

ETYKA

sfery publicznej

Redakcja naukowa

Jolanta Itrich-Drabarek

Etyka sfery publicznej

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet Warszawski

Etyka sfery publicznej

Redakcja naukowa
Jolanta Itrich-Drabarek



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego
oraz Instytut Nauk Politycznych UW

Recenzent: prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk (UW)

Opracowanie redakcyjne: Hanna Gulczyńska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-156-5



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Jolanta Itrich-Drabarek	
<i>Wstęp</i>	7
Mirosław Karwat	
<i>Zawody zaufania publicznego. Interpretacja pojęcia</i>	13
Jolanta Itrich Drabarek i Kamil Mrocza	
<i>Etyka administracji publicznej</i>	30
Jacek Jagielski i Jowanka Jakubek-Lalik	
<i>Zagadnienia etyczne w kontroli administracji publicznej</i>	62
Jolanta Itrich-Drabarek	
<i>Etyka funkcjonariuszy służb państwowych</i>	76
Ewa Maria Marciniak	
<i>O etyce w polityce i etyce polityków</i>	95
Elżbieta Borowska	
<i>Etyka poselska</i>	105
Małgorzata Kaczorowska	
<i>Etyka w wybranych partiach i stowarzyszeniach politycznych w Polsce</i> ...	117
Tadeusz Kononiuk	
<i>Dziennikarskie sumienie – fundament etyki zawodowej</i>	141
Izabela Malinowska	
<i>Etyka zawodów prawniczych</i>	164
Agnieszka Bejma	
<i>Etyka w trzecim sektorze</i>	186
Robert Staniszewski	
<i>Etyka zawodowa pracowników sektora bankowego – pomiędzy maksymalizacją zysków a zaufaniem publicznym</i>	198

Łukasz Małecki-Tepicht	
<i>Etyczne wymiary relacji między sektorami sfery publicznej</i>	225
Tomasz Słomka	
<i>Patriotyzm konstytucyjny a dylematy etyki w przestrzeni publicznej</i> <i>współczesnej Polski</i>	241
Justyna Grażyna Otto	
<i>Etyka wojny – rzecz o etycznych aspektach agresji i przemocy stosowanej</i> <i>przez państwo</i>	260
Aleksandra Komar	
<i>Mobbing jako dysfunkcja podmiotów sfery publicznej</i>	282
Notki biograficzne	296

Wstęp

Sfera publiczna jest miejscem szczególnym, jest bowiem tą dziedziną życia, która w wymiarze materialnym, kulturowym i intelektualnym należy do wszystkich (państwa, społeczeństwa, obywateli, mieszkańców), jest przestrzenią polityczną, obszarem działań społecznych i emocji społecznych, jest wreszcie kwintesencją pojęcia dobra wspólnego.

Sfera publiczna jest postrzegana jako szczególnie wrażliwa: jej działanie ma wpływ na życie i losy wielu ludzi, grup społecznych lub całego narodu, na jej utrzymanie łożą wszyscy podatnicy. Ważne więc, na jakich wartościach opiera się w swym funkcjonowaniu. Sfera publiczna to miejsce ścierania się dwóch głównych wartości – wolności i obowiązku. Idea wolności przyczyniła się do jej powstania, ale też spowodowała jej zmierzch, problemy lub upadek (w zależności od rozwoju społeczno-politycznego społeczeństwa i państwa). Wyparcie idei obowiązku w warunkach transformacji społeczno-ustrojowej na rzecz szeroko pojmowanej wolności gospodarczej, społecznej czy politycznej zaowocowało szeregiem problemów natury psychologicznej, społecznej, gospodarczej, a w konsekwencji osłabiło ideę demokracji.

Wydaje się obecnie, iż fundamentalną odpowiedzią na pytanie o to, czy możliwe jest zbudowanie i funkcjonowanie w praktyce liberalnego modelu przestrzeni publicznej, w którym dominują takie wartości, jak: sprawiedliwość, równość wobec prawa, wolność czy też dobre życie każdej jednostki, jest wskazanie wartości etycznych, które są podstawą funkcjonowania różnych podmiotów w sferze publicznej demokratycznego państwa.

Celem niniejszego opracowania był zbadanie, na jakich wartościach etycznych bazują podmioty sfery publicznej i jaki mają wpływ na ich kształtowanie. Udział w badaniu wzięli pracownicy naukowcy z Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Wydziału Prawa oraz Wydziału Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii Uniwersytetu Warszawskiego. W wyniku ich pracy udało się przeanalizować postawy etyczne osób zatrudnionych w sferze publicznej – takich jak: urzędnicy i pracownicy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), politycy (w tym posłowie), dziennikarze, przedstawiciele świata biznesu (na przykładzie pracowników banku), wolontariusze skupieni

w trzecim sektorze, funkcjonariusze służb państwowych – oraz przeanalizować relacje etyczne między sektorami. Zamierzeniem zespołu badawczego było opisanie postaw etycznych, które powinny dominować w sferze etycznej, w tym szczególnie bezstronności, profesjonalizmu, odpowiedzialności i patriotyzmu oraz wskazanie na zagrożenie, jakie niesie za sobą mobbing.

Książka zawiera 15 rozdziałów. Otwiera ją rozdział teoretyczny autorstwa **Mirosława Karwata** *Zawody zaufania publicznego. Interpretacja pojęcia* poświęcony statusowi zawodów zaufania publicznego. Autor analizuje to pojęcie z perspektywy socjologii życia publicznego, wskazując, że ma ono dwojaki sens: w trybie ustawowym oraz jako określenie takich profesji, którym przypisuje się szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Autor definiuje pojęcie zaufania publicznego, wyjaśnia pojęcie opiekuna społecznego oraz stawia pytanie o to, czy należy uznać zawód polityka za zawód zaufania publicznego.

Jolanta Itrich-Drabarek i Kamil Mrocza są autorami rozdziału *Etyka administracji publicznej* dotyczącego postaw etycznych pracowników służby cywilnej oraz pracowników samorządowych. Autorzy wskazują, iż proces budowy w Polsce służby cywilnej po 1989 roku oraz etosu służby cywilnej po 1996 roku był (i jest) z jednej strony trudny, żmudny i borykający się z wieloma problemami, z drugiej zaś – niezbędny i racjonalny. Autorzy postulują także, na podstawie przeprowadzonych badań, wprowadzenie jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników jednostek samorządu terytorialnego, co pozwoliłoby na systematyzację kwestii etycznych (rozproszonych po różnych aktach prawnych i dokumentach wewnętrznych), na standaryzację kluczowych zasad etycznych i ustalenie jednokowych reguł postępowania dla wszystkich.

Jacek Jagielski i Jowanka Jakubek-Lalik w rozdziale *Zagadnienia etyczne w kontroli administracji publicznej* podkreślają, iż specyfika działalności kontrolnej w administracji stwarza szczególne wyzwania, a także stawia przed kontrolerami specjalne wymagania związane z procesem rekrutacji, oceną okresową i odpowiedzialnością dyscyplinarną. Standardy etyczne w kontroli administracji są dodatkowo wzmacniane przez normy międzynarodowe INTOSAI. Autorzy rozdziału konkludują, że same kodeksy etyczne, bez ciągłego monitorowania i egzekwowania standardów oraz wprowadzania zachęt do stosowania dobrych praktyk, mogą okazać się niewystarczająco skuteczne.

Jolanta Itrich-Drabarek w rozdziale *Etyka funkcjonariuszy służb państwowych* charakteryzuje główne wartości, jakimi winni kierować się funkcjonariusze służb państwowych w demokratycznym państwie prawa. Autorka prezentuje kodeksy etyczne poszczególnych formacji administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, wskazując zarówno na ich cechy uniwersalne, jak i specyficzne, przypisane do danej formacji.

Ewa Maria Marciniak w rozdziale *O etyce w polityce i etyce polityków* analizuje treści i znaczenia norm moralnych w polityce. Autorka zauważa, że dyskusje, jakie toczą się wokół polityki jako dobra wspólnego, wokół takich zagadnień, jak

moralność i odpowiedzialność polityków, ich osobista uczciwość jako warunek niezbędny do uprawiania polityki, wokół respektowania społecznie podzielanych wartości – są wynikiem oczekiwań społecznych. Podkreśla, że moralność i sprawność stanowią kluczowy punkt odniesienia w ocenach polityków, a działalność polityczna wymaga pewnego zestawu cech etycznych, które w poczuciu obywateli dają gwarancję dobrej polityki.

Elżbieta Borowska w tekście *Etyka poselska* analizuje postawy etyczne polskich posłów. Nawiązując do tradycji przedwojennego parlamentu autorka analizuje dokument Zasady etyki poselskiej oraz funkcjonowanie sejmowej Komisji Etyki Poselskiej i konkluduje, że sprawy, które docierają do Komisji, są często instrumentem bieżącej polityki, a także, że nie ma ona większej kontroli nad posłami i oceną etyczną ich działalności. Autorka wiele miejsca poświęca etyce poselskiej w pracy sejmowej i etyce poselskiej w okręgu wyborczym i wskazuje na takie problemy posłów, jak picie alkoholu, skandale obyczajowe, nierzetelne wykonywanie pracy przez posła, nieuczciwy lobbing parlamentarny, problem dyscypliny partyjnej, nadużywanie korzystania z przywilejów, nieuprawnione wydawanie środków na utrzymanie biura poselskiego, niewłaściwy stosunek do spraw obywatelskich w okręgu czy nieodbywanie dyżurów. Autorka wnioskuje o zmiany w funkcjonowaniu pracy posła, takie jak większe związanie reprezentantów z własnym okręgiem wyborczym i możliwość odwołania posła.

Małgorzata Kaczorowska w rozdziale *Etyka w wybranych partiach i stowarzyszeniach politycznych w Polsce* zakłada, że wraz z rozwojem demokracji w Polsce krystalizują się zasady etyczne w ramach partii politycznych oraz dokonuje próby wskazania i identyfikacji zasad etycznych odnoszących się do polityków i partii politycznych. W artykule przeanalizowane zostały przepisy statutów partii i ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie po wyborach 2015 roku, dotyczące wybranych kwestii etycznych.

Tadeusz Kononiuk w rozdziale *Dziennikarskie sumienie – fundament etyki zawodowej* analizuje problematykę klauzuli sumienia jako instytucji funkcjonującej w demokratycznym państwie prawnym i bada, jak może i jak powinna ona funkcjonować, a także – czy rzeczywiście funkcjonuje w dziennikarstwie. Dla zrozumienia istoty, funkcji, roli i zadania klauzuli sumienia w dziennikarstwie autor analizuje różne argumentacje i różne pola badawcze, a zwłaszcza takie kwestie, jak: ontologia sumienia, specyfika klauzuli sumienia w etyce komunikacji oraz normatywne fundamenty klauzuli sumienia. Autor podkreśla, że w demokratycznym państwie prawnym wyrazem prawa dziennikarza do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, a w konsekwencji także wyrazem wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu jest właśnie klauzula sumienia i wyraża nadzieję, że ten podstawowy standard demokratycznych mediów zaistnieje w ustawie medialnej w Polsce jako pewien standard postępowania i wyznacznik niezależności światopoglądowej, określającej dziennikarską tożsamość i integralność moralną.

Izabela Malinowska w rozdziale zatytułowanym *Etyka zawodów prawniczych* wiele uwagi poświęca etyce zawodowej zawodów prawniczych, zarówno w kontekście zaleceń międzynarodowych, jak i uregulowań rodzimych. Artykuł dotyczy etyki zawodowej sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz komorników sądowych. Autorka wskazuje na specyfikę poszczególnych zawodów oraz pokazuje uniwersalne zasady, jakimi winni się kierować ich przedstawiciele.

Agnieszka Bejma w tekście *Etyka w trzecim sektorze* dokonuje analizy etycznych aspektów funkcjonowania organizacji trzeciego sektora w Polsce. Zagadnienie to rozpatruje w trzech wymiarach: uregulowań zaakceptowanych i przyjętych przez większość organizacji pozarządowych, uregulowań wewnątrzsektorowych, w tym regulacji branżowych i personalnych, oraz powinności organizacji pozarządowych względem darczyńców. Autorka wnioskuje, że wprowadzenie zróżnicowanych sektorowych czy branżowych uregulowań z pewnością miało wpływ na poprawę wizerunku organizacji pozarządowych w społeczeństwie oraz przyczyniło się do podniesienia standardów etycznych w organizacjach, zastrzegając jednocześnie, że trudno jednoznacznie ocenić skalę tych zmian.

Robert Staniszewski w studium *Etyka zawodowa pracowników sektora bankowego – pomiędzy maksymalizacją zysków a zaufaniem publicznym* prezentuje nie tylko sformułowane w Kodeksie etyki bankowej oraz samoregulacjach banków zasady etyczne, ale analizuje problem dylematów pracowników zatrudnionych w tym sektorze. Autor wskazuje na takie kwestie, jak: konflikt interesów, wykorzystanie informacji poufnej w celu osiągnięcia prywatnych korzyści, korzystanie przez pracownika z produktów własnego banku oraz produktów konkurencji, rekomendowanie produktów nieadekwatnych dla klienta czy dylemat fundamentalny dla niniejszego opracowania: maksymalizacja zysków a satysfakcja klienta kształtująca zaufanie publiczne do całego sektora bankowego. Autor wskazuje na specyfikę polskiego rynku bankowego i podkreśla, że powszechną praktyką w początkowym okresie kryzysu finansowego była akceptacja nadmiernego obciążania długiem dochodów kredytobiorcy, przyjmowania niskiego progu kosztów utrzymania oraz finansowania kredytu ponad wartość zabezpieczenia. Zwraca więc uwagę na fakt, iż w przypadku niestabilnej sytuacji na rynku finansowym wzrasta skala nieetycznych działań instytucji finansowych.

Łukasz Małecki-Tepicht w opracowaniu *Etyczne wymiary relacji między sektorami sfery publicznej* analizuje w kontekście etycznym zależności pomiędzy aktorami trzech sektorów: administracji i polityki, biznesu oraz sektora obywatelskiego, szczególną uwagę poświęcając wymiarom etycznym polityki i administracji. Autor konkluduje, że podział aksjologiczny – na etyczny trzeci sektor i nastawiony na partykularny interes sektor biznesu – jest nieuprawniony, wskazuje także, że wątpliwości związane z balansowaniem pomiędzy sterowalnością państwem – efektywnością nadzoru politycznego nad administracją – a upolitycznieniem i ograniczeniem neutralności politycznej nie zostały skutecznie rozwiązane.

Tomasz Słomka w rozdziale *Patriotyzm konstytucyjny a dylematy etyki w przestrzeni publicznej współczesnej Polski* dokonuje prób identyfikacji trzech elementów i wzajemnych ich relacji: konstytucji (czy też szerzej – porządku konstytucyjnego), patriotyzmu konstytucyjnego i etyki w przestrzeni publicznej. Definiuje istotę zjawiska patriotyzmu konstytucyjnego oraz próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy w społeczeństwie wystarczająco dobrze zakorzeniona jest tradycja konstytucyjna i czy przyjęcie konstytucji demokratycznego państwa prawnego, będącej aktem kompromisu konstytucyjnego różnych ugrupowań, dawało podstawy do zintegrowania się obywateli wokół ustawy zasadniczej i jej zasad oraz wartości. Autor zwraca uwagę na to, że wspólnota polityczna (naród) wytwarza zespół dominujących zasad etycznych, które utrzymują standardy życia publicznego w państwie na odpowiednio wysokim poziomie. Zasady te włączane są do rozmaitych systemów normatywnych, w tym do systemu norm prawnych, na czele z ustawą zasadniczą państwa, która uzyskuje funkcję integracyjną.

Justyna Grażyna Otto w tekście *Etyka wojny – rzecz o etycznych aspektach agresji i przemocy stosowanej przez państwo* rozpatruje zadanie etyki jako próbę sformułowania oraz uzasadnienia moralnej oceny wojny jako zjawiska społecznego. Autorka rozpatruje problem etyki wojny na wielu płaszczyznach i omawia takie kwestie, jak uprawnienia określonych instytucji czy sił do pozbawiania ludzi życia bądź zadawania cierpień, przyczyny bezpośredniego uczestnictwa ludzi w wojnie, samo uczestnictwo, a także zachowanie się człowieka w walce, kryteria dopuszczalności interwencji humanitarnej, zagadnienia następstw wojny w sferze osobowości jednostek ludzkich, jak i w sferze różnych wartości społecznych oraz odpowiedzialności moralnej jednostek ludzkich za kształt świata społecznego i za utrzymanie pokoju. Autorka stawia między innymi pytanie, czy wojna może być środkiem do osiągnięcia sprawiedliwego pokoju.

Aleksandra Komar w opracowaniu *Mobbing jako dysfunkcja podmiotów sfery publicznej* omawia zarówno podstawowe zagadnienia określające istotę mobbingu (definicję, przyczyny oraz skutki), jak i specyfikę jego uwarunkowań w sferze publicznej. Autorka podkreśla, że mobbing jest przyczyną wielu problemów etycznych w sferze publicznej, których można by było uniknąć, gdyby stosowano konsekwentne prawo, edukowano w odpowiedni sposób społeczeństwo oraz przestrzegano standardów etycznych.

* * *

Wnioski, jakie płyną z przeprowadzonych analiz, są wielorakie. Część konkluzji jest oczywista – w XX i XXI wieku wraz z rozwojem społecznym, podniesieniem poziomu wykształcenia obywateli i rozwojem instytucji demokratycznego państwa zaczęto kłaść coraz większy nacisk na jakość sfery publicznej, a przestrzeganie standardów etycznych stało się normą.

Kluczowym przesłaniem, jakie wynika z naszych badań, jest to, że nie tylko społeczeństwo oczekuje, aby wszystkie podmioty funkcjonujące w sferze publicznej,

wszyscy dostawcy usług publicznych przestrzegali i działali według wspólnych norm etycznych, ale także i same podmioty oraz aktorzy sfery publicznej coraz bardziej rozumieją konieczność tworzenia i przestrzegania norm etycznych. Czasami jest to jeszcze myślenie naiwne, typu „wszyscy z gruntu są dobrzy”, czasami cyniczne – przyda się nam taka „zasłona dymna”, ale coraz częściej jest to myślenie racjonalne, opierające się na przekonaniu, że przestrzeganie zasad i norm etycznych buduje dobrą markę osób, instytucji oraz wpływa na rozwój ekonomiczny i społeczny państwa.

Jolanta Itrich-Drabarek

Zawody zaufania publicznego. Interpretacja pojęcia

Jednym ze wskaźników i sprawdzianów poziomu „etyki sfery publicznej” jest nie tylko zakres uregulowania zasad etyki zawodowej w różnych dziedzinach życia i profesjach¹ oraz faktycznego zastosowania kodeksów etycznych w praktyce, ale jeszcze wyraźniej – status tych form działalności publicznej, którym nadaje się miano „zawodów zaufania publicznego”. Pojęcie to nie doczekało się, o ile mi wiadomo, pogłębionej interpretacji – poza komentarzami i wykładniami prawnymi², i to raczej dotyczącymi poszczególnych zawodów niż ich wspólnego mianownika i niuansów³. A zasługuje na analizę wykraczającą poza te aspekty prawne, z perspektywy „socjologii życia publicznego”⁴. Poniżej przedstawię przyczynek do takiej analizy, świadom ograniczenia swoich kompetencji jako politologa.

Dwojaki sens terminu „zawody zaufania publicznego”

Termin „zawody zaufania publicznego” ma dwojaki status.

Z jednej strony przypisany jest mu sens ściśle prawny, związany z ustawowym określeniem warunków wykonywania pewnych zawodów, mających znaczenie dla realizacji zadań publicznych, a zarazem wymagających publicznej gwarancji, że zadania te wykonywane będą kompetentnie, przez zapewnienie państwowej, jak i środowiskowej kontroli nad profesjonalizmem i zawodową rzetelnością

¹ Por. na ten temat: *Moralność i profesjonalizm. Spór o pozycję etyk zawodowych*, red. W. Galewicz, Kraków 2010; *Kodeksy etyczne w Polsce*, wybór i wstęp G. Sołtysiak, Warszawa 2006.

² Por. np.: A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody: geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu, Zespół Analiz Tematycznych, Warszawa 2013.

³ Por. np. artykuł: M. Sługocka, M. Bursztynowicz, *Komornik jako zawód zaufania publicznego*, [online] repozytorium.uni.wroc.pl [dostęp: kwiecień 2017].

⁴ Zarys takiej problematyki i specyficznego podejścia zawiera monografia: E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.

wykonywania tych zadań, względnie świadczenia usług dla ludności. Zakłada się przy tym, że ramy dla sposobu działania w sprawach publicznych, a nawet w sprawach prywatnych, zakresłone są przez interes publiczny⁵.

W tym kontekście przez zawody zaufania publicznego rozumie się te, dla których w trybie ustawy powołano samorząd zawodowy. Dość długa jest lista takich ustaw: prawo o adwokaturze, ustawa o radcach prawnych, ustawa o rzecznikach patentowych, ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, ustawa o izbach lekarskich, o izbach pielęgniarek i położnych, ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym – i jeszcze inne, o podobnym charakterze. Sporządzenie pełnej i miarodajnej listy wolałbym pozostawić specjalistom prawnikom.

W każdym razie na takiej właśnie podstawie i według takiego formalnego kryterium do kategorii zawodów zaufania publicznego zaliczane są osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego, komornika, architekta, lekarza, pielęgniarke, psychologa (przy czym w grę wchodzi nie uczony i wykładowca akademicki, lecz psycholog praktykujący tzw. psychotechnikę czy psychoterapię) itd.

Zwraca uwagę fakt, że większość zawodów objętych taką regulacją i obowiązkiem funkcjonowania samorządu zawodowego (jako formy środowiskowej samoorganizacji i samokontroli) należy zarazem do kategorii tzw. wolnych zawodów. W niektórych jednak przypadkach taka kwalifikacja obejmuje zawody wykonywane etatowo w instytucjach publicznych (na przykład lekarze, pielęgniarki) lub praktykowanych w dwojakiej formie (przykład: lekarze i dentyści zatrudnieni w szpitalach i przychodniach publicznych lub lecznicach prywatnych, lecz zarazem utrzymujący się z praktyki prywatnej).

W tym prawniczym ujęciu nie zachodzi tożsamość między kategorią wolnych zawodów a kategorią zawodów zaufania publicznego, gdyż nie wszyscy wykonawcy wolnych zawodów zrzeszeni są w samorządach zawodowych, a ponadto niektóre zawody, choć mają reprezentację „korporacyjną”, nie są jednak mimo to zawodami zaufania publicznego⁶.

Z drugiej strony – pojęcie zawodów zaufania publicznego funkcjonuje w obiegu publicznym w sensie nieformalnym, nieprawniczym, jako konwencjonalne i skrótowne określenie takich profesji, którym przypisuje się szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, zasadniczy wpływ na losy zbiorowości, trwałość porządku społecznego, bezpieczeństwo publiczne, ale i bezpieczeństwo

⁵ Zob. na ten temat: S. Legat, *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu: materiały z konferencji*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002.

⁶ Zob. A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego...*

obywateli, ze względu na związaną z tym szczególną odpowiedzialność i wymagany od wykonawców takich zawodów etos służebności⁷.

W tym kontekście nieraz określa się tym terminem funkcjonariuszy różnych służb państwowych (cywilnych i mundurowych)⁸, urzędników państwowych i samorządowych⁹, nauczycieli, dziennikarzy¹⁰, wreszcie – duchownych. A ponadto rozszerza się zakres tego terminu na te kategorie zawodów prawniczych¹¹, które nie są objęte możliwością ani obowiązkiem zrzeszenia w samorządzie zawodowym. Wtedy określenie dotyczyć ma nie tylko adwokatów, radców prawnych, ale również sędziów, prokuratorów.

Jest to jednak określenie publicystyczne (występujące w rozmaitych refleksjach i komentarzach), a nawet potoczne, a nie formalnie obowiązujące.

Te same kryteria (szczególne znaczenie i wpływ danego typu działalności, związana z tym szczególna odpowiedzialność, znaczenie etyki zawodowej dla efektywności, jak i społecznej akceptacji dla działających w tym zawodzie, wreszcie – zależność zdolności do działania od społecznego uznania, zaufania) składają niektórych analityków życia publicznego, by do kategorii zawodów zaufania publicznego zaliczyć również polityków. Tradycyjnie widoczną inspiracją dla takich skojarzeń i wniosków pozostaje Weberowski model *Politik als Beruf*¹². W dalszym wywodzie wykazę, że akurat ta kwalifikacja jest problematyczna, jeśli nie wątpliwa, mimo że wymienione wyżej warunki możliwości i efektywności zawodowej działalności politycznej są podobne jak w przypadku innych zawodów. Jest tu jednak pewna istotna specyfika, o czym mowa będzie dalej.

W tym nieformalnym i szerszym niż w terminologii prawnej sensie do atrybutów zawodu zaufania publicznego należą następujące cechy:

⁷ Charakterystykę postawy służebności, wręcz etosu służebności zawiera artykuł *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, w autorskiej książce: A. Dylus, *Polityka w perspektywie etycznej i religijnej*, Warszawa 2016.

⁸ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016. W monografii tej ukazany jest związek między statusem i funkcjami pracowników służb państwowych a specyfiką ich etyki zawodowej.

⁹ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010. Z tej analizy aksjonormatywnego modelu służby cywilnej jednoznacznie wynika, iż taki sposób postrzegania zawodu urzędniczego jest uzasadniony – i z punktu widzenia założeń systemowych, i z punktu widzenia oczekiwań społecznych.

¹⁰ Podobną wymowę (potwierdzenie społecznego wizerunku zawodów dziennikarskich jako zawodów zaufania publicznego) mają prace: T. Kononiuk, *Profesjonalizacja w dziennikarstwie. Między modernizmem a ponowoczesnością*, Warszawa 2013; J. Pleszczyński, *Etyka dziennikarska*, Warszawa 2007.

¹¹ Spektrum zawodów prawniczych i specyfika ich etyki zawodowej ukazana jest w monografii: R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.

¹² Zob. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.

- wykonywanie danego zawodu wiąże się z uprawnieniem do uczestnictwa w procesie decydowania publicznego¹³, a więc z rozstrzygającym, przesądającym wpływem na stan i losy zbiorowości, realizację interesów, sytuację prawną i stan posiadania różnych grup i kategorii społecznych – i/lub
- wykonywanie danego zawodu wiąże się z mechanizmem uzgadniania jednostkowych interesów, roszczeń i praw z porządkiem prawnym państwa i interesem ogólnospołecznym;
- wykonywanie danego zawodu polega na dysponowaniu dobrami publicznymi i/lub wartościami symbolicznymi konstytutywnymi dla danej wspólnoty – i/lub
- wykonywanie danego zawodu związane jest z dysponowaniem informacjami wymagającymi ochrony (informacje zastrzeżone, poufne, wręcz objęte tajemnicą zawodową, służbową, państwową – klasycznym przykładem jest tu tajemnica lekarska, tajemnica spowiedzi, tajemnica adwokacka czy dziennikarska gwarancja anonimowości dla informatora);
- wykonywanie danego zawodu wymaga (jako warunek samej możliwości działania, a tym bardziej jako warunek jego efektywności) określonego poziomu zaufania społecznego – zbiorowego, jak i jednostkowego (ale wtedy w skali powszechnej, statystycznie istotnej).

Pogranicza i korelaty zawodów zaufania publicznego

Prawnicze pojęcie zawodów zaufania publicznego jest wąskie (i chyba zbyt zawężone z punktu widzenia społecznej percepcji zawodów o znaczeniu publicznym i zasięgu zjawiska nazywanego kredytem zaufania), ale precyzyjne. Natomiast o wiele szersze pojęcie obiegowe, publicystyczno-potoczne może uchodzić za rozmyte, o ile nie spróbujemy ustalić wyróżników dodatkowych, lecz jednoznacznych, i tym samym granic zastosowania terminu. Trzeba więc tu rozpatrzyć związek między pojęciem zawodów zaufania publicznego a pojęciem zawodów regulowanych, pojęciem funkcjonariuszy państwowych, pojęciem wolnych zawodów oraz zawodów „uspołecznionych”.

Oczywiste może wydawać się zaliczenie do omawianej tytułowej kategorii wielu profesji związanych z decydowaniem publicznym (podejmowaniem decyzji w sprawach publicznych, przesądzających o sytuacji i losach całego społeczeństwa, państwa), z dysponowaniem dobrami publicznymi, ze stanowieniem i egzekwowaniem reguł życia publicznego, współżycia społecznego, z informacją publiczną, z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, z zagwarantowaniem zgodności interesów i praw osób prywatnych oraz określonych grup społecznych z interesem

¹³ Mechanizm decydowania publicznego przedstawiony jest w pracy zbiorowej: *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011.

ogółu. Ale to kryterium *dzie dziny i przedmiotu* samo w sobie nie wystarczy. Wywierać wpływ i dysponować dobrami publicznymi – choć bezprawnie – mogą na przykład przestępcy, a przecież przestępczość nie jest zawodem zaufania publicznego, bo zupełnie inne są intencje i skutki społeczne takiego działania.

Kryterium dopełniające i uściślające – o czym była mowa – to społeczna służebność, działanie w interesie społecznym. I właśnie to dodatkowe kryterium zmusza też do rozszerzenia zakresu tego terminu – o funkcjonariuszy państwowych oraz pracowników pewnych instytucji publicznych, takich jak media.

Szerzej rozumiane zawody zaufania publicznego (w szczególności – prawnicze, ale również zawód urzędnika i niektóre zawody dziennikarskie) są związane nie tylko, i może nawet nie tyle, z wewnętrznym funkcjonowaniem instytucji publicznych lub obsługą relacji między różnymi instytucjami publicznymi (na przykład między prokuraturą a sądem, policją a mediami, szkołą a kościołem), lecz również, jeśli nie przede wszystkim, z wpływem na uzgodnienie praw i interesów jednostkowych z porządkiem prawnym, z interesem ogólnospołecznym, z zasadami współżycia społecznego, z regułami gry politycznej.

I tak, urzędnik jest kimś, kto w swoim zakresie kompetencji pośredniczy między obywatelem a państwem, odnosi się do interesów i praw obywatela przez pryzmat porządku prawnego i interesu publicznego. Nauczyciel działa w interesie ucznia (dla którego odpowiednie wykształcenie jest warunkiem przystosowania do życia, zdobycia określonych kwalifikacji i pracy), ale przy tym w interesie społecznym ma być gwarantem odpowiednich wymagań edukacyjnych, rzetelności wykształcenia i jego certyfikatów. Lekarz zajmuje się zdrowiem poszczególnych pacjentów, jednak spełnia swój obowiązek formalny i powinność etyczną w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego ich otoczenia i warunków reprodukcji społecznej. Notariusz o tyle działa w interesie swoich klientów, o ile jest to zgodne z interesem społecznym, jego regulacją i wykładnią prawną.

Weźmy teraz pod uwagę następną kategorię z wyróżnionych – wolne zawody: i te związane ze świadczeniem usług (zwłaszcza doradczych czy takich jak praca tłumacza przysięgłego), i te związane ze stosunkami pośrednictwa, pełnomocnictwa, i te związane ze sferą twórczości naukowej, intelektualnej bądź artystycznej, a ponieważ i te związane ze sferą rozrywki, rekreacji, takie jest bowiem pełne spektrum „wolnych zawodów”.

Rzeczywiście, nie każdy wolny zawód jest aż zawodem zaufania publicznego.

Zawód artysty wymaga wprawdzie przeświadczenia u odbiorców twórczości (lub odbiorców interpretacji pewnych dzieł), że jego dzieło (lub jego interpretacja, kreacja) jest dziełem sztuki. Może to jednak być kwestią gustu, zwykle odmienna jest ocena profesjonalistów i amatorów lub – na innej płaszczyźnie – tradycjonalistów i eksperymentatorów, awangardystów. Opinia w tej sprawie (czy to w ogóle jest sztuka lub ocena wartości estetycznej, poziomu artystycznego) nie musi być powszechnie zgodna. A więc w tej sferze życia publicznego jest inaczej niż w przypadku lekarzy, adwokatów, architektów, których kwalifikacje

powinny uchodzić za bezsporne, i to bez względu na zróżnicowane upodobania i wyobrażenia „publiczności”.

Przykładowo, gust klientów architekta może być nader zróżnicowany, ale kwalifikacje architekta i jego renoma mają być czymś jednakowo pewnym dla każdego z nich. Można być nieufnym wobec architekta lub doradcy w sprawach wzornictwa, wystroju wnętrz w tym sensie, iż ich oferta rozmija się z naszym oczekiwaniem, nastawieniem lub wobec podejrzenia, iż niezbyt się starają w naszej sprawie, jest to jednak czymś innym niż kwestionowanie ich kwalifikacji i uprawnień.

Pisarz może być równie dobrze autorytetem publicznym, jak tylko popularnym autorem czytań, bestsellerów. Wiara w jego talent nie musi być powszechna ani zobiektywizowana w kryterialnych podstawach. I nie ta „powszechna zgoda”, niejako przyzwolenie, umożliwia mu wykonywanie zawodu: pisanie powieści, publikowanie. Z opinią grafomana lub chałturnika, kolportera szmiry może jednak z powodzeniem osiągnąć sukces komercyjny albo utrzymać się w pewnej niszy.

Z usług i porad wróżbiarza Macieja, wróżki Pellegrini można skorzystać lub nie, ich wróżby lub interpretacje zdarzeń traktować poważnie lub z przymrużeniem oka, ale zakres zaufania do nich jest uwarunkowany czysto subiektywnie, a nie przez wymagania i certyfikaty jakiejś komisji kwalifikacyjnej i możliwość skargi w Izbie Wróżbitów.

Ale już dziennikarz – zarówno w roli szeregowego pracownika redakcji, jak i w roli wolnego strzelca – musi być zaliczony do kategorii zawodów zaufania publicznego ze względu na zobiektywizowane, wspólne dla ogółu odbiorców kryterium jego profesjonalizmu i rzetelności zawodowej. W grę wchodzi jednak przekazywanie informacji publicznej, której rzetelność (czytelność, prawdziwość, sprawdzalność) ma kluczowe znaczenie społeczne i polityczne. Co prawda, rygoryzm etyki dziennikarskiej i wymagań odbiorców mocno został nadwyrażony praktyką „inforozrywki” i przeplataniem się faktów z faktoidami (faktami medialnymi), selektywnym informacją z tendencyjnym komentarzem.

To samo (jak u pisarzy czy artystów) zastrzeżenie dotyczy licznych zawodów usługowych – handlowców, doradców biznesowych, podatkowych, giełdowych, specjalistów w zakresie marketingu, PR i reklamy, agentów ubezpieczeniowych. A poza sferą „wolnych” zawodów (wykonywanych kontraktowo, nie etatowo i nie w hierarchicznej strukturze instytucjonalnej) – pracowników banków.

Gdy w grę wchodzi stosunki wymiany (transakcje handlowe, świadczenie usług, udzielanie kredytu itd.), to oczywiście występuje element wzajemnego zaufania stron, profesjonalizmu usługodawcy lub kredytodawcy, weryfikacji uprawnień, kontroli legalności. Ale to jednak nie uczestnicy takich stosunków są tu gwarantami interesu publicznego ani profesjonalizmu, kompetencji działania, lecz przedstawiciele innych zawodów egzekwujący określone prawne i społeczne ramy umów, transakcji, stosunków kooperacji. Tacy jak notariusze, urzędnicy, kontrolerzy, funkcjonariusze policji skarbowej, prokuratorzy. Toteż przesadą byłoby nazwanie specjalisty od reklamy, spin doktora czy maklera przedstawicielem

zawodu zaufania publicznego, nawet jeśli konieczną podstawą jego funkcjonowania jest renoma zawodowa i osobista reputacja skutkująca zaufaniem klientów. Podobną przesadą – aczkolwiek z innego powodu – byłoby zaliczenie wróżbitów lub znachorów do kategorii zawodów zaufania publicznego, choć ich usługi mogą cieszyć się dużym wzięciem i zaufaniem.

Z kolei weźmy pod lupę zawody „uspołecznione”, mające tę specyfikę, że polegają na nieuniknionym wręcz zaangażowaniu w rozpoznawanie i zaspokajanie potrzeb społecznych w skali ponadjednostkowej, na aktywizowaniu środowiska i występowaniu w roli kogoś, kto udziela pomocy – na co dzień, jak i w pilnej potrzebie. Do takich zawodów tradycyjnie zaliczamy nauczycieli i lekarzy; z ich wizerunkiem wciąż jeszcze zrośnięte są skojarzenia pochodzące ze szkolnych literacko-wychowawczych wzorców moralnych (Judym, Siłaczka).

Otóż takie zawody uwikłane są – ze względu na szczególną społeczną służebność, przekraczanie granic między pracą zarobkową a pracą społeczną – w mechanizm supererogatywności¹⁴. Polega to na tym, że często występuje tu konieczność (ale i subiektywna, dobrowolna gotowość) świadczenia pracy w wymiarze przekraczającym ustalone normy czasu pracy i zasady jej wynagradzania, aż po granice samopoświęcenia.

Przykładem takiego mechanizmu są lekarze i nauczyciele wykonujący liczne prace społeczne lub pracujący na rzecz środowiska za wynagrodzenie czysto symboliczne, natomiast zawsze kosztem czasu wolnego, życia prywatnego i rodzinnego itd. W ich przypadku postrzegane jest to w kategoriach swoistej bezinteresowności – w tym sensie, iż (odwrotnie niż w działaniu interesownym) korzyści społeczne przysparzają otoczeniu za cenę ograniczenia własnej wygody, rezygnacji z możliwych korzyści własnych, a nawet przy pewnego rodzaju stratach osobistych. W pracy zawodowej strażaków i przynajmniej części policjantów uderza zaś niewspółmierność między natężeniem zagrożeń dla własnego zdrowia i życia a charakterem zadań i obowiązków formalnych tudzież oczekiwań społecznych, nie mówiąc już o wysokości wynagrodzenia.

Ze względu na domniemanie takiej postawy (potencjalne przypisywanie jej każdemu, kto wybrał taki zawód, a w każdym razie społeczne oczekiwanie właśnie takiej postawy) rzeczywiście są powody, by w tym konwencjonalno-zwyczajowym sensie uznawać lekarzy, nauczycieli, strażaków za zawody zaufania publicznego. Chodzi wszak o ludzi, od których oczekuje się stałej i niejako bezwarunkowej gotowości, pomocy, z założeniem, iż nie odmówią wykonania swojej powinności (więcej niż obowiązku) – także „po godzinach” i przed uregulowaniem należności. Niezależnie od tego, jak wiele jest w tym wizerunku idealizacji czy inercji wzorców już przedawnionych w dzisiejszym społeczeństwie wąskiego utylitaryzmu, taki potencjalny kredyt zaufania i uznania wciąż jest skierowany ku tym zawodom.

¹⁴ Etyczny wymiar takiego typu aktywności – tak społecznikowskiej, jak i zawodowej – przedstawia rozprawa: A.M. Kaniowski, *Supererogacja. Zagubiony wymiar etyki*, Warszawa 1999.

Praktyczny układ odniesienia

Z powyższego przeglądu specyfiki zawodów wolnych, regulowanych i „uspołeczniczonych” (a przez to supererogatywnych) wynika, iż w próbach określenia cech wyróżniających i konstytutywnych dla zawodów zaufania publicznego istotne jest też dodanie kryterium rodzaju, charakteru czynności przypisanych do danej profesji.

Tu znajduje zastosowanie typologia działań ludzkich przyjęta przed laty przez badaczy z kręgu szkoły poznańskiej w humanistyce. Mianowicie – rozróżnienie czynności konwencjonalno-symbolicznych oraz techniczno-użytkowych.

Te pierwsze są nastawione na interpretację według reguł znaczeniowych przyjętych w danym kręgu kulturowym, a ich skuteczność zależy od znajomości tych reguł i zgodności w interpretacji między nadawcą a odbiorcą; są to czynności skuteczne pod warunkiem, że zostały odpowiednio zrozumiane w swym sensie, w umownym znaczeniu – wymowie, w intencjach. Czynnościami takimi i ich odbiorem społecznym rządzą reguły świata wartości symbolicznych i znaków.

Natomiast czynności techniczno-użytkowe – jak nazwa wskazuje – związane są z wytwarzaniem, przetwarzaniem i użytkowaniem dóbr materialnych. Ich skuteczność opiera się na obiektywnych zależnościach przyrodniczo-technologicznych między materialnymi potrzebami ludzi, środkami i sposobem działania oraz możliwymi rezultatami praktycznymi¹⁵.

Inne są więc warunki spełnienia zadania w działaniu artystycznym, wypowiedzi literackiej, modlitwie, a inne w produkcji materiałów, budowie mostu, leczeniu choroby, kuracji dietetycznej, a także – w użytkowaniu samochodu.

Co prawda, w pewnych sferach praktyki społecznej zazębiają się oddziaływania materialno-technologiczne oraz konwencjonalno-symboliczne; przykładem tego jest handel jako splot działań logistycznych oraz oddziaływań psychotechnicznych odwołujących się i do emocji, i do wyobrażeń ludzkich – takich jak reklama, marketing, PR.

Istnieją liczne czynności i trwałe zajęcia, które z założenia „przekraczają”, a zarazem zacierają ten podział. Przykładem są szamańskie zabiegi samozwańczych „uzdrowicieli”, łączące elementy magiczno-rytualne z eksperymentowaniem i improwizacją w czynnościach leczniczych lub pseudoleczniczych, które jednak wywołują praktyczne skutki (raz lepsze, raz gorsze, nawet tragiczne).

Wśród czynności konwencjonalno-symbolicznych należałoby jeszcze rozróżnić symboliczno-rytualne oraz proceduralne (których skuteczność, zwłaszcza ważność prawna, zależy od spełnienia określonych warunków dotyczących trybu działania, zakresu uprawnień itd.).

¹⁵ Zob. *Wartość, dzieło, sens. Szkice z filozofii kultury artystycznej*, red. J. Kmita, Warszawa 1975.

Otóż pojęcie zawodów zaufania publicznego odnosi się do tych profesji, których repertuar działania związany jest z czynnościami techniczno-użytkowymi lub konwencjonalno-proceduralnymi, które powodują skutki praktyczne (materialne, ekonomiczne, prawne). Natomiast nie należy do tej kategorii spektrum zawodów, których domeną są czynności symboliczno-rytualne (takie jak działania artystyczne, obrzędy religijne, ekspresja i manifestacja poglądów politycznych, celebrowanie etykiety czy obsługa imprez rozrywkowych), których skutki są zrelatywizowane do różnicowanych wrażeń i wyobrażeń społecznych.

Nader istotny jest tu „kaliber” możliwych skutków społecznych działania. Dla publiczności operowej ma znaczenie, czy Pavarotii lub Netrebko zawsze zaśpiewają czysto, czy czasem zafałszują, nie powoduje to jednak wstrząsów ani zagrożeń społecznych, i to w skali rozległej – takich jak błędy w projekcie architektonicznym, w wykonawstwie budowy, w diagnozie lekarskiej, zwłaszcza dotyczącej tzw. chorób społecznych.

Trudno byłoby uznać znachora, „cudotwórcę” czy na przykład egzorcystę za zawód zaufania publicznego – jeśli już pominąć kwestię irracjonalności takich praktyk i wątpliwość, czy w ogóle mają cechy zawodów – właśnie ze względu na nieprzewidywalność i ambiwalencję możliwych skutków ich działania. A zarazem ze względu na to, że potencjalny zasięg negatywnych skutków na ogół nie stwarza zagrożeń egzystencjalnych lub strukturalnych dla społeczeństwa.

O zawodach zaufania publicznego można mówić wtedy, gdy w grę wchodzi zajęcie o potencjalnie powszechnym zasięgu (potencjalnie dotyczące każdego obywatela lub każdej instytucji społecznej), a przypisany do tych profesji sposób działania zapewnia z maksymalnym prawdopodobieństwem pożądane społecznie i indywidualnie skutki, co z kolei wynika z faktu, iż ten sposób działania podlega kontroli instytucjonalnej, prawnej. Zaufanie publiczne przypisywane takim zawodom nie opiera się na czynnikach czysto subiektywnych (na chęci wiary w czyjeś kompetencje, uprawnienia), lecz na warunkach normatywnych (prawnych i zwyczajowych) zapewniających zasadność zaufania, powierzenia komuś spraw prywatnych i publicznych.

Bezosobowy, proceduralny charakter „zaufania publicznego”

Określenie „zawody zaufania publicznego” jest wielostopniowym skrótem myślowym.

Kryje się za nim, po pierwsze, założenie, iż warunkiem wykonywania takich zawodów jest uzyskanie i zachowanie zaufania ze strony tych, których dana działalność dotyczy. Mogłoby ono wydawać się oczywistością jałową w próbie uchwycenia wyróżników takich zawodów. Bo czyż nie jest tak, iż wykonywanie każdego zawodu wymaga zaufania w otoczeniu – ze strony mocodawców, zlecniodawców, zwierzchników, klientów, współpracowników, kooperantów itd.? I czyż nie jest tak,

że w ogóle bez określonego poziomu i zasięgu zaufania niemożliwe jest funkcjonowanie społeczeństwa?¹⁶ Wątpliwość ta rozwiewa się, jeśli uzmysłowimy sobie, iż w tym skrótowym i umownym określeniu chodzi o zawody, które potencjalnie „obsługują” każdego obywatela lub każdą instytucję, co bynajmniej nie dotyczy wszystkich profesji.

W określeniu tym jednak, po drugie, jeszcze bardziej chodzi o inną zależność – a mianowicie o pewien mechanizm poręczenia za kompetencje wykonawców zawodu (tzn. i kwalifikacje, i niezbędne uprawnienia), poświadczenia wiarygodności i miarodajności działań takich osób, co więcej, zagwarantowania kontroli i ewentualnej selekcji adeptów danego zawodu.

Po trzecie, sam termin „zaufanie publiczne” zwraca uwagę i kładzie nacisk na dziedzinę i kontekst tego zaufania.

W odróżnieniu od zaufania spersonalizowanego, występującego w stosunkach interpersonalnych, zaufanie „publiczne” odnosi się właśnie do instytucji, zawodów, ról społecznych, do określonych stanowisk w instytucjach publicznych, i o tyle tylko, w konsekwencji, do osób zatrudnionych w takich instytucjach w określonych zawodach i na określonych stanowiskach. Oraz do działalności, która także ma charakter i zasięg publiczny, choć nie jest wykonywana zespołowo i w złożonych strukturach instytucjonalnych, lecz na zasadzie autorskiej, indywidualnej, choć uregulowanej prawnie tudzież zwyczajowo w swych standardach.

Adresatem lub obiektem zaufania „interpersonalnego” są osoby znane osobiście i traktowane indywidualnie¹⁷. Inaczej jest w przypadku zaufania publicznego. Przesłanką zaufania nie są tu – w każdym razie nie w punkcie wyjścia – cechy osobiste lekarza, adwokata, sędziego, nauczyciela, lecz przypisywane mu (z założeniem, że zostały zweryfikowane) kwalifikacje i uprawnienia. W tle zawarte jest zaufanie drugiego stopnia – do procedur selekcji i kontroli kadr pracujących w danym zawodzie, do norm, standardów, przepisów, instancji odwoławczych.

Zaufanie interpersonalne jest możliwe na tej podstawie, iż wierzymy w intencje danej osoby, a zarazem w jej zdolności, możliwości, a jeśli to jeszcze nie wystarcza, to zabezpieczeniem dla nas wydaje się reguła wzajemności¹⁸. W tym sensie do zaufania interpersonalnego odnoszą się schematy wymiany – wymiany przysług, uprzejmości, ale i rozmaitych transakcji obywateli się bez pośrednictwa czy patronatu takich czy innych instytucji (jak na przykład notariusza czy sądu).

Oczywiście nie wyklucza to (podobnie jak w kwestii autorytetu czy prestiżu) splotu atrybutów osobistych z bezosobowymi. Ale jest to czynnik wtórny i, powiedzmy,

¹⁶ Zob. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

¹⁷ Zindywidualizowane ujęcie zaufania (na poziomie psychologii osobniczej i psychologii interakcji międzyludzkich w mikroskali, w każdym razie w kontakcie bezpośrednim) przedstawione jest w monografii: R. Hardin, *Zaufanie*, Warszawa 2009.

¹⁸ Zob. R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 1994, rozdz. 2.

indywidualizujący ocenę. I tak: duchowny cieszy się potencjalnym autorytetem i zaufaniem bez względu na to, czy już jest znany wiernym w danym środowisku, choć znacznie większy kredyt (albo już nie kredyt) zaufania ma duchowny, który miał okazję w danym środowisku potwierdzić swoje kwalifikacje w roli kaznodziei, spowiednika, zarządcy parafii, a przy tym ujawnił istotne przymioty charakteru, cechy zjednujące osobiście. To samo dotyczy lekarzy. Zachodzi wszak różnica między lekarzem dla pacjenta anonimowym a lekarzem sławnym, uznanym lub lekarzem, z którym pacjenta łączy długoletnia zażyłość i dobre doświadczenia, nawet dług wdzięczności.

Zaufanie, które można nazwać publicznym, odnosi się do więzi wtórnych i formalnych (a nie pierwotnych, naturalnych, nieformalnych – jak w kręgu rodzinnym, sąsiedzkim, towarzyskim), kiedy dwie strony występują w istotnych rolach społecznych, a ich zachowanie, działanie ma znaczenie dla funkcjonowania szerszej społeczności, społeczeństwa, państwa. I w pewnym sensie, o czym już była mowa, jest zaufaniem bezosobowym – nie tyle do osoby w danym zawodzie (do niej co najwyżej wtórnie), ile do norm i procedur regulujących dany typ działalności, do form kontroli, gwarancji wyegzekwowania praw, zabezpieczenia interesów. Zazwyczaj wiąże się z autorytetem jakiejś instytucji lub autorytetem norm społecznych (obyczajowych, moralnych, prawnych) w pewien sposób „namaszczaających” określone role i funkcje społeczne¹⁹.

W tym kontekście Piotr Sztompka wyróżnia technologiczny, instytucjonalny (można by rzec – proceduralny) oraz konsumpcyjny typ zaufania²⁰. Nazwy wskazują odpowiednio, iż chodzi o zaufanie do reżimu technologicznego, kontroli technicznej itp., o zaufanie do procedur administracyjnych i pokrewnych, wreszcie – o zaufanie do oferty handlowej, zaufanie do jakości oferowanych produktów bądź usług.

Otóż pojęcie zawodów zaufania publicznego odnosi się do tego instytucjonalnego rodzaju (i przedmiotu) zaufania, kiedy obywatel występuje nie w roli konsumenta czy użytkownika urządzeń technicznych, lecz w rolach związanych z jego statusem jako właściciela lub dysponenta dóbr (na przykład jako spadkobierca), praw (majątkowych, autorskich, rodzicielskich), jako adresata wymagań i nakazów lub zakazów prawnych, jako pretendenta do pewnych zawodów i stanowisk, jako osoby występującej z określonymi roszczeniami. W każdej z takich ról musi się stykać z usługami prawnymi, ze świadczeniami społecznymi, obowiązkami podatnika lub pod sądnego, własnymi prawami pacjenta lub wnioskodawcy w urzędzie. I każda z takich interakcji zakłada kontakt z osobami nie tylko uwiarygodnionymi,

¹⁹ Por. J. Ziółkowski, *Autorytet polityczny. Geneza, ewolucja, symptomy kryzysu*, Warszawa 2012.

²⁰ P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 111.

ale wręcz uwierzytelnionymi w swoim działaniu. Jak widać, jest to element szerszego społecznego mechanizmu akredytacji²¹.

Z tego wyznacznika wynika jeszcze jedno zawężenie: do kategorii zawodów zaufania publicznego zaliczymy architekta, inżyniera budowlanego, ale już nie – z całym szacunkiem – operatora koparki, choć warunkiem dopuszczenia go do pracy jest posiadanie zweryfikowanych uprawnień poświadczających niezbędne kompetencje. Z powodu wspomnianego wyżej: jakość i legalność jego pracy może wpłynąć na materialny stan prywatnej lub publicznej budowy, lecz nie na sytuację prawną inwestora.

Opiekunowie spolegliwi

Do zawodów zaufania publicznego w pełni odnosi się normatywno-etyczny wzorzec opiekuna spolegliwego, sformułowany przed laty przez Tadeusza Kotarbińskiego w ramach jego programu etyki niezależnej²².

Opiekunem spolegliwym jest ten, kto mając nad innymi pewien rodzaj władzy (rodzicielskiej, nauczycielskiej, służbowej, lecz niekoniecznie tylko formalnej, dyscyplinarnej) podporządkowuje swoje działania ich interesom, jest wobec nich służebny, a przy tym niezawodny w swej roli. To ktoś, na kogo można liczyć – w rozmaitych zamiarach, planowanych przedsięwzięciach, jak i w potrzebie, w sytuacji zagrożenia. Jest to podmiot zawsze zdolny i gotowy – w granicach swoich możliwości, ale i dobrowolnie przyjętych na siebie obowiązków – do okazania pomocy, wyłączenia²³ itd. Można na nim polegać, wiedząc, że spełni swoją powinność, obowiązek, nie zlekceważy potrzeb podopiecznych i swego zadania, nie zawiedzie, nie porzuci w kłopotach – nawet jeśli sam narażony jest na kłopot. A jako oczywistość zakłada się, że nie będzie umyślnym lub lekkomyślnym sprawcą kłopotów tego, kim się opiekuje. Zatem, jak widać, przesłanką poddawania się jego wpływom, powodem do respektowania jego porad, ostróg lub decyzji, nakazów, zakazów jest właśnie zaufanie. I to dwojakie: zarówno do jego dobrych intencji (pewność działania w dobrej wierze), jak i do jego kwalifikacji (wiedzy, umiejętności, stosownych uprawnień).

I rzeczywiście: urzędnik, sędzia, prokurator, policjant (jako strażnicy prawa, reprezentanci władzy w stosunku do obywatela), nauczyciel, ale również lekarz, adwokat, spowiednik (w roli doradcy, a zarazem depozytariusza pewnych tajem-

²¹ Zob. M. Karwat, *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym*, Warszawa 2009 – gdzie przedstawiony jest model mechanizmu akredytacji jako syntezy uwierzytelnienia, uwiarygodnienia i upęnomocnienia.

²² Zob. T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1975.

²³ Katalog form działania wspierającego i opiekuńczego zawiera monografia: B. Hajduk, E. Hajduk, *O rodzajach pomocy*, Kraków 2006.

nie) stają się swoistymi opiekunami obywatela, klienta, pacjenta. Spoczywa na nich odpowiedzialność za stan interesów i praw osób lub całych grup, którymi kierują w procesie nauczania, wychowania, dyscyplinowania, osądzania, udzielania pomocy (medycznej, prawnej) czy tzw. posługi. Wynikają z tego wiadome oczekiwania społeczne: kompetencji, rzetelności, bezstronności, niezawodności.

Obywatel, klient, pacjent czy konsument niekoniecznie zwraca się do takich opiekunów tylko z własnej inicjatywy i dobrowolnie, kierując się swymi pozytywnymi oczekiwaniami, kredytem zaufania. Może być do takiego kontaktu zmuszony – sytuacją pewnej konieczności albo na przykład obowiązkiem prawnym. Ale i wtedy styczność z urzędnikiem, sędzią czy policjantem oparta jest na kredycie zaufania. A co najmniej na oczekiwaniu, że urzędnik czy policjant drogówki kieruje się przepisami i interesem społecznym, a nie interesem własnym i na przykład chęcią wymuszenia łapówki, że sędzia rozpatrzy sprawę bezstronnie, a nie ulegając naciskom politycznym albo historycznej presji i wyrokom mediów. Nawet postawy nieufności wobec sędziów, lekarzy czy policjantów (na przykład w przeświadczeniu, iż są niesprawiedliwi, skłonni do nadużyć) zawierają w sobie ten paradoks, że jednostka o takim nastawieniu jest mimo wszystko rozczarowana, jeśli jej stereotyp i uprzedzenie w jej mniemaniu się potwierdzi. A to znaczy, iż żywiła oczekiwania pozytywne, choć bez przesadnej wiary, że się ziszczą.

We wzorcu opiekuna społecznego zakłada się też *implicite* jako aksjomat, że sprawowanej opieki nie nadużyje on do własnych celów, dla własnej wygody i korzyści. Ma to być ktoś, kto nie sprzeniewierzy się zobowiązaniom i obowiązkom – nawet jeśli sam z ich powodu znajdzie się w sytuacji trudnej, niekorzystnej, wymagającej odwagi, samozaparcia, wręcz poświęcenia.

We wzorcu opiekuna społecznego nie chodzi tylko o dotrzymywanie słowa w zobowiązaniach osobistych czy o wierność wyznawanym własnym zasadom, ale również o zasadę prymatu interesu, dobra podopiecznych nad własnymi subiektywnymi wyobrażeniami, poglądami, preferencjami. Opiekun społeczny związany jest w swym postępowaniu dobrem podopiecznego tudzież zasadami prawnymi i moralno-obyczajowymi zasadami współzycia, które są akceptowane przez ogół, a nie tylko przez tę część społeczeństwa, z którą się utożsamia na przykład pod względem religijnym, politycznym czy obyczajowym. To znajduje wyraz w kodeksach etyki zawodowej prawników, lekarzy, urzędników czy nauczycieli – i dotyczy zarówno obowiązku dochowania tajemnicy, jak i zakazu działania na szkodę klienta, petenta, pacjenta²⁴.

Zaprzeczeniem takiego wzorca jest nauczyciel-konformista (uczący, choćby wbrew własnej wiedzy i przekonaniom, nieprawdy, wpajający uczniom treści zaprogramowane przez polityków i ideologów-ignorantów). Podobnie – dziennikarz o mentalności najemnika, sprzedawcy sensacji i „brudów” lub dyspozycyjnego

²⁴ Por. np.: R. Gillon, *Etyka lekarska. Problemy filozoficzne*, Warszawa 1997.

propagandzisty²⁵. I policjant, który zamiast tego, by w obronie obywateli – zagrożonych lub już poszkodowanych – ścigać przestępców, wchodzi z nimi w układy. Także prokurator lub sędzia zapewniający bezkarność sprawcom przestępstw pod naciskiem wpływowych notabli, ze względu na własną karierę.

Nadspodziewanie wyrazistą aktualizacją takiego sprzeniewierzenia się etyce zawodowej jest nagminnie nadużywana dziś w Polsce klauzula sumienia lekarzy i aptekarzy, kiedy własną ideologiczną ortodoksję przedkładają oni ponad dobro pacjentów, nie licząc się z zagrożeniami dla ich zdrowia i życia, z ich cierpieniami. Jak mówić o zaufaniu publicznym do służby zdrowia, jeśli o przebiegu i wyniku porodu, o wykonaniu lub zaniechaniu operacji decydują nie względy medyczne, lecz na przykład religijne obsesje lekarzy?

Wprawdzie pojęcie opiekuna spolegliwego wprowadził Kotarbiński przede wszystkim z myślą o więziach nauczyciela z uczniem, wychowawcy z wychowankiem, ale rozciągnął ten schemat również na stosunki kierowania zespołem, odnosząc do roli kierowników, zarządców, przywódców, dowódców. Idąc dalej tym śladem możemy przyjąć, że sędziowie, prokuratorzy, policjanci są (mają być) opiekunami spolegliwymi nie tylko poszczególnych obywateli, ale przede wszystkim – jako strażnicy prawa i interesu społecznego – opiekunami całej zbiorowości, w której interesie i imieniu wykonują swoje obowiązki.

Polityk – zawód zaufania publicznego?

W świetle przedstawionych kryteriów dość problematyczne byłoby uznanie zawodu polityka za zawód zaufania publicznego.

Już same w sobie kryteria formalnoprawne (ustawowe określenie warunków, zasad i form wykonywania zawodu sprzężone z powołaniem samorządu zawodowego o funkcjach kontrolnych i selekcyjnych) wykluczają taką kwalifikację. Wszak politycy nie wyłaniają organu pokrewnego takim ciałom, jak Rada Adwokacka, Izba Lekarska itp. I z natury zawodu polityka wynika, że nie jest to możliwe.

Ten sam czynnik (natura działalności politycznej) sprawia, iż nie są spełnione wszystkie z szerszych, bo funkcjonalnych, kryteriów takiej kwalifikacji.

Zawód ten bowiem z natury jest uwikłany w napięcie, jeśli nie sprzeczność, między reprezentowaniem i „obsługiwaniem” interesu publicznego, dobra wspólnego całej zbiorowości a reprezentowaniem i forsowaniem interesów partynkularnogrupowych oraz wąskopartyjnych. Polityka – w odróżnieniu od metapoli-

²⁵ Szokująco aktualny okazuje się dziewiętnastowieczny pamflet: L. Krzywicki, *Wybór pism*, Warszawa 1978, artykuł *Kapitalizm i dziennikarstwo*.

tyki – z natury jest areną starcia partykularyzmów, ideologicznej stronniczości i tendencyjności²⁶, podatna jest na tendencje do partyjniactwa²⁷.

W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego – zarówno w tym wąskim, prawnym, jak i w szerszym sensie – zakłada się, że ich cechą ma być bezstronność i o tyle bezinteresowność, że wykonawca danego zawodu w swojej działalności w ogóle, w konkretnych decyzjach lub czynnościach nie kieruje się własnym interesem (zwłaszcza gdyby miał być sprzeczny z interesem ogółu lub reprezentowanych grup), lecz wymogami służby publicznej. W takim sensie bezstronny może być urzędnik, sędzia. Choć realistycznie rzecz ujmując, nie wyklucza to sytuacji, gdy ma silniejszą motywację do działania rzetelnego, społecznego, służebnego społecznie, ponieważ sam może przez to osiągnąć korzyści – w postaci społecznego uznania, awansu czy rehabilitacji za wcześniejsze błędy.

Z punktu widzenia kryterium choćby względnej bezinteresowności doświadczenia polskie ostatnich lat, związane z ułomnym ustawodawstwem i wynikającymi stąd nadużyciami, patologiami negatywnie zweryfikowały zasadność przypisywania cech zawodu zaufania publicznego komornikom, skoro dominującą racją bytu bywa dla nich prowizja, a nie interes społeczny ani prawa osób podlegających egzekucji komorniczej.

Z punktu widzenia innego kryterium (czy wykonawcy danego zawodu w swoich rolach mogą liczyć na powszechne zaufanie społeczne – bez względu na swoje poglądy oraz cechy indywidualne, takie jak temperament, charakter, styl komunikacji z otoczeniem) zawód polityka także okazuje się ułomny.

Z jednej strony, nieco podobnie jak w przypadku lekarza, prawnika, duchownego, warunkiem działania jest uzyskanie pewnego zakresu zaufania społecznego, którego konsekwencją jest jeśli nie poparcie albo wręcz upoważnienie i zobowiązanie do określonego kierunku działań, to przynajmniej tzw. przyzwolenie społeczne. To znajduje wyraz w wyniku wyborów, a na co dzień w sondażach, rankingach zaufania/nieufności, popularności, poparcia, uznania.

Z drugiej strony, z założenia jednak żaden polityk nie może liczyć na poparcie dosłownie wszystkich. Podejmuje decyzje lub usiłuje to czynić w sprawach, które dotyczą wszystkich obywateli, lecz nie czyni tego w imieniu wszystkich ani (z nielicznymi wyjątkami w sytuacjach nadzwyczajnych) w interesie wszystkich, lecz jedynie w imieniu niektórych, zwłaszcza o tych samych poglądach. Legitymizacja jego działań nie opiera się na zgodnej woli powszechnej ani na powszechnym zaufaniu do jego poglądów czy choćby kompetencji, lecz na regułach kompensujących rozdzźwięk społeczny: na zasadzie większości, legalności dokonanego wyboru itd. Polityk sprawujący rządę musi skoordynować różne interesy społeczne,

²⁶ Zob. M. Karwat, *Polityka rzeczowa, stronnicza i metapolityka*, „Studia Politologiczne” 2004, vol. 8.

²⁷ Zob. M. Karwat, *O karykaturze polityki*, Warszawa 2012, rozdz. 7.

kierować się względami integracji i równowagi społecznej, ale nigdy nie rozwiązuje tego zadania bezstronnie.

Z pozoru i tu mamy analogię do lekarza czy prawnika. Wszak również pacjenci, klienci dokonują wyboru, kierując się renomą określonych przedstawicieli danego zawodu, mniej lub bardziej ufając jednym i innym. Ale to analogia pozorna. Mniejsza lub większa nieufność, względnie ufność, do określonego lekarza nie wynika tu z nieufności wobec zawodu lekarza jako takiego, podczas gdy w przypadku polityków rzecz często miewa się zgoła odwrotnie: polityk styka się w punkcie wyjścia z programową nieufnością i niechęcią części społeczeństwa i co najwyżej usiłuje to przełamać bądź kompromisami, sojuszami taktycznymi, bądź manipulacją. Co więcej, niski poziom kultury politycznej i samych polityków, i większej jednak części społeczeństwa polskiego – tak ewidentny w ostatnich latach – sprawia, iż niemal jedyna, w każdym razie rzadka zgodność Polaków „ponad podziałami” polega na wysokiej nieufności społecznej wobec polityków jako takich, bez względu na ich orientacje ideowe i zasługi, osiągnięcia lub błędy.

„Rachunek zaufania społecznego” w przypadku polityków jest o tyle szczególny i wręcz paradoksalny, że cieszą się oni tym większym zaufaniem (i uznaniem) pewnej części społeczeństwa (swojej klienteli, zwolenników, sympatyków), im większa jest nieufność, wrogość innej, przeciwstawnej części społeczeństwa. Jak się wydaje, w przypadku żadnej innej kategorii zawodowej nie zachodzi podobna zależność. Może jeszcze tylko w przypadku zawodów artystycznych, gdzie identyfikacje i preferencje estetyczne różnych grup publiczności się wykluczają, a rzutuje to na przyznawanie lub odmawianie artyzmu.

Wprawdzie i w przypadku polityków możliwa jest taka forma obiektywizacji oceny społecznej, że zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy polityczni są zgodni w jednym, iż ten polityk jest profesjonalistą²⁸. Ale – znów inaczej niż w przypadku lekarzy czy prawników – sam w sobie niekwestionowany profesjonalizm polityka nie gwarantuje mu wiary obywateli w jego dobre intencje, w słuszność jego dążeń, w realność jego programu. Ta bowiem zależy między innymi od rozkładu poglądów ideowopolitycznych w społeczeństwie, nastrojów społecznych, namaszczenia lub napiętnowania w mediach o największym zasięgu.

Tak więc, choć zdarzają się fenomeny dość powszechnego (acz przejściowego) i nawet zasłużonego uznania społecznego dla konkretnych polityków lub formacji politycznej, to nie są one regułą. A ten sam czynnik, który uniemożliwia obiektywizację oceny społecznej profesjonalizmu i kryteriów zaufania społecznego (tzn. partykularyzm grupowy, stronnictwość, tendencyjność, programowa konfliktowość, skupienie na tym, co dzieli, a nie tym, co łączy), sprawia też, iż obiektywnie niemożliwe jest powstanie w kręgu samych polityków (o zróżnicowanych i przeciwstawnych poglądach oraz stylach działania) mechanizmu środowiskowej

²⁸ Zobiektywizowanym kryterium oceny profesjonalizmu lub dyletantyzmu polityków poświęcony jest w całości numer czasopisma: „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8.

samooceny, samokontroli i zawodowej autoselekcji, jaki formalnie i nieformalnie funkcjonuje – lepiej lub gorzej – w środowiskach lekarskich, adwokackich, inżynierskich. W świecie polityków łatwiej jest o grupową i nawet ponadpartyjną solidarność w odpowiedzi na zagrożenie odpowiedzialnością niż o funkcjonowanie kodeksu honorowego i zgodne wykluczenie osób niekompetentnych, skompromitowanych.

* * *

W analizie społecznej percepcji zawodów zaufania publicznego (oraz tych, które usytuowane są na pograniczu tej kategorii, jak to jest z politykami lub biznesmenami łączącymi ogólnospołeczny zasięg swej działalności z jej partykularnym zaprogramowaniem) konieczne jest też unikanie błędu metodologicznego, jakim byłoby utożsamienie, pomylenie społecznego zaufania do określonych zawodów publicznie służebnych z zaufaniem do instytucji obsługiwanych i uosabianych przez osoby reprezentujące określony zawód. Na pierwszy rzut oka zachodzi tu silna korelacja: niski poziom zaufania do sądów może się wiązać z niskim poziomem zaufania do sędziów, podobnie – niski poziom zaufania do parlamentu z niskim poziomem zaufania do parlamentarzystów. Jednak nie jest tym samym zaufanie do abstrakcyjnego, normatywnego wzorca danego zawodu (sędziego, prokuratora, lekarza, nauczyciela) oraz zaufanie (lub brak zaufania) do kadr aktualnie działających w danym zawodzie, uwarunkowane określonymi doświadczeniami w pewnym okresie, stereotypami i nastrojami społecznymi, PR-em i czarnym PR-em.

Etyka administracji publicznej

Wprowadzenie

Problematyka badawcza podstaw aksjologicznych administracji publicznej jest jednym z najważniejszych „filarów konstrukcji administracji i prawa administracyjnego, o ogromnym znaczeniu praktycznym”¹. Pomija się jednak wartości pozaprawne wynikające z zajmowania się aksjologią. Administracja stawia kulturze wymóg o charakterze heteronomicznym, gdyż kulturę należy ocenić na podstawie „pewnego rodzaju abstrakcyjnych standardów narzuconych z zewnątrz”². Administracja publiczna jest bardziej sztuką niż nauką – uważa Francis Fukuyama³. Aksjologiczne uwarunkowania działań administracji publicznej zależą od wielu czynników, takich jak stan rozwoju społeczeństwa, tradycje w społeczeństwie, obowiązująca doktryna państwowa czy stan kultury politycznej⁴.

W sektorze publicznym mocodawcą jest ogół społeczeństwa. Praca w administracji publicznej ma specyficzny charakter, gdyż jej sukcesem nie jest kryterium finansowe, lecz zaspokojenie różnorodnych potrzeb społeczeństwa – od podstawowych potrzeb materialnych, poprzez kulturowe i duchowe, łącznie z poczuciem radości, dumy i satysfakcji ze swojego kraju. W sferze publicznej mamy do czynienia z podmiotowością polityczną obywateli, którzy nie są tylko konsumentami usług publicznych⁵, sfera ta opiera swoje funkcjonowanie na zasadach państwa prawa, stwarza też wzory dla pozostałych sektorów – gospodarczego i organizacji pozarządowych. Pracownicy i urzędnicy kierują się normami etycznymi, które

¹ Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, t. 38, s. 59; zob. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, rozdz. IV.

² T.W. Adorno, *Culture and Administration*, [w:] *The Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture by Theodore W. Adorno*, red. J.M. Bernstein, London 1991, s. 98.

³ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 59.

⁴ W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 173.

⁵ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 235.

są „podstawą dobrych rządów, legitymizują działania administracji publicznej; zapobiegają patologiom organizacyjnym, zwłaszcza korupcji; kształtują pozytywne wartości w życiu publicznym; ułatwiają podejmowanie trudnych decyzji”⁶.

Administracja jako reprezentant państwa może być narzędziem przymusu społecznego, jak wskazywali Thomas Hobbes czy Max Weber, po to, by ochronić jednostki przed wojną wszystkich ze wszystkimi, gdyż „cywilizacja bez przymusu jest nie do pomyślenia”, ale podstawą jej działania muszą być etyczne wyzwania, które stoją przed administracją państwa prawa. Administracja jako posiadacz sił publicznych (*public powers*) odgrywa wybitną rolę w sferze publicznej⁷. W związku z tym, jako ważny jej element, winna kierować się wartościami etycznymi oraz szczególnie dbać o swój wizerunek i promować się jako pracodawca uczciwy i rzetelny, który rekrutuje swoich pracowników w sposób otwarty i przejrzysty, wreszcie taki, który dba o stałe podnoszenie kompetencji fachowych i merytorycznych swoich pracowników. To państwo odpowiada za jakość kadr w administracji publicznej, za poziom standardów w każdej z jego instytucji na wszystkich poziomach organizacyjnych.

Próbując określić aksjologiczne zasady funkcjonowania administracji publicznej, można zetknąć się z dwoma skrajnymi stanowiskami: według pierwszego nie da się określić etycznych standardów funkcjonowania administracji, gdyż wyznaczają je tylko standardy prawne i kodeksy etyczne, natomiast drugie stanowisko zakłada istnienie pewnych wartości etycznych wyznaczających standardy administracji. Jeśli zaakceptuje się tę drugą opcję, to należy przyjąć założenie, że dokonujące się zmiany cywilizacyjne, kulturowe, technologiczne, społeczne i ekonomiczne oddziałują na funkcje administracji, a więc i determinują jej nowe standardy etyczne. Należą do nich współcześnie: rzetelność, bezstronność, neutralność polityczna, profesjonalizm, odpowiedzialność, uczciwość (pod warunkiem, że określone zostaje znaczenie tych pojęć we współczesnym skomercjalizowanym, zintegrowanym i zglobalizowanym świecie), racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

Zgodnie z ideą pomocniczości sformułowaną pod koniec XX wieku w myślenie o współczesnym państwie demokratycznym na trwałe wpisana została zasada, że urzędnik, po pierwsze, wykonuje istotne funkcje państwa, po drugie służy społeczeństwu. Urzędnik staje się realizatorem idei administracji inteligentnej⁸, jest zaproszony do twórczego wykorzystywania swojego potencjału dla dobra wspólnoty⁹. Rolę urzędnika w ramach idei państwa pomocniczego postrzega się nie jako

⁶ Ibidem, s. 251.

⁷ *Europejskie zasady dla administracji publicznej*, Dokumenty SIGMY 1998, nr 27, s. 22 [online] <http://www.ocd.org/puma/sigma/web> [dostęp: marzec 2017].

⁸ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003, s. 366–375.

⁹ J. Kłos, *Pomiędzy sługą i panem – dylemat urzędnika nowoczesnego państwa*, [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 67.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

