- 1) sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez organ administracji rządowej, z wyjątkiem komórek organizacyjnych bezpośrednio nadzorowanych przez ten organ na podstawie ustaw,
- 2) nadzorowanie przebiegu prac nad przygotowaniem projektu budżetu i przygotowywanie układu wykonawczego budżetu w części dotyczącej urzędu oraz nadzorowanie realizacji budżetu po przekazaniu środków przez właściwy organ administracji rządowej,
- 3) wnioskowanie do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu lub jego komórek organizacyjnych,
- 4) gospodarowanie mieniem urzędu,
- 5) reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia urzędu,
- 6) zapewnianie prowadzenia ewidencji majątku urzędu,
- 7) nadzorowanie zlecania usług i dokonywania zakupów dla urzędu,
- 8) nadzorowanie wykonywania czynności z zakresu praw i obowiązków zamawiającego,
- 9) ustalanie regulaminu pracy,
- 10) nadzorowanie kontroli wewnętrznej w urzędzie,
- 11) nadzorowanie gospodarki lokalami urzędu,
- 12) zapewnianie obsługi administracyjnej i finansowej pracowników urzędu,
- 13) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad gospodarstwami pomocniczymi urzędu,
- 14) zapewnianie właściwego postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną urzędu,
- 15) zapewnianie przestrzegania przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej,
- 16) realizowanie postanowień organów egzekucyjnych w odniesieniu do pracowników i mienia urzędu,
- 17) rozpatrywanie skarg na pracowników urzędu.

Kompetencje dyrektora generalnego urzędu określone w pkt 10 zasługują na szczególne omówienie. Kompetencja ta jest podkreślona przez ustawodawcę w art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. h ustawy z 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej. Dyrektor generalny urzędu otrzymał wskazaną wyżej kompetencję w zakresie ustawy oraz zarządzenia wykonawczego do tejże ustawy, choć dotychczas w zakresie projektu zarządzenia. Warto jednak wskazać, że dotychczas nie było takiego elementu w regulacji etycznej. W związku z tym że projektowane zarządzenie jest dokumentem łączącym kwestie etyki służby cywilnej oraz zasady wykonywania pracy przez członka korpusu służby cywilnej, prawodawca uwzględnił tę jak się wydaje szczególną kompetencję. Słuszne wydaje się nawiązanie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej oraz komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej oraz komunikatu Nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2009 w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Rozporządzenie w załączniku zawiera wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, dokument składa się z 3 działów i określa stan aktualny z możliwością uwzględnienia zastrzeżeń oraz nawiązanie do roku poprzedniego, w którym odbyła się kontrola.

Dyrektor generalny urzędu, realizując politykę personalną w służbie cywilnej oraz dokonując czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników służby cywilnej, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz w przepisach odrębnych dla kierownika urzędu w szczególności:

- 1) ustala rozkład czasu pracy w tygodniu oraz jego wymiar w poszczególnych dniach tygodnia,
- 2) ustala, w ramach limitów przyznanых przez Szefa Służby Cywilnej, które stanowiska pracy w urzędzie podlegają obsadzeniu przez urzędników służby cywilnej,

- 3) dokonuje czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z pracownikami urzędu oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy,
- 4) dysponuje funduszem nagród, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- 5) określa wysokość funduszu premiowego, ustala zasady przyznawania premii, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- 6) nadzoruje przestrzeganie w urzędzie przepisów ochrony pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych,
- 7) dysponuje środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie,
- 8) nadzoruje wykonanie zadań wynikających z przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przepisów o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych w odniesieniu do pracowników urzędu podczas wykonywania przez nich obowiązków służbowych,
- 9) współpracuje ze związkami zawodowymi lub innymi ustanowionymi ustawowo przedstawicielami pracowników urzędu,
- 10) nadzoruje wykonywanie czynności wynikających z przepisów o powszechnym obowiązku obrony.

Dyrektor generalny urzędu w celu realizacji zadań wydaje akty kierownictwa wewnętrznego.

Dyrektor generalny urzędu wykonuje inne zadania z upoważnienia organu administracji rządowej.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

Organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu:

- Transparency International Polska,
- Fundacja im. Stefana Batorego,
- Centrum Edukacji Obywatelskiej,
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej,
- Fundacja Fairplay,
- Fundacja Normalne Państwo.

8. Procedura przygotowania infrastruktury etycznej urzędu

Kodeks etyczny

Nazwa kodeks wywodzi się z łacińskiego słowa *codex* - pień, kłoc, księga, spis, wykaz. Jest to niesprzeczny, spisany i uporządkowany zbiór norm, zasad moralnych. System regulujący sferę moralnego życia człowieka. Może występować w formie spisanej lub przekazu ustnego. Sposób formułowania wymogów w kodeksach (także niepisanych) jest rozmaity. Część z nich ma postać zakazów (czego nie wolno i nie powinno się czynić). Inne zasady występujące w kodeksach zawodowych to szereg nakazów (ochrona wartości).

Rola kodeksów w życiu społecznym

Tradycyjnie kodeksom przyznaje się dużą rolę. Przykład tego stanowić może religijny dekalog (gr. *deka logos*, deka – dziesięć, logos – słowo) – dziesięć przykazań moralnych. Kodeksy pełnią funkcje profilaktyczne, bo przestrzegają przed pokusami niemoralnymi (np. korupcja, wykorzystanie stanowiska dla celów prywatnych, nieuczciwość).

Kodeks, a etyka zawodowa

Szczególną przydatność ujawniają kodeksy w środowiskach zawodowych. Są uzupełnieniem przepisów prawnych i służbowych. Nobilitują zawód, wpływają na niezbędne w nim i społecznie oczekiwane zachowania profesjonalne. Są zawody, które starają się o spisanie klasycznych kodeksów lub te, które kodeksy mają narzucone z zewnątrz. Profesje te powołano w celu tworzenia, realizacji lub ochrony wartości szczególnie istotnych, podstawowych, z punktu widzenia zbiorowości i jednostek ludzkich. Tymi wartościami mogą być: życie i zdrowie, prawda i sprawiedliwość, wolność i godność, bezpieczeństwo, integralna osobowość. Pewne zawody tworzą kodeksy lub

mają własne komisje etyczne (nauczyciele, uczeni, służba zdrowia, prawnicy, dziennikarze, biznesmeni, politycy, parlamentarzyści).

Krytyka kodeksów

Kodeksy i próby kodyfikacji moralności, „postawy kodeksowe”, spotykają się z ostrą krytyką. Wielu dyskutantów, często niesłusznie, sprowadza całą sferę moralności a niekiedy i etykę do kodeksu. Osoby te mają przy tym zastrzeżenia dotyczące samej idei kodeksu i w ten sposób negują sens etyki zawodowej. Propagowanie zaś moralności, troskę o jej poziom sprowadzają do jej kodyfikacji. Kolejnym argumentem przemawiającym za negatywną oceną kodeksów jest fakt, że wyrażają one głównie jeden segment moralności - normy, powinności, obowiązki. Podważa się również sens istnienia kodeksów, bo dają złudne poczucie "moralnego bezpieczeństwa", że sam fakt istnienia i ich znajomość zapewniają właściwe postępowanie. Akcentuje się też, że kodeks zakłada szczegółowe i drobiazgowo ustalenie powinności moralnych człowieka. Tymczasem nie jest możliwe ujęcie wszelkich zasad, przykazań moralnych w zamkniętym ich wykazie. Rzeczywistość jest złożona i dynamiczna, człowiek może znaleźć się w sytuacji i wobec problemu, którego nie przewiduje i nie rozwiązuje żaden kodeks - nie pomaga odwołanie się do niego. Krytykuje się również ustalenia kodeksu, bo w powyższym ujęciu, są arbitralne i autorytatywne, wymagają mechanicznego posłuszeństwa. Dodatkowo pojęcie "kodeks" wywołuje złe skojarzenia z kodeksem karnym, z normatywnymi aktami prawa, za którymi idzie penalizacja.

Niektórzy z teoretyków i krytyków etyki kodeksowej i podejścia deontologicznego proponują w etyce zawodowej zastosowanie reguł etyki wartości, etyki sytuacyjnej.

Kodeksom i postawom kodeksowym krytycy przeciwstawiają etykę wartości – postępowanie oparte nie na formalnych nakazach i zakazach, lecz na przyswojeniu, aprobacie i realizacji wartości.

Obrona kodeksów i etyki kodeksowej (deontologicznej)

Kodeksom można przyznać inny sens i znaczenie. Mogą one stanowić werbalizację zasad postępowania wykształconych w danej zbiorowości, otwarty zbiór uznawanych w niej wartości, katalog zachowań ocenianych moralnie dodatnio. Kodeks nie wyczerpuje spraw moralności - może jednak stanowić pomocniczy jej instrument, ułatwiający poznanie swych powinności moralnych, lepszą w nich orientację. Obok sytuacji złożonych i nieoczekiwanych, wymagających podjęcia własnej decyzji, istnieją też sytuacje proste i powtarzalne, wymagające zachowań opartych na znanych i uznanych regułach moralnych.

Projekt zarządzenia z 29.08.2011 r. przewiduje wprost w upoważnieniu art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej wprowadzenie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Adresatami wytycznych Prezesa Rady Ministrów w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej są najistotniejsze podmioty odpowiedzialne za sprawne funkcjonowanie systemu służby cywilnej:

- 1) członkowie Rady Ministrów oraz inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe;
- 2) Szef Służby Cywilnej;
- 3) Rada Służby Cywilnej;
- 4) Krajowa Szkoła Administracji Publicznej;
- 5) dyrektorzy generalni urzędów oraz kierownicy urzędów wykonujący zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektora generalnego urzędu;
- 6) członkowie korpusu służby cywilnej kierujący podległymi członkami korpusu służby cywilnej.

Wprowadzeniu w życie zasad służby cywilnej służyć będzie wskazanie przez Prezesa Rady Ministrów, konstytucyjnego zwierzchnika korpusu służby cywilnej, podmiotów zobowiązanych do podjęcia określonych działań oraz wymienienie w formie wytycznych najważniejszych działań w tym zakresie. Wskazani w projekcie zarządzenia adresaci wytycznych pozostają pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów, co pozwala na kierowanie do nich wytycznych dotyczących określonego postępowania, w tym wypadku przestrzegania zasad służby cywilnej.

Wytyczne skierowane do Szefa Służby Cywilnej mają zapewnić podjęcie przez zobowiązanego, działań organizacyjnych, władczych i nadzorczych w stosunku do dyrektorów generalnych urzędów. Osiągnięciu celu, jakim jest podniesienie standardów etycznych członków korpusu służby cywilnej, służy wprowadzenie obowiązku

współdziałania Szefa Służby Cywilnej z innymi organami administracji publicznej przy upowszechnianiu, stosowaniu i nadzorowaniu przestrzegania zasad służby cywilnej, jak również obowiązek współdziałania z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środków masowego przekazu przy upowszechnianiu zasad służby cywilnej.

Obowiązek współdziałania Ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej jest skierowany do kierownictwa politycznego i zobowiązuje osoby wchodzące w skład tego kierownictwa do respektowania i szanowania zasad służby cywilnej w relacjach z członkami korpusu służby cywilnej. Równocześnie, członkowie kierownictwa politycznego mogą oczekiwać i żądać od członków korpusu służby cywilnej postępowania zgodnego z określonymi w zarządzeniu zasadami.

W projektowanym zarządzeniu nie ma wprost odwołania do organów kolejalnych upoważnionych do badania zachowań poszczególnych urzędników pod kątem naruszenia zasad wymienionego dokumentu. Jest jednak jednoznaczne umocowanie Szefa Służby Cywilnej w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. I oraz dyrektorów generalnych urzędów w § 11 ust. 1 pkt 3 lit. k do zobowiązania właściwego rzecznika dyscyplinarnego do zbadania zachowania naruszającego zasady projektowanego zarządzenia.

9. Członek Korpusu Służby Cywilnej wobec sytuacji naruszenia zasad etyki zawodowej w środowisku pracy

- Przepisy i procedury prawne w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę czy mianowania - członek Korpusu Służby Cywilnej odpowiada na podstawie Kodeksu pracy. Ustawa określa negatywne skutki w rozdziale VI – odpowiedzialność porządkowa pracowników, od art. 108. Jest to odpowiedzialność porządkowa, gdzie karami są upomnienie albo nagana. Dysponentami tych kar jest pracodawca.
- Procedura odpowiedzialności dyscyplinarnej też ma swoją regulację prawną, jednak węższy jest jej zakres. Jest to regulacja wewnątrz zakładowa, czyli ma cechy prawa wewnątrznie obowiązującego.
- Ponadto naruszenie zasad regulowanych stosunkiem pracy, które wypełnia znamiona przestępstwa, kwalifikowane będzie do penalizacji na podstawie Kodeksu Karnego, niezależnie od postępowania dyscyplinarnego może toczyć się postępowanie karne, jednak waga tego postępowania jest większa i wiąże w postępowaniu wewnątrz zakładowym. Katalog przestępstw, których adresatami są członkowie Korpusu Służby Cywilnej określony został przez ustawodawcę w rozdziale XXIX – przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Art. 222 do Art. 231, błędem byłoby pominięcie art. 115 k.k. – czyli słownika ustawowego. W paragrafie 13 określona została definicja funkcjonariusza publicznego, jest to kategoria podmiotowa, niezbędna do określenia znamion przestępstw z przedstawionego wyżej rozdziału XXIX.
- Nie sposób pominąć odpowiedzialności majątkowej urzędników, swoiste novum w tej materii ustanowiła ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa. Ustawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.
- Prawodawca przewidział również procedurę odpowiedzialności uwzględnioną w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. I i pkt 3 lit. k odpowiednio dla dyrektora generalnego urzędu oraz członka korpusu służby cywilnej. Procedura ta uwzględnia zobowiązanie do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w kwestii naruszenia zasad służby cywilnej. Organem upoważnionym i zobowiązanym jednocześnie jest odpowiednio rzecznik dyscyplinarny do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów oraz rzecznik

dyscyplinarny danego urzędu. Wskazać należy, że postępowanie to nie ma charakteru samoistnego, może być postępowaniem dodatkowym, ma cechy postępowania dyscyplinarnego, ponieważ oparta jest na regulacji wewnątrz zakładowej, w tym przypadku jest to przedmiotowe projektowe zarządzenie. Zastanawiać może tylko przyszłościowa jak się wydaje kwestia charakteru tego postępowania, nie odpowiada ona dotychczasowym rozwiązaniom opartym o komisje dyscyplinarne. W tym modelu było to swoiste postępowanie quasi sądowe. W nowym rozwiązaniu wydaje się, że będzie to postępowanie quasi administracyjne. Nie wyjaśniona jest na gruncie projektowego zarządzenia kwestia kar za ewentualne naruszenia katalogu zasad. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny uzyskałby kompetencje do karania, mielibyśmy do czynienia ewidentnie z modelem quasi administracyjnym. Natomiast jeśli kompetencja do wyciągania konsekwencji leżała w gestii zwierzchnika służby cywilnej, czyli w myśl założeń Konstytucji - Prezesa Rady Ministrów, to byłoby to modelowe rozwiązanie prawa pracy. Kwestia ta może budzić wiele kontrowersji, które powinny być wyjaśnione przez organ właściwy w sprawach służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej oraz przedstawicieli doktryny.

Kwestie psychologiczne odnoszą się do wewnętrznego konfliktu, gdzie wyznacznikiem i „sędzią” jest sumienie. Naturalne jest że, pojawia się uczucie winy, mimo oficjalnego orzeczenia w przedmiotowej sprawie.

Kwestie interpersonalne uregulowane zostały w art. 100 § 2 pkt 7 k.p. jako przestrzeganie zasad współżycia społecznego. W piśmiennictwie negatywnie ocenia się wprowadzenie tego obowiązku do komentowanej ustawy - nie tylko ze względu na niepotrzebne powielenie obowiązku z Kodeksu pracy, ale także z uwagi na okoliczność, że wiąże się on bardziej z etyką postępowania w stosunkach międzyludzkich niż z prawem.

10. Projekt Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29.08.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

29. 08. 2011 r.

Zarządzenie

Prezesa Rady Ministrów

z dnia 2011 r.

w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej

Na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2011 r. Nr 82, poz. 451) zarządza się, co następuje:

Rozdział 1

Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej

§ 1.

Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kieruje się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, którymi w szczególności są:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

§ 2.

Przestrzegając zasady legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) przy realizacji zadań na swoim stanowisku pracy przestrzega prawa;
- 2) swoją postawą i działaniem przyczynia się do realizacji zasady państwa prawnego;
- 3) przez swoje zachowanie i działania w stosunku do obywateli istotnie wpływa na stopień więzi obywateli z państwem;
- 4) w granicach określonych przez prawo postępuje w sposób zapewniający aktywny udział obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych;
- 5) nie kieruje się uprzedzeniami, załatwiając sprawy obywateli, innych osób oraz podmiotów;
- 6) nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu.

§ 3.

Przestrzegając zasady ochrony praw człowieka i obywatela, członek korpusu służby cywilnej w szczególności zna prawa człowieka i obywatela, nie proponuje ani nie podejmuje działań, które naruszają prawa człowieka i obywatela, oraz ma na uwadze, że ich skuteczna ochrona przyczynia się do wzrostu autorytetu państwa.

§ 4.

Przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści;
- 2) nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem;
- 3) rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych;
- 4) nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw.

§ 5.

Przestrzegając zasady jawności i przejrzystości, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) w granicach określonych przez prawo zapewnia dostępność informacji o zasadach i efektach swojej pracy i podejmowanych rozstrzygnięciach, która stanowi podstawę zaufania obywateli do państwa, a ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać jedynie z wyłączenia jawności rozstrzygnięcia;
- 2) przy tworzeniu przepisów, podejmowaniu decyzji oraz innych rozstrzygnięć, dąży do zapewnienia jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań;
- 3) przyjęte rozstrzygnięcia wyczerpująco uzasadnia, ze wskazaniem powodów ich przyjęcia oraz celów, które mają zostać osiągnięte, zwłaszcza w sprawach będących przedmiotem rozbieżności w debacie publicznej;
- 4) zna konstytucyjne i ustawowe przepisy dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej oraz zapewnia praktyczną realizację tego prawa.

§ 6.

Przestrzegając zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) dochowuje tajemnicy ustawowo chronionej;
- 2) obejmując ochroną informację czyni to w celu zabezpieczenia wyraźnie wskazanych interesów państwa, obywateli oraz innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania.

§ 7.

Przestrzegając zasady profesjonalizmu, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) realizując zadania państwa, posiada niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, podnosi kwalifikacje oraz rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie;
- 2) zna akty prawne dotyczące funkcjonowania urzędu, w którym jest zatrudniony, oraz zapoznaje się z wszystkimi istotnymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi prowadzonych przez siebie spraw;
- 3) zna zasady etyki korpusu służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
- 4) zna zasady służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
- 5) poddaje się weryfikacji znajomości zasad służby cywilnej;

- 6) dąży do stosowania wysokich standardów zarządzania publicznego, wykorzystuje wiedzę przełożonych, kolegów i podwładnych, dzieli się z nimi własnym doświadczeniem zawodowym, a jeżeli jest to uzasadnione, korzysta z pomocy ekspertów;
- 7) efektywnie i racjonalnie zarządza posiadanymi zasobami kadrowymi i wykorzystuje w taki sposób czas pracy;
- 8) w wykonywaniu zadań dąży do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji;
- 9) jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;
- 10) przez swoją postawę dba o wizerunek służby cywilnej;
- 11) korzystając z zagwarantowanych praw pracowniczych:
 - a) ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia możliwości podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć,
 - b) ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego;
- 12) korzystając z określonej w przepisach szczególnej ochrony stosunku pracy urzędnika służby cywilnej, ma na względzie cel tej szczególnej ochrony, którym jest:
 - a) pozyskiwanie i zatrzymywanie w służbie cywilnej osób, które swój profesjonalny rozwój wiążą z pracą w administracji rządowej,
 - b) ochrona zatrudnienia w służbie cywilnej osób, które wykazały w swej pracy zdolność do profesjonalnego i etycznego zachowania członka korpusu służby cywilnej, a w szczególności przestrzegały zasady neutralności politycznej i bezstronności służby cywilnej.

§ 8.

Przestrzegając zasady odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) wykonuje zadania ze świadomością szczególnej odpowiedzialności wynikającej z publicznego charakteru pełnionej służby;
- 2) przy wykonywaniu zadań kieruje się interesem publicznym i efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami; jeżeli zachodzi rozbieżność pomiędzy przepisami prawa a interesem publicznym, sygnalizuje to przełożonym;
- 3) na każdym etapie realizacji zadań jest gotów do rozliczenia się przed przełożonymi i obywatelami z podejmowanych działań;
- 4) w razie postawienia zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie podejmuje działań zmierzających do zakłócenia sprawnego przebiegu postępowania mającego na celu ustalenie osoby za to odpowiedzialnej;
- 5) jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe przełożonego narusza zasady służby cywilnej, informuje go lub jego przełożonych na piśmie.

§ 9.

Przestrzegając zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) korzystając ze środków publicznych do realizacji zadań państwa i proponując kierunki jego działań, ma na względzie interes państwa i obywateli oraz efektywne osiągnięcie celów, przy racjonalnym wykorzystaniu środków powierzonych państwu przez obywateli;
- 2) jest gotowy do rozliczenia swej dbałości o środki i mienie publiczne.

§ 10.

Realizując zasadę otwartości i konkurencyjności naboru, członek korpusu służby cywilnej, organizując i przeprowadzając nabór w służbie cywilnej w szczególności:

- 1) ma na względzie dbałość o:
 - a) równy dostęp do służby publicznej,
 - b) niedyskryminację z jakichkolwiek powodów,
 - c) zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa przez administrację rządową,
 - d) neutralność polityczną służby cywilnej;
- 2) poprzez swoje działania:
 - a) wzmacnia zaufanie obywateli do kompetencji osób, które realizują zadania państwa,
 - b) dba o to, by wyłaniano w drodze naboru osoby najlepiej przygotowane do realizacji zadań państwa,
 - c) daje gwarancje jawnej i efektywnej kontroli nad przebiegiem naboru;
- 3) nie wywiera pozaustawowego wpływu ani nacisku na proces naboru, nie ulega takim wpływom lub naciskom, a o ich wystąpieniu informuje właściwych przełożonych.

§ 11.

1. W zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej:

- 1) Szef Służby Cywilnej w szczególności:
 - a) wyjaśnia problemy wynikające ze stosowania zasad służby cywilnej,
 - b) monitoruje przestrzeganie zasad służby cywilnej w urzędach,
 - c) analizuje przekazywane przez dyrektorów generalnych urzędów sprawozdania okresowe i inne informacje na temat realizacji zasad służby cywilnej oraz stosowania wytycznych,
 - d) wydaje zalecenia dyrektorom generalnym urzędów w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, a także kontroluje ich wykonanie,
 - e) uwzględnia problematykę przestrzegania zasad służby cywilnej oraz wytycznych w ramach współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów,
 - f) współdziała z dyrektorami generalnymi urzędów w zakresie upowszechniania wśród członków korpusu służby cywilnej zasad służby cywilnej,
 - g) zobowiązuje przedstawiciela wyznaczonego do obserwacji naboru na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2-4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, do zwracania uwagi na przestrzeganie zasad służby cywilnej podczas postępowania i informowania o stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowościach,
 - h) kieruje się zasadami służby cywilnej przy udzielaniu dyrektorowi generalnemu urzędu zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego,
 - i) uwzględnia obowiązek przestrzegania zasad służby cywilnej w projekcie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
 - j) współdziała z innymi organami administracji publicznej przy upowszechnianiu, stosowaniu i nadzorowaniu przestrzegania zasad służby cywilnej,
 - k) współdziała z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środków masowego przekazu przy upowszechnianiu zasad służby cywilnej,
 - l) wydając polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec dyrektora generalnego urzędu, może zobowiązać rzecznika dyscyplinarnego do spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów do ustalenia, czy naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie stanowi jednocześnie naruszenia określonych zasad służby cywilnej;
- 2) Rada Służby Cywilnej, przy wyrażaniu opinii oraz wykonywaniu zadań określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, uwzględnia zasady służby cywilnej;

- 3) dyrektor generalny urzędu albo kierownik urzędu wykonujący zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektora generalnego urzędu w szczególności:
 - a) zapewnia przestrzeganie zasad służby cywilnej w podległym sobie urzędzie,
 - b) kieruje się zasadami służby cywilnej przy wydawaniu zgody na dodatkowe zatrudnienie członka korpusu służby cywilnej lub podjęcie zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej,
 - c) uwzględnia zasady służby cywilnej w przygotowywanych programach zarządzania zasobami ludzkimi,
 - d) uwzględnia zasady służby cywilnej, ustalając zakres służby przygotowawczej,
 - e) udostępnia członkom korpusu służby cywilnej informacje o przestrzeganiu zasad służby cywilnej oraz o stosowaniu wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej w podległym urzędzie jednocześnie z przekazaniem Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej za rok ubiegły,
 - f) przedstawia informację o przestrzeganiu zasad służby cywilnej w sprawozdaniu z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej za rok ubiegły,
 - g) zapewnia przestrzeganie zasad służby cywilnej podczas prowadzenia kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie,
 - h) upowszechnia w sposób przyjęty w urzędzie zasady służby cywilnej wśród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie,
 - i) zapewnia przeszkolenie członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, w ramach szkoleń powszechnych w służbie cywilnej,
 - j) przekazuje w sposób przyjęty w urzędzie tekst niniejszego zarządzenia członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w urzędzie, zobowiązując ich do potwierdzenia na piśmie zapoznania się z zarządzeniem,
 - k) wydając polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, może zobowiązać rzecznika dyscyplinarnego urzędu do ustalenia, czy naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie stanowi jednocześnie naruszenia określonych zasad służby cywilnej;
- 4) członek korpusu służby cywilnej kierujący podległymi członkami korpusu służby cywilnej w szczególności:
 - c) jest odpowiedzialny za przestrzeganie zasad służby cywilnej przez podległych członków korpusu służby cywilnej,
 - d) wydaje polecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i kontroluje ich wykonanie.

2. Przepis ust. 1 pkt 4 stosuje się również do osób, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, zajmujących stanowiska urzędnicze związane z kierowaniem podległymi pracownikami będącymi członkami korpusu służby cywilnej. Osoby te przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej współdziałają z dyrektorem generalnym urzędu.

§ 12.

W zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej:

- 1) ministrowie oraz inne osoby zajmujące w administracji rządowej kierownicze stanowiska państwowe współdziałają z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej przez członków korpusu służby cywilnej;
- 2) Krajowa Szkoła Administracji Publicznej uwzględnia problematykę zasad służby cywilnej przy realizacji zadań Szkoły.

Rozdział 2

Zasady etyki korpusu służby cywilnej

§ 13.

Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

§ 14.

Zasada godnego zachowania polega w szczególności na:

- 1) wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, poszanowania godności innych osób, w tym podwładnych, kolegów i przełożonych;
- 2) życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawaniu konfliktów w pracy, w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami;
- 3) właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu.

§ 15.

Zasada służby publicznej wyraża się w szczególności w:

- 1) służebnym charakterze pracy wobec obywateli, mającej na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) służbie państwu, której podstawowym elementem jest ochrona jego interesów i rozwoju;
- 3) współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływowaniu na postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej w kraju i w świecie;
- 4) przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy;
- 5) nieuchylaniu się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie, ze świadomością, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany.

§ 16.

Zasada lojalności polega w szczególności na:

- 1) lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne;
- 3) lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;
- 4) udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej;
- 5) wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedzianiu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji.

§ 17.

Zasada neutralności politycznej, z uwzględnieniem tego, że partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli oraz tego, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, polega w szczególności na:

- 1) niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- 2) dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnicych;
- 3) niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- 4) niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- 5) dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

§ 18.

Zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

§ 19.

Zasada rzetelności wyraża się w szczególności w:

- 1) sumiennym, rozważnym wykonywaniu powierzonych zadań;
- 2) dotrzymywaniu zobowiązań, zgodnie z przepisami prawa;
- 3) twórczym podejmowaniu zadań i aktywnym realizowaniu obowiązków, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów.

Rozdział 3

Przepis końcowy

§ 20.

Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.¹⁾

Prezes Rady Ministrów

¹⁾ Niniejsze zarządzenie było poprzedzone zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 114 z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683).

III. STUDIA PRZYPADKU

Studium przypadku – I

Przedstawione scenki są autentyczne, zmienione zostały jedynie imiona osób, które brały w nich udział, nazwy miast oraz miejsca pracy.

W biurze obsługi interesanta Urzędu XYZ pojawia się pani Elżbieta, chciałaby zasięgnąć informacji. Na miejscu są dwaj urzędnicy, pan Tomasz, lat 50 oraz pani Justyna, lat 55.

Gdy pani Ela wchodzi do pokoju urzędnicy siedzą przy swoich biurkach. Pan Tomasz jest teraz bardzo zajęty, ale zgodnie z niepisaną umową, jaką zawarł z panią Justyną, to jego czas na obsługę petenta. Mimo to zwraca się z prośbą do pani Justyny:

- Pani Justyno, czy mogłaby pani podejść do tej pani, jestem teraz zajęty.

- Panie Tomku, to nie jest moja zmiana ... tak się umawialiśmy, prawda?

(Pani Ela uważnie słucha tej rozmowy).

- Tak, wiem – kontynuuje pan Tomek – ale muszę się wyrobić z tymi papierami do godziny, a pani nie ma nic do roboty.

- No ty chyba jesteś niepoważny! – wzburzyła się pani Justyna.

- A od kiedy ty jesteś poważna?! - odpowiedział pan Tomek.

- Że co? Od kiedy to my jesteśmy „ty”, głupku?!

- Wiesz co kobieto, odczep się ode mnie, dobra?! Naprawdę – kiedyś oberwiesz za takie akcje! – wykrzyczał pan Tomek i odwrócił się do pani Justyny plecami.

Pani Elżbieta wychodzi oburzona z biura i składa skargę na urzędników. Sytuację tę również podsłuchał inny urzędnik i potwierdził jej wiarygodność. Sprawa kończy się u Dyrektora, Zygmunta D., który przeprowadza z podwładnymi, na których złożono skargę, następującą rozmowę:

- Pani Justyno, czy to prawda, że w obecności petenta nazwała pani swojego kolegę „głupkiem”?

- Nie, to nieprawda.

- Pani Justyno, mam świadka, że użyła pani także słów „jesteś niepoważny”.

- Panie Zygmuncie, zostałam sprowokowana, to nie moja wina.

- Dobrze – dyrektor zwraca się do pana Tomka – a pan, czy to prawda, że nakrzyczał pan na koleżankę przy petencie i groził jej pan „że oberwie od pana”?

- Ależ skąd, nic takiego bym nie zrobił! Pani Justyna wyprowadziła mnie z równowagi, nazwała mnie „głupkiem”.

- Dobrze – dyrektor zwraca się do urzędników – rozumiem, że to się nie powtórzy?

Pracownicy deklarują poprawę i wracają do swoich obowiązków.

Pytania:

Jak Państwo oceniacie zachowanie pracowników pod kątem pogłębiania zaufania obywateli do państwa? Co można powiedzieć o postawie dyrektora, jego sposobie załatwienia sprawy? Jak powinni zachować się pracownicy? Czy według Państwa urzędnicy ci powinni zajmować takie stanowiska? Jakie jest prawdopodobieństwo, że sytuacja ta się nie powtórzy? Co można zrobić w danej sytuacji? Proszę o zakwalifikowanie czynów nieetycznych i ewentualnie niezgodnych z prawem. Prosimy o uzasadnienie.

Studium przypadku – II

W biurze obsługi interesanta urzędu X pojawia się petent - pan Robert, z zapytaniem, kiedy otrzyma zgodę na założenie instalacji grzewczej w swoim mieszkaniu. Podanie złożył w zeszłym tygodniu. Jest październik, niedługo zaczną się mrozy, pan Robert martwi się, że w domu będzie zimno, a ma małe dzieci.

Urzędnik, pan Jacek, znużony stosem papierów, które ma na biurku, odpowiada niegrzecznie:

– A co mnie to obchodzi?! Nie interesują mnie pana problemy, skoro pan nie miał czasu pomyśleć o tym wcześniej, to niech pana dzieci teraz marzną. Trzeba czekać. Zgodnie z regulaminem, my do 65 dni wydajemy taką decyzję. Żegnam pana.

Pan Robert zszokowany nie wie, co odpowiedzieć i wychodzi.

Pytania:

Jak należy ocenić zachowanie pracownika? Jak powinien zachować się pracownik? Czy można powiedzieć, iż pracownik zaniechał wykonania swoich obowiązków? Czy urzędnik ten może zajmować takie stanowisko? Jakie jest prawdopodobieństwo, że sytuacja ta się nie powtórzy? Co można zrobić w danej sytuacji?

Studium przypadku – III

W Urzędzie X ogłoszony jest konkurs na stanowisko kierownicze w referacie ds. inwestycji.

Pan Zbigniew postanawia wziąć udział w rekrutacji, ponieważ od kilku miesięcy pracuje w tym dziale i jest wyróżniającym się pracownikiem, choć bez doświadczenia kierowniczego. Obawia się jednak, że raczej nie uda mu się dostać tej posady, ponieważ na podstawie swoich obserwacji, doszedł do wniosku, że rzadko się zdarza, aby konkurs wygrała osoba „z przypadku”.

- Rzadko się zdarza, aby nie było wiadomo, kto wygra konkurs, nawet przed samym jego ogłoszeniem – pozalił się koleżance, pani Katarzynie.

- No ba, przecież wiadomo, że dostanie to Dorota z „organizacyjnego”, to jest pod nią ustawione, a przecież jej szwagier jest kuzynem szefa – skwitowała pani Kasia.

Mimo tego, pan Zbyszek składa aplikację i jak się później okazało – pod względem kompetencyjnym był najlepszym kandydatem na to stanowisko, jednak nie spełnił wymogu formalnego – nie znał języka serbskiego, którym władała pani Dorota (była jedynym kandydatem, który spełnił ten wymóg). Tym samym stanowisko przypadło pani Dorocie, która awansowała tam z dotychczasowego stanowiska podinspektora w wydziale organizacyjnym.

Niestety po około połowie roku okazało się, iż pani Dorota nie sprawdza się jako osoba zarządzająca i z własnej woli odeszła z urzędu. Urząd musiał więc rozpisać nowy konkurs. Pan Zbyszek nie aplikował jednak na to stanowisko, już dawno zmienił pracę, w której został doceniony za swoje umiejętności i szybko awansował.

Pytania:

Jak oceniacie funkcjonowanie tego urzędu? Jakie jest prawdopodobieństwo, że sytuacja ta się nie powtórzy? Co można zrobić w danej sytuacji? Czy to działanie było nieetyczne? Co z innymi kandydatami, którzy aplikowali na to stanowisko? Jak inaczej mogły zostać wykorzystane pieniądze przeznaczone na dodatkową rekrutację? Czy możemy tu mówić o niegospodarności?

Studium przypadku – IV

Zofia Stawska, starszy komisarz skarbowy w Urzędzie Skarbowym w Warszawie, 25 czerwca 2010 r. była na wiecu kandydata na prezydenta Mirosława Kurowskiego. Jej przełożeni dowiedzieli się o tym z anonimu w grudniu. Jako dowód informator podał link do strony internetowej społecznego komitetu wyborczego Kurowskiego w Warszawie, gdzie pod nr 20 w deklaracji poparcia widniało jej nazwisko. Ponadto, w galerii ze zdjęciami z wiecu w dniu 25 czerwca 2010 r., zamieszczone zostało zdjęcie Zofii Stawskiej w towarzystwie kandydata na prezydenta.

Rzecznik dyscyplinarny US w Warszawie w marcu złożył wniosek do komisji dyscyplinarnej Izby Skarbowej w Warszawie o upomnienie Zofii Stawskiej. "Przybycie na miejsce wiecu wyborczego z bukietem kwiatów, przebywanie w jak najbliższym otoczeniu osoby kandydata może zostać odebrane jako jawne, publiczne popieranie tego kandydata" – uzasadnia.

Urzędnicze grozi od nagany do wydalenia ze służby.

Zgodnie z art. 78 ustawy o służbie cywilnej: "Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych". Zachowanie neutralności politycznej nakazuje też branżowy kodeks etyki.– Nie manifestuję poglądów politycznych w pracy. Na wiec poszłam po pracy. Nie ukrywam osobistej sympatii do tego akurat polityka – broni się Pani Zofia.

Według komisji Pani Zofia, starszy komisarz skarbowy w urzędzie skarbowym w Warszawie złamała art. 78 ustawy o służbie cywilnej. Mówi on, że „Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych”. Zofia Stawska otrzymała karę upomnienia - najniższą z możliwych.

- Uważam, że potraktowano mnie niesprawiedliwie. Nie może być tak, że nie mam podstawowych praw obywatelskich w demokratycznym kraju. Będę się odwoływać do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej - powiedziała Zofia Stawska.

Proszę ocenić zachowania podmiotów w przedstawionym wyżej przypadku, proszę o zakwalifikowanie zachowań pod kątem prawnym i etycznym.

Studium przypadku – V

Krzysztof Sarmacki, z wykształcenia prawnik, radca Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, 15 stycznia 2008 r. był na konwencji partii „Młoda lewica”. Przełożony urzędnika dowiedzieli się o tym z serwisu społecznościowego 5 listopada 2010 r. Na prywatnym koncie urzędnika, opublikowane zostały fotografie Sarmackiego z działaczami politycznymi partii, wraz z komentarzami opisującymi fotografię „Ja, Mirek i Marek na konwencji Młodej Lewicy”. O sprawie został zawiadomiony rzecznik dyscyplinarny Ministerstwa, 23 listopada 2010 r. złożył wniosek do komisji dyscyplinarnej i zażądał dla urzędnika kary pieniężnej i nagany.

Zgodnie z art. 78 ustawy o służbie cywilnej: „Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych”. Zachowanie neutralności politycznej stanowi również zasadę etyki korpusu służby cywilnej, na gruncie nowego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej jest to § 17.

10 stycznia 2011 r. komisja dyscyplinarna uznała, że urzędnik naruszył art. 78 ustawy o służbie cywilnej. Mówi on, że „Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych”. Krzysztof Sarmacki otrzymał karę nagany i karę pieniężną w wysokości 500 zł.

Następnie 20 stycznia 2011 r. urzędnik odwołał się do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, w uzasadnieniu odwołał się do różnicy semantycznej pojęć „manifestować” z art. 78 ustawy o służbie cywilnej oraz pojęcia „wyraża” z art. 54 Konstytucji, kolejnym argumentem było wadliwe zastosowanie sankcji ustawowej. W oparciu o różnice między tymi sformułowaniami oraz katalog sankcji urzędnik argumentuje, że jest niewinny zarzucanego naruszenia ustawy i zarzuca formalną wadliwość postępowania podnosząc dodatkowo zarzuty przedawnienia.

Proszę ocenić zachowania podmiotów w przedstawionym wyżej przypadku, proszę o zakwalifikowanie zachowań pod kątem prawnym i etycznym, proszę ocenić sprawę merytorycznie i formalnie.

IV. WYKAZ ZALECANEJ LITERATURY

- M. Kulesza, M. Niziołek „Etyka służby publicznej”, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010
- Śledzińska – Simon „Prawa polityczne urzędników”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010
- Kudrycka, „Neutralność polityczna urzędników” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998
- G.D. Chryssides, John H. Kaler, *Wprowadzenie do etyki biznesu*, tłum. H. Siembierowicz, Z. Wiankowska-Ładyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999
- J. Dancy, *Etyka obowiązków „prima facie”*, tłum. P. Łuków, w: Peter Singer (red.) *Przewodnik po etyce*, Książka i wiedza, Warszawa 1998
- N. Davis, *Deontologia współczesna*, tłum. Paweł Łuków, w: P. Singer (red.), *Przewodnik po etyce*, Książka i wiedza, Warszawa 1998
- S. Dziamski, *Kultura i etyka życia społeczno-zawodowego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, 2005
- M. Gogacz, *Czym jest etyka zawodowa*, w: A. Andrzejuk (red.), *Zagadnienie etyki zawodowej*, Oficyna wydawnicza Navo, Warszawa 1998
- J. Hołówka, *Biznes, w: tegoż, Etyka w działaniu*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001
- R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Wydawnictwo Literackie, Kraków, 1987
- J. Koralewicz-Zębik, *Socjologiczne aspekty etyki zawodowej: zarys problematyki*, [w:] „Etyka” nr 4/1989
- T. Kotarbiński, *Pisma Etyczne*, Ossolineum, Wrocław, 1981
- Lazari-Pawłowska, *Etyka. Pisma wybrane*. Ossolineum, Wrocław 1992
- Lewicka-Strzałecka, *Etyczne standardy firm i pracowników*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999
- Mała Encyklopedia Filozofii, red. S. Jedynek, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2002
- M. Michalik, *Społeczne przesłanki, swoistość i funkcje etyki zawodowej*, w: A. Sarapata (red.), *Etyka zawodowa*, Książka i Wiedza, Warszawa, 1979
- G. Myśliwiec, *Zarys etyki gospodarczej i zawodowej*, AlmaMer Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007
- M. Ossowska, *Moralność zawodowa*, w: tejże, *Podstawy nauki o moralności*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1966
- M. Środa, *Idea godności w kulturze i etyce*, Wydawnictwo Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993
- E. Weremowicz, *Etyka zarządzania*, hasło encyklopedyczne z portalu <http://biznes.pwn.pl>, <http://biznes.pwn.pl/haslo/3898969/etyka-zarzadzania.html>
- Z. Wołk, *Kultura pracy, etyka, i kariera zawodowa*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2009
- J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, LexisNexis Warszawa 2010
- W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010
- J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
- K. Szarkowska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej*, Sł. Cyw. 2004, nr 8
- Klink, *Podjęmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników administracji publicznej - problematyka prawna*, Radca Prawny 6/99
- Cudowski, *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilne* [w:] *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

V. PREZENTACJA

**Służebność korpusu służby
cywilnej a prawne i etyczne
obowiązki członków korpusu
służby cywilnej**

1

**Współczesna koncepcja służebności,
rozliczalności i odpowiedzialności służby
cywilnej. Doświadczenia polskie
i zagraniczne, w tym krajów Unii
Europejskiej.**

2

Służba cywilna

- Zespół urzędników i pracowników administracji rządowej w Polsce.
- Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów zgodnie z zapisem art. 153 Konstytucji.
- W skład służby cywilnej nie wchodzi pracownicy jednostek samorządu terytorialnego.

3

Modele służby cywilnej

1. System zamknięty:
 - podział służby cywilnej na poziomy, stopnie, korpusy,
 - rekrutacja na najniższe stopnie, awans w drodze nominacji,
 - system w najczystszej postaci występuje we Francji.

4

Modele służby cywilnej- c.d.

2. Model otwarty:
 - brak hierarchizacji,
 - rekrutacja na konkretne stanowiska, często na podstawie konkursu,
 - w najczystszej postaci występuje w Wielkiej Brytanii.

5

Administracja

- łac. *administrare* – obsługiwać, zarządzać, wykonywać
- praca urzędnika państwowego ma charakter służebny w dwojakim znaczeniu:
 1. służba państwu jako organizacji,
 2. służba wobec obywatela.

6

Komisja ds. Reguł Obowiązujących w Sektorze Publicznym

Utworzona w 1994 r. w Wielkiej Brytanii *Komisja Lorda Nolana* opracowała *Seven Principles of Public Life*:

1. bezinteresowność,
2. nieprzekupność,
3. obiektywizm,
4. odpowiedzialność,
5. jawność,
6. uczciwość,
7. przywództwo.

7

Wielka Brytania i USA

- brak kodyfikacji postępowania administracyjnego w jednym akcie ustawowym,
- duża rola kodeksów etycznych,
- zawierają one więcej norm regulujących ustrojowe obowiązki urzędników niż reguł określających zasady prowadzenia procesu administracyjnego.

8

Rozliczalność i odpowiedzialność Członków Korpusu Służby Cywilnej

- pojęcie o charakterze prawnym i etycznym, przy zaznaczeniu specyfiki i charakteru etyki,
- regulacje prawne - katalog obowiązków, procedury ich przestrzegania lub ścigania nadużyć,
- regulacje etyczne określają tylko i wyłącznie zakres obowiązków w postaci zakazów i nakazów.

9

Rozliczalność i odpowiedzialność Członków Korpusu Służby Cywilnej

- Kodeks Pracy
- Kodeks Etyczny
- Postępowanie dyscyplinarne
- Kodeks Karny
- Inne regulacje rangi ustawowej

10

Koncepcja służebności administracji a koncepcja klienta administracji

- Koncepcja służebności administracji, służyć-serve, service, public service,
- Koncepcja klienta administracji, obywatel, petent, klient; czynność administracyjna, usługa administracyjna.

11

Zasady zawarte w projekcie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (projekt z dnia 29. 08. 2011 r.)

- Katalog zasad tradycyjnych nadal aktualnych
- Katalog zasad wynikających z nowoczesnego modelu administracji

12

ETYKA W ZARZĄDZANIU

13

Rola wartości etycznych w praktycznym funkcjonowaniu organizacji

- Trudno jest zdefiniować, czym jest wartość. Każda z nauk o społecznych w odmienny sposób rozumie sens tego pojęcia. Termin ten jest słowem kluczem, za pomocą którego ujmuje się rozmaite zjawiska i procesy w społeczeństwie, zachowania ludzkie, bada strukturę grup i zbiorowości.

14

Nauki społeczne badają:

- Czym jest pojęcie wartości?
- Teorie wartości
- Sposób badania wartości

15

Wartość (łac. *valere*- znaczyć, mieć znaczenie)

Historycznie termin ten oznaczał:

- siłę, zdrowie fizyczne,
- odwagę i męstwo,
- moc charakteru.

16

Współczesnie:

- własność rzeczy, albo rzecz, która jest obdarzona tą własnością,
- w mowie potocznej słowo wartość ma znaczenie dodatnie, natomiast w języku filozofii jest ono także używane w znaczeniu ujemnym,
- wartości w sensie szerszym to wartości filozoficzne, a w węższym to wartości gospodarcze, na przykład wartość ekonomiczna.

17

Czym są zasady etyki zawodowej?

Definicje na podstawie współczesnych kodeksów etyki

18

- Etyka – nauka o moralności, filozofia moralności, teoria naukowa fenomenów moralności, dotyczy rozmaicie ujętych faktów moralnych.
- Etos (gr. *ethos*- obyczaj) – styl życia pewnej określonej społeczności, oparty na przyjętej hierarchii wartości.
- Moralność – przedmiot etyki; całokształt norm, ocen, postaw i wzorców osobowych, które regulują całokształt stosunków społecznych.

19

Język etyki normatywnej

- Język systemów wartości – nie wprost. Już starożytni promowali określone wartości (Arystyp, Arystoteles, stoicy itd.).
- Język kodeksów – jest to język norm ze ścisłą reglamentacją. Funkcjonuje w nim zespół nakazów i zakazów (Dekalog).
- Język wzorów osobowych – funkcjonował zawsze, konkretny, żywy lub wymagany zespół cech był przypisywany konkretnej, bądź fikcyjnej osobie (wzorowi osobowemu).

20

- **Powinność moralna** – obowiązek dany w doświadczeniu moralnym, które bliskie jest pojęciu dobra; różni się p. podmiotową – wymaganie wobec samego siebie oraz p. przedmiotową – stan rzeczy, jaki należy urzeczywistnić ze względu na określone normy.
- **Etyka deontologiczna** – stanowisko głoszące, iż pierwotnym i podstawowym pojęciem w etyce nie jest wartość, a obowiązek.

21

- **Etyka aksjologiczna** – stanowisko głoszące, że pojęciem pierwotnym i podstawowym w etyce nie jest obowiązek, ale pojęcie wartości.
- **Filozofia dialogu, etyka dialogiczna** – według niej czyn moralny nie jest rezultatem ani realizacji określonej wartości, ani wypełnienia obowiązku.
- **Etyka sytuacyjna, sytuacjonizm** – stanowisko kwestionujące konieczność tworzenia kodeksów etycznych i propagowanie w ogóle jakichkolwiek konkretnych reguł i norm postępowania.

22

- **Etyka zawodowa** - zespół norm i ocen związanych z pełnieniem określonej funkcji zawodowej i uznawanych oficjalnie za obowiązujące w danym środowisku zawodowym.
- **Moralność a grupy zawodowe** – każda grupa zawodowa ma swoją moralność, swój status moralny, związany z charakterem wykonywanej pracy, kieruje się swoistymi regułami, napotyka swoiste sytuacje i dylematy moralne: lekarze, dziennikarze, politycy, ludzie biznesu.

23

Moralność – próba definicji

- system spisanych norm moralnych, związany z podziałem pracy i sposobem jej wykonywania,
- teoretyczna refleksja etyczna dotycząca społeczno-zawodowego zróżnicowania moralności,
- geneza, istota i funkcje moralności grup zawodowych oraz jej historyczne przejawy,
- rozważania mające charakter normatywny, określają podstawowe wartości moralne związane z działalnością poszczególnych zawodów, właściwych dlań systemów powinności oraz wzorców moralnych.

24

Ujęcie socjologiczne etyki zawodowej

- postawy moralne widoczne w trakcie wykonywania pracy przez konkretnych przedstawicieli danego zawodu,
- przekonania danej grupy zawodowej, które dotyczą jej powinności moralnych, zasad i norm, jakich powinno się przestrzegać,
- kodeksy zwerbalizowane i ujęte w oficjalne dokumenty.

25

Relacje etyka ogólna a zawodowa

Etyka (moralność) zawodowa nie jest czymś różnym ani sprzecznym w stosunku do moralności powszechnej. Jest ona przełożeniem ogólnospołecznych wymogów moralnych na język konkretnych warunków, sytuacji i zadań związanych z pracą zawodową.

26

Cechy charakterystyczne etyki zawodowej

W poszczególnych systemach moralności zawodowej występują niekiedy mniej lub bardziej dostrzegalne modyfikacje podzielanych społecznie poglądów moralnych, obowiązują reguły moralności częściowo tylko obowiązujące w innych systemach (lub społeczeństwie w ogólności).

27

Czynniki decydujące o strukturze i charakterze etyki zawodowej

- ewentualne tradycje danego zawodu, wartości moralne zrośnięte na trwałe z jego funkcjonowaniem,
- warunki zewnętrzne funkcjonowania danego zawodu,
- charakter zadań danego zawodu i ich społeczna ranga,
- uprawnienia danego zawodu, które są pochodnymi spełnianych funkcji,
- struktura wewnętrzna danego zawodu.

28

Rola zasad etyki zawodowej we współczesnych teoriach zarządzania

Etyka biznesu, etyka zarządzania:

- ogół norm zachowania, którymi kierują się menadżerowie w swoim działaniu.

29

Menadżerowie wykonując czynności służbowe mogą postępować zgodnie lub nie z zasadami moralnymi. Na to postępowanie ma wpływ szereg czynników jak:

- zachowanie innych pracowników na tym samym stanowisku lub wyższego szczebla,
- kultura organizacji, w której pracuje, jej system kontroli, otoczenie, warunki funkcjonowania (np. silna konkurencja czy jej brak),
- presja na osiągnięcie zysków,
- działalność w sektorze regulowanym przez państwo.

30

- Według jednego z etyków zajmujących się omawianą problematyką biznes ma dwie zasady:

1. wiążące moralnie są tylko te zalecenia moralne, które firma może bez trudu spełnić,
2. poza tym sposób działania firmy jest z definicji moralnie neutralny.

31

Etyka zarządzania skupia się na trzech relacjach:

1. Stosunek firmy (organizacji) do pracownika: obejmuje zatrudnianie i zwalnianie pracowników, ujawnianie kwoty zarobków, rozpowszechnianie informacji dotyczących prywatności pracowników.
2. Stosunek pracownika do firmy: najczęstsze sytuacje konfliktowe pojawiają się przy kwestiach tajemnicy służbowej, uczciwości.

32

3. Stosunek firmy do innych podmiotów:

obejmuje relacje z klientami (przestrzeganie norm produkcji, certyfikaty, gwarancje, skład produktu itp.), praktyki nieuczciwej konkurencji (dumping, czarny marketing, nieuczciwa reklama), relacje z innymi organizacjami i stowarzyszeniami jak związki zawodowe.

33

- Działalność biznesowa, organizacyjna jest działalnością wiążącą się ze społeczną odpowiedzialnością.
- Według J. Hołówki „podstawą etyki biznesu (...) jest, po pierwsze lojalność wobec właścicieli firmy lub akcjonariuszy, i po drugie – wobec jej klientów. Dobry menadżer zabiega, by te dwie lojalności nie popadały ze sobą w konflikt”.
- Etyka ta zaś jest „moralnością (grupową), która obowiązuje w grupie pracowników reprezentujących firmy i ich właścicieli. Jest to moralność, której naczelną wartością jest opanowanie rynku i maksymalizacja zysku”.

34

Omówienie obowiązków członka korpusu służby cywilnej

- Obowiązki ustawowe
- Obowiązki wynikające z projektowej regulacji etycznej.

35

Zasady służby cywilnej

- Katalog podstawowych wytycznych pracy urzędnika
- Zasadami służby cywilnej są w szczególności:
 - zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej,
 - zasada ochrony praw człowieka i obywatela,
 - zasada bezinteresowności,
 - zasada jawności i przejrzystości,
 - zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej,
 - zasada profesjonalizmu,
 - zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie,
 - zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
 - zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

36

Zasady służby cywilnej

- **Profesjonalizm** – nazywany również zasadą kompetencji, ale tak naprawdę profesjonalizm jest rezultatem samodzielnego wysiłku urzędnika, zaś kompetencje pochodzą z woli władzy państwowej.
- **Zasada służby publicznej** – władza państwowa jest bowiem władzą służebną w stosunku do praw obywateli i praw w ogóle. Zasada ta podkreśla służebność władzy państwowej w stosunku do praw obywateli, w konsekwencji służebność pracy członka korpusu służby cywilnej wobec petentów.

37

Zasady służby cywilnej

- **Zasada neutralności politycznej** – określa zakaz manifestowania publicznego poglądów politycznych, to nie oznacza zakazu posiadania poglądów czy upodobań politycznych.
- **Zasada rzetelności** – konsekwentne wypełnianie obowiązków wynikających z ustaw, realizowanie swoich funkcji w granicach prawa, na zasadzie prawdy obiektywnej.

38

Zasady służby cywilnej

- **Zasada bezstronności** – polega na zakazie podejmowania prac kolidujących z obowiązkami służbowymi, równym traktowaniu uczestników spraw administracyjnych, prowadzeniu spraw bez przyjmowania korzyści majątkowych, niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznymi, godzeniu jawności działania administracji publicznej z tajemnicą ustawowo chronioną.
- **Zasada jawności** określana również mianem przejrzystości działalności urzędników, przejawem są procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych.

39

Zasady służby cywilnej

- **Zasada poufności** opiera się na idei stopniowalnej tajemnicy państwowej, urzędowej, służbowej, wojskowej. Zasada jest początkiem dylematów urzędników z jednej strony zobowiązanych do ochrony osłanianego interesu publicznego, a z drugiej strony do ujawniania społeczeństwu co jest treścią ich urzędowania.
- **Zasada zaufania** obywateli do urzędników i urzędników do obywateli, to wzajemne zaufanie może być utrwalane na podstawie moralności obu stron tej relacji.

40

Zasady służby cywilnej

- **Zasada unikania konfliktu interesów**
Konflikt interesów to sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której z jakichś powodów zainteresowana jest osobiście. Ze względu na to zainteresowanie może forsować takie decyzje, które umożliwią jej realizację własnego interesu ze szkodą dla interesu publicznego.

41

Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej

- Etyki nie da się nauczyć, etykę nabywamy przez wychowanie przez instytucje rodziców lub opiekunów prawnych najbardziej, w formie uzupełniania można potraktować inne formy szkolne i pozaszkolne.
- W przypadku etyki wytyczne są bardzo jasne, etyka określa powinny zachowania poprzez system zakazów i nakazów, czasami wzbogacony o system kar.

42

OBOWIĄZKI CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

43

Ustawa z dn. 21 listopada 2008 o służbie cywilnej

- przepisy rozdziału 6 niniejszej ustawy odnoszą się właśnie do obowiązków członków korpusu służby cywilnej - pracowników i urzędników służby cywilnej,
- konsekwencja szczególnych zadań służby cywilnej, określonych przez ustawodawcę przede wszystkim w art. 153 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.c., który stanowi, że służba cywilna została ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

44

Główne kategorie obowiązków pracownika służby cywilnej

- dotyczące bezpośrednio relacji podmiot zatrudniony – podmiot zatrudniający,
- wykraczające poza tradycyjną treść stosunku pracy.

45

• **Obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa**

Wynika z konstytucyjnych zasad państwa prawnego i legalizmu.

46

• **Obowiązek ochrony interesów państwa**

Ma charakter klauzuli generalnej.

Zgodnie z Kodeksem Etyki Służby Cywilnej 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, a w szczególności:

47

• **Obowiązek ochrony interesów państwa- c. d.**

1. działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów,
2. pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej,
3. pamięta, że swoim postępowaniem daje świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach oraz współtworzy wizerunek służby cywilnej,
4. przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska.

48

• **Obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi**

Obowiązek ten należy wiązać z misją służby cywilnej, zdefiniowaną w art. 1 u.s.c., który określa, że służbę cywilną ustanawia się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

49

• **Obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi- c. d.**

Obowiązek znajduje rozwinięcie w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Członek korpusu służby cywilnej:

1. pracuje sumiennie,
2. jest twórczy w podejmowaniu zadań,
3. nie uchyla się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie,
4. w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami.

50

• **Obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – c. d.**

5. dotrzymuje zobowiązań,
6. racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznym,
7. jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników,
8. wykazuje powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów i organów państwa,
9. rozumie i aprobuje fakt, że podjęcie pracy w służbie publicznej oznacza zgodę na ograniczenie zasady poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego.

51

• **Obowiązek bezstronności**

Działania członków korpusu służby cywilnej, podejmowane w ramach obowiązków służbowych, muszą być wolne od ich preferencji politycznych, światopoglądowych, religijnych, a także niezależne od wpływów politycznych.

52

Obowiązek bezstronności- c. d.

Zgodnie z powyższą zasadą członek korpusu służby cywilnej:

1. nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym,
2. nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi,
3. nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową,
4. w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników,

53

Obowiązek bezstronności- c. d.

5. nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy,
6. szanuje prawo obywateli do informacji,
7. akceptuje ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniającego go urząd.

54

• **Obowiązek terminowego wykonywania powierzonych zadań**

Dotyczy konieczności zachowania terminowości w trakcie realizacji obowiązków służbowych.

Kwestię terminowości realizacji zadań przez służbę cywilną reguluje przede wszystkim kodeks postępowania administracyjnego.

55

Obowiązek wykonywania zadań i obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej w sposób neutralny politycznie

Pracownik i urzędnik służby cywilnej w szczególności:

1. lojalnie i rzetelnie realizuje strategię i program Rządu Rzeczypospolitej Polskiej,
2. przygotowując propozycje działań administracji rządowej udziela obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą, porad i opinii zwierzchnikom,
3. nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych,
4. dystansuje się otwarcie do wszelkich wpływów i nacisków politycznych,
5. dba o jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne,
6. nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu,
7. eliminuje wpływy polityczne na rekrutację i awanse w służbie cywilnej.

56

• **Obowiązek dochowywania tajemnicy ustawowo chronionej**

Dwa rodzaje tajemnic:

1. tajemnica państwowa,
2. tajemnica służbowa.

57

• **Obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej**

Członek służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji, a w szczególności:

1. rozwija wiedzę zawodową,
2. dąży do pełnej znajomości aktów prawnych oraz wszystkich faktycznych i prawnych okoliczności spraw,
3. jest gotów do wykorzystania wiedzy zwierzchników, kolegów i podwładnych.

58

Obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej- c. d.

4. w wykonywaniu wspólnych zadań administracyjnych dba o ich jakość merytoryczną i o dobre stosunki międzyludzkie,
5. jeżeli w sprawie są wyrażane zróżnicowane opinie, dąży do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji,
6. jest życzliwy ludziom, zapobiega napięciom w pracy i rozładowuje je, przestrzega zasad poprawnego zachowania.

59

• **Zakaz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu**

Zakaz ten ogranicza, a właściwie zupełnie eliminuje możliwość organizacji przez członków korpusu służby cywilnej strajku. Kwestia prowadzenia strajków w służbie cywilnej została uszczegółowiona w art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, który stanowi, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

60

- **Zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych**

Odnosi się do członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

61

- **Zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego**

Zakaz ten oznacza *de facto* obowiązek rozwiązania stosunku pracy w wypadku objęcia mandatu radnego. Sankcją za naruszenie powyższego zakazu może być odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej, określona w rozdziale 9 ustawy o służbie cywilnej.

W art. 103 ust. 2 ustawodawca bezpośrednio wskazał urzędnika służby cywilnej wśród kategorii stanowisk państwowych, których dotyczy zakaz sprawowania mandatu parlamentarnego.

62

- **Na urzędnika służby cywilnej i pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej nałożony jest zakaz tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich**

Uczestnictwo członków korpusu służby cywilnej w partiach politycznych trzeba uznać za trudne do pogodzenia z neutralnością polityczną służby cywilnej, chociaż zakaz z art. 78 ust. 5 dotyczy literalnie urzędnika oraz w ust. 7 również pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

63

Zakaz stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie

Zakaz ten dotyczy również osób pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia oraz przysposobienia, opieki lub kurateli.

Co ciekawe, poza zakresem przedmiotowym tego zakazu znajdują się osoby pozostające w konkubinacie, co jest zapewne spowodowane brakiem kompleksowego uregulowania pojęcia "konkubinaty" w polskim prawie.

64

Zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia oraz podejmowania zajęć zarobkowych

Zakaz ten ma charakter względny i może zostać uchylony przez dyrektora generalnego urzędu.

Ustawodawca nie określił szczegółowych kryteriów, którymi powinien kierować się dyrektor generalny (Szef Służby Cywilnej) wyrażając zgodę na dodatkowe zatrudnienie bądź podjęcie zajęć zarobkowych.

Każdy przypadek udzielenia zgody powinien być indywidualnie rozpatrywany przez dyrektora generalnego, w jemu tylko właściwych i niepowtarzalnych okolicznościach.

65

• Zakaz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej

Urzednicy i pracownicy służby cywilnej nie mogą podejmować działań, które mogłyby być postrzegane np. jako niezgodne z misją służby cywilnej, negatywnie wpływać na ocenę ich rzetelności i bezstronności wykonywania powierzonych zadań lub nie byłyby do pogodzenia z obowiązkiem dotrzymywania tajemnicy ustawowo chronionej.

66

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej
przez osoby pełniące funkcje publiczne**

- Potocznie: ustawa antykorupcyjna
- Katalog podmiotów ograniczonych pod względem prowadzenia działalności gospodarczej –art. 2 oraz art. 10 ust. 2

67

**Ustawa nie obejmuje całej służby cywilnej,
lecz wyłącznie enumeratywnie wskazanych
członków korpusu służby cywilnej:**

- dyrektora generalnego, dyrektora departamentu i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,
- kierownika urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej.

68

Ustawa antykorupcyjna

- dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału i jego zastępcy oraz głównego księgowego w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
- pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w poprzednich slajdach,

69

Ustawa antykorupcyjna

- innych niż wymienieni w poprzednich slajdach członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- Urzędnicy służby cywilnej zajmujący inne stanowiska niż określone w art. 2 są obowiązani do złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1.

70

Osoby podlegające ustawie w okresie pełnienia funkcji nie mogą:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,

71

- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami zarządzać taką działalnością.

72

Oświadczenia majątkowe

- członkowie korpusu służby cywilnej podlegający ustawie, a także wszyscy urzędnicy służby cywilnej niezależnie od piastowanego stanowiska są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym,
- w przypadku gdy osoby obowiązane przez ustawę do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym podają w nim nieprawdę, podlegają karze pozbawienia wolności do lat 5, natomiast w wypadku mniejszej wagi (np. gdy różnica między rzeczywistym a podanym stanem jest nieznaczna) sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności albo grzywny.

73

Inne akty prawne

- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych,
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

74

Kodeks pracy

- obowiązek przestrzegania czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy,
- obowiązek przestrzegania regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku,
- obowiązek przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych,
- obowiązek dbania o dobro zakładu pracy oraz ochrony jego mienia,
- obowiązek przestrzegania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego.

75

Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 11.10.2002r.

- Na podstawie nadesłanych odpowiedzi wyróżniono trzy tendencje dotyczące stosunku do Kodeksu Etyki Służby Cywilnej:
- podkreślenie aktualności obowiązujących regulacji: ponad 36% odpowiedzi,
- wskazanie na konieczność zmian aktualnych regulacji: ponad 36% odpowiedzi,
- zajęcie niejednoznacznego stanowiska, nierzadko przy jednoczesnym dopuszczeniu nieznacznych zmian regulacji: ponad 27% odpowiedzi.

76

- Kodeks etyczny (łac. *codex* – pień, kłoc, księga, spis, wykaz) - niesprzeczny, spisany i uporządkowany zbiór norm, zasad moralnych.
- Rola kodeksów w życiu społecznym: tradycyjnie kodeksom przyznaje się dużą rolę, pełnią funkcje profilaktyczne, bo przestrzegają przed pokusami moralnymi.
- Kodeks a etyka zawodowa: kodeksy są uzupełnieniem przepisów prawnych i służbowych. Nobilitują zawód, wpływają na niezbędne w nim i społecznie oczekiwane zachowania profesjonalne.

77

Krytyka i obrona kodeksów i etyki kodeksowej

- **Krytyka**
Wielu dyskutantów, często niesłusznie, sprowadza całą sferę moralności a niekiedy i etykę do kodeksu. Akcentuje się też, że kodeks zakłada szczegółowe i drobiazgowo ustalenie powinności moralnych człowieka. Tymczasem nie jest możliwe ujęcie wszelkich zasad, przykazań moralnych w zamkniętym ich wykazie. Krytykuje się również ustalenia kodeksu, bo w powyższym ujęciu, są arbitralne i autorytatywne, wymagają mechanicznego posłuszeństwa. Kodeksom i postawom kodeksowym krytycy przeciwstawiają etykę wartości – postępowanie oparte nie na formalnych nakazach i zakazach, lecz na przyswojeniu, aprobacie i realizacji wartości.

78

- **Obrona**

Kodeksom można przyznać inny sens i znaczenie. Mogą one stanowić werbalizację zasad postępowania wykształconych w danej zbiorowości, otwarty zbiór uznawanych w niej wartości, katalog zachowań ocenianych moralnie dodatnio.

Kodeks nie wyczerpuje spraw moralności - może jednak stanowić pomocniczy jej instrument.

79

**KWESTIA
ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA
NARUSZENIE OBOWIĄZKÓW
CZŁONKA KORPUSU SŁUŻBY
CYWILNEJ**

80

- Unormowania dotyczące postępowania dyscyplinarnego dopełniają specyfikę stosunku pracy w służbie cywilnej, w tym charakterystykę obowiązków członków korpusu służby cywilnej.

81

- Odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest jedynym rodzajem odpowiedzialności, na którą jest narażony członek korpusu służby cywilnej. Obok niej istnieje odpowiedzialność porządkowa, karna, materialna (odpowiedzialność pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy oraz za powierzone mienie) oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- Zasady i warunki odpowiedzialności regulują odpowiednie przepisy ustawowe.

82

Przedmiot postępowania dyscyplinarnego

- Pojęcie "*naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej*" należy uznać za wysoce nieookreślone. W ustawie nie wskazano wprost czynów zagrożonych odpowiedzialnością dyscyplinarną, a obowiązki członków korpusu służby cywilnej, wskazane w rozdziale 6 komentowanej ustawy, charakteryzują się wysokim poziomem ogólności i niedoprecyzowania.
- Do dyrektora generalnego (kierownika urzędu) należy ocena, czy dany czyn członka korpusu służby cywilnej lub jego zaniechanie mieści się w kategoriach naruszenia obowiązków członków korpusu służby cywilnej.
- Ocena ta jest weryfikowana przez komisję dyscyplinarną.

83

Ramy czasowe wszczęcia postępowania

- 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.
- Karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata.

84

Ramy czasowe wszczęcia postępowania- c. d.

- Okolicznością, która wpływa na zawieszenie lub brak rozpoczęcia trzymiesięcznego terminu, w którym może być wszczęte postępowanie dyscyplinarne, jest nieobecność w pracy członka korpusu służby cywilnej, połączona z brakiem możliwości złożenia wyjaśnień.
- Jeżeli czyn członka korpusu służby cywilnej zawiera znamiona przestępstwa, to przedawnienie następuje nie wcześniej niż przedawnienie w przepisach k.k.

85

Odpowiedzialność majątkowa urzędników

- Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

86

Obowiązek godnego zachowywania się w służbie cywilnej i poza nią

Pojęcie godnego zachowania w doktrynie nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Należy uznać, że ustawodawca posługując się tym pojęciem miał na myśli wszelkie zachowania członka korpusu służby cywilnej, które negatywnie wpływają na wizerunek służby cywilnej, jej postrzeganie przez społeczeństwo.

87

Obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydanych przez przełożonych

dwie sytuacje, w których członek korpusu służby cywilnej może odstąpić od wykonania polecenia służbowego:

1. gdy członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki,
2. gdy realizacja polecenia prowadziłaby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

88

• Zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym

Pojęcie interesu jednostkowego oraz grupowego skonkretyzowane przez ustawodawcę w zakresie przedmiotowym. Oznacza to, że nie istnieją granice określające przedmiotowy zakres tego zakazu.

89

• Zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych

Zakaz ten należy wiązać ze szczególną misją służby cywilnej, określoną w art. 153 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.c., zgodnie z którą służba cywilna jest ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Trudny do jednoznacznego zdefiniowania jest ustawowy zapis stanowiący o "publicznym manifestowaniu" poglądów politycznych. Zwrot ten ma charakter wysoce niedookreślony i nie precyzuje okoliczności, które determinują publiczność lub brak publiczności manifestacji przez członków korpusu służby cywilnej poglądów politycznych.

90

Odpowiedzialność za naruszenie zasad służby cywilnej

Kwestie odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej poruszone zostały na początku prezentacji, natomiast w tym miejscu warto zwrócić uwagę na zapisy § 11 ust. 1 pkt 1 lit. l oraz ust. 2 pkt 3 lit. k, które stanowią o szczególnej roli szefa służby cywilnej oraz dyrektora generalnego urzędu *per analogiam*. Organy te posiadają fakultatywną kompetencje zobowiązania odpowiedniego rzecznika dyscyplinarnego do ustalenia, czy doszło do złamania zasad służby cywilnej wraz z naruszeniem obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Podkreślić należy szczególną rolę szefa służby cywilnej oraz dyrektorów generalnych w kształtowaniu procesu odpowiedzialności członka korpusu służby cywilnej.

91

Główne instytucje stojące na straży przestrzegania obowiązków

(INFRASTRUKTURA ETYCZNA)

92

Szef Służby Cywilnej

- czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej,
- kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej,
- przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej.

93

Szef Służby Cywilnej c.d.

- monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
- zapewnia upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej,
- prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej.

94

Rada Służby Cywilnej

Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Wyraża opinie w sprawach:

- dotyczących służby cywilnej, przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy,
- projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie,

95

Rada Służby Cywilnej c. d.

- proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej,
- projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej,
- etyki korpusu służby cywilnej,
- dotyczących powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej, w zakresie określonym w ustawie.

96

**Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania
Programu Zapobiegania
Nieprawidłowościom w Instytucjach
Państwowych**

- Do zadań Pełnomocnika należy opracowanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego, a zwłaszcza inicjowanie i koordynowanie prac zmierzających do poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej.

97

**Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu
Zapobiegania Nieprawidłowościom
w Instytucjach Państwowych c.d**

Swoje zadania, realizuje w szczególności przez:

- opracowanie planu działań mających na celu realizację programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych,
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych dotyczących poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej, w celu zapobiegania nieprawidłowościom.

98

Najwyższa Izba Kontroli

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. sytuuje NIK jako czołowy, wyodrębniony funkcjonalnie, fachowy organ kontroli państwowej,
- Ustawa o NIK z 23 grudnia 1994 r. określa organizację i tryb działania Izby.

99

Centralne Biuro Antykorupcyjne

- służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Działa na podstawie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r.

100

Wyższa Komisja Dyscyplinarna

- działa na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,
- zajmuje się rozpoznawaniem spraw dyscyplinarnych członków korpusu służby cywilnej w II instancji - rozpatruje odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych,
- komisja rozpoznaje też - w I i II instancji - sprawy dyscyplinarne dyrektorów generalnych urzędów.

101

Główna Komisja Orzekająca

- organ odwoławczy od rozstrzygnięć wydawanych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jest organem właściwym do wypełniania funkcji oskarżyciela w drugiej instancji.

102

Dyrektor generalny urzędu

- zapewnia funkcjonowanie urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy,
- w celu realizacji zadań wydaje akty kierownictwa wewnętrznego.
- na podstawie z art. 25 ust. 4 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną.

103

Organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu

- Transparency International Polska,
- Fundacja im. Stefana Batorego,
- Centrum Edukacji Obywatelskiej,
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej,
- Fundacja Fairplay,
- Fundacja Normalne Państwo.

104

PROCEDURA PRZYGOTOWANIA INFRASTRUKTURY ETYCZNEJ URZĘDU

105

Wytyczne skierowane do Szefa Służby Cywilnej mają zapewnić podjęcie przez zobowiązanego, działań organizacyjnych, władczych i nadzorczych w stosunku do dyrektorów generalnych urzędów. Osiągnięciu celu, jakim jest podniesienie standardów etycznych członków korpusu służby cywilnej, służy wprowadzenie obowiązku współdziałania Szefa Służby Cywilnej z innymi organami administracji publicznej przy upowszechnianiu, stosowaniu i nadzorowaniu przestrzegania zasad służby cywilnej, jak również obowiązek współdziałania z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środków masowego przekazu przy upowszechnianiu zasad służby cywilnej.

106

Obowiązek współdziałania Ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej jest skierowany do kierownictwa politycznego i zobowiązuje osoby wchodzące w skład tego kierownictwa do respektowania i szanowania zasad służby cywilnej w relacjach z członkami korpusu służby cywilnej. Równocześnie, członkowie kierownictwa politycznego mogą oczekiwać i żądać od członków korpusu służby cywilnej postępowania zgodnego z określonymi w zarządzeniu zasadami.

107

W omawianym zarządzeniu nie ma wprost odwołania do organów kolegialnych upoważnionych do badania zachowań poszczególnych urzędników pod kątem naruszenia zasad wymienionego dokumentu. Jest jednak jednoznaczne umocowanie szefa służby cywilnej w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. l oraz dyrektorów generalnych urzędów w § 11 ust. 1 pkt 3 lit. k do zobowiązania właściwego rzecznika dyscyplinarnego do zbadania zachowania naruszającego zasady wymienione w zarządzeniu.

108

- rzecznik dyscyplinarny urzędu ds. dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędu § 11 ust. 1 pkt 1 lit. l
- rzecznik dyscyplinarny urzędu § 11 ust. 1 pkt 3 lit. k

109

**CZŁONEK KORPUSU SŁUŻBY
CYWILNEJ WOBEC SYTUACJI
NARUSZENIA ZASAD ETYKI
ZAWODOWEJ W ŚRODOWISKU
PRACY**

110

- Przepisy i procedury prawne w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę czy mianowania - członek Korpusu Służby Cywilnej odpowiada na podstawie Kodeksu pracy. Ustawa określa negatywne skutki w rozdziale VI – odpowiedzialność porządkowa pracowników, od art. 108.
- Procedura odpowiedzialności dyscyplinarnej też ma swoją regulację prawną, jednak węższy jest jej zakres. Jest to regulacja wewnątrz zakładowa, czyli ma cechy prawa wewnętrznie obowiązującego.

111

- Naruszenie zasad regulowanych stosunkiem pracy, które wypełnia znamiona przestępstwa, kwalifikowane będzie do penalizacji na podstawie Kodeksu Karnego, niezależnie od postępowania dyscyplinarnego może toczyć się postępowanie karne.
- Katalog przestępstw, których adresatami są członkowie Korpusu Służby Cywilnej określony został przez ustawodawcę w rozdziale XXIX przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

112

- **Kwestie psychologiczne** odnoszą się do wewnętrznego konfliktu, gdzie wyznacznikiem i „sędzią” jest sumienie. Naturalne jest, że pojawia się uczucie winy, mimo oficjalnego orzeczenia w przedmiotowej sprawie.
- **Kwestie interpersonalne** uregulowane zostały w art. 100 § 2 pkt 7 k.p. jako przestrzeganie zasad współżycia społecznego. W piśmiennictwie negatywnie ocenia się wprowadzenie tego obowiązku do komentowanej ustawy - nie tylko ze względu na niepotrzebne powielenie obowiązku z Kodeksu pracy, ale także z uwagi na okoliczność, że wiąże się on bardziej z etyką postępowania w stosunkach międzyludzkich niż z prawem.

113
