

Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego

Dobre funkcjonowanie gospodarki zależy w znacznym stopniu od właściwego funkcjonowania administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników administracji. Ta niby oczywista prawda ciągle nie jest powszechna i ciągle trzeba do niej przekonywać.

Podam jeden z przykładów: według Banku Światowego uśredniony poziom inwestycji krajowych brutto, w krajach o stwierdzonym wysokim poziomie korupcji, jest o 20% niższy niż w krajach, gdzie stwierdzono niski poziom korupcji, przy tych samych wskaźnikach ekonomicznych państwa. Również dane dotyczące uśrednionego poziomu wyników finansowych firm w krajach o wysokim poziomie korupcji są wyraźnie gorsze.

Problem uczciwości, etyki, prawości w urzędach istnieje odkąd istnieją urzędy. Sposoby funkcjonowania administracji od początku swego istnienia były wykorzystywane do celów politycznych, prywatnych lub interesów różnych grup mniej lub bardziej formalnych. Ten proceder pomimo tworzenia różnych organów kontrolnych, mających na celu jego zniszczenie wcale nie stracił na sile działania. Już ks. Piotr Skarga w XVI wieku mówił: „Zginęła w Królestwie tym karność i dyscyplina, bez której żaden rząd uczynić się nie może, nikt się urzędów ani praw nie boi, na żadne się karanie nie ogląda”¹.

Poruszając temat etyki urzędniczej należy na samym początku wyjaśnić, że nie jest to jakaś nowa etyka skonstruowana specjalnie dla danego środowiska zawodowego. Ogólne prawa etyczne są bowiem wpisane w perspektywę posłannictwa właściwego osobom wykonującym każdy zawód. Każdy członek konkretnej grupy zawodowej pozostaje przede wszystkim człowiekiem, który winien zachowywać się zgodnie ze swoją osobową godnością². Trzeba zatem więcej mówić o uczciwości człowieka w danym zawodzie. Dlatego chciałbym pokrótce omówić zagadnienie, które ma bezpośredni wpływ na gospodarkę, tj. zagadnienie uczciwości urzędników w służbie dobra wspólnego.

Pojęcie dobra wspólnego należy do dorobku myśli chrześcijańskiej i doczekało się najbardziej wszechstronnego rozwinięcia w chrześcijańskim systemie wartości. Mam tu na myśli zwłaszcza przykazanie miłości: Będiesz miłował Pana Boga swego z całego serca swego, z całej duszy swojej, z całej myśli swojej i ze wszystkich sił swoich. Będziesz miłował bliźniego swego jak siebie samego. A także cnoty kardynalne: roztropność, sprawiedliwość, wstrzeźliwość, męstwo.

Człowiek, który chce pracować dla dobra wspólnego musi najpierw kochać samego siebie. Najlepiej oddaje to przykazanie „kochaj bliźniego swego jak siebie samego”. Tyl-

¹ A. Szostek, *Wielkanocny list Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Wielkanoc 2003*, http://wielkanoc.opoka.org.pl/biblioteka/Z/ZE/kul_wielkanoc_2003.html

² Ks. A. Derdziuk, *Jaki powinien być człowiek, który kontroluje innych?* „Kontrola Państwowa” 2000, nr 6.

ko wtedy, kiedy człowiek kocha siebie i jest dobry dla siebie będzie umiał tak samo być dobry dla innych. Człowiek, który wie, co to znaczy szukać swojego dobra będzie zdolny szukać dobra dla innych, szukać dobra wspólnego.

Sobór Watykański II dobro wspólne określa jako sumę warunków życia społecznego, pozwalających osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość zarówno zrzeczeniem, jak i poszczególnym członkom społeczeństwa³.

Trzeba, zatem zabiegać i troszczyć się o dobro własne i swoich najbliższych. Trzeba też zabiegać i troszczyć się o dobro wspólne. Jeżeli ten obowiązek – troski o dobro wspólne – będziemy wykonywali roztropnie, to będziemy uprawiać politykę.

Otóż polityka to roztropna praca dla dobra wspólnego, to roztropna troska o dobro wspólne. Należy odrzucić negatywną definicję polityki, która mówi, że: polityka to walka o władzę lub jej utrzymanie.

Władza jest potrzebna po to, aby różnica poglądów nie doprowadziła do rozpadu wspólnoty politycznej, ale potrzebna jest taka władza, która kierowałaby siły wszystkich obywateli ku dobru wspólnemu, uwzględniając przy tym potrzebę porządku moralnego

W Konstytucji RP w art. 1 czytamy: „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”⁴. Konstytucja, przyjmując obywatelską koncepcję państwa określa, że wszyscy obywatele tego państwa muszą posiadać takie same prawa osobiste, polityczne i socjalne oraz takie same obowiązki wobec państwa. O tym mówi nam art. 82 Konstytucji: „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”⁵.

Istnieje potrzeba silniejszego akcentowania obowiązku świadomego działania obywateli na rzecz dobra wspólnego, które z jednej strony służy obywatelom, a z drugiej strony od nich zależy. Jest to poważne zadanie edukacyjne, szczególnie trudne w Polsce, której obywatele, pod wpływem uwarunkowań historycznych, są nieufni i niechętni strukturom publicznym, a zwłaszcza instytucjom państwowym. Dlatego – być może – unikają często poświęceń na rzecz dobra wspólnego. Natomiast właściwe zrozumienie związków zachodzących pomiędzy prawami a obowiązkami przyczynia się do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej⁶.

Art. 4 Konstytucji RP ustęp 1 mówi: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁷. To Naród wybiera przedstawicieli, którzy w jego imieniu mają sprawować władzę. Stąd wynikają zasadnicze uprawnienia władzy, które nie mogą być rozumiane inaczej, jak tylko na zasadzie poszanowania obiektywnych i nienaruszalnych praw człowieka. Tylko wtedy dobro wspólne, któremu ma służyć w państwie władza, jest w pełni urzeczywistniane, kiedy wszyscy obywatele mają pewność swoich praw⁸.

Władza jest sprawowana w sposób właściwy tylko wówczas, kiedy do osiągnięcia dobra wspólnego danej społeczności używa środków moralnie dozwolonych⁹. Niewiele osób o tym pamięta, a niektórzy wręcz uważają, że im wyższe stanowisko tym większy

³ Sobór Watykański II, Konstytucja *Gaudium et spes*, 26.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997).

⁵ Tamże.

⁶ W. Łączkowski, *Księga Jubileuszowa wydana w XV rocznicę Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

⁸ Jan Paweł II, Encyklika *Redemptor hominis*.

⁹ *Katechizm Kościoła Katolickiego*.

udział we władzy i większa możliwość korzystania z jej wszystkich dobrodziejstw. Tymczasem, kiedy sięgniemy do etymologii słowa minister dowiadujemy się, że łaciński wyraz ministrans, mionistrantis oznacza osobę usługującą¹⁰.

W Encyklopedycznym Słowniku Wyrazów Obcych Ewera Trzaski czytamy: „Minister, łac. dosł. sługa; 1) najwyższy kierownik odpowiedniego działu administracji państwowej; 2) dawniej pomocnik i zaufany doradca monarchy”¹¹. Władza państwowa jest zatem 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 – jest również zasadniczym trzonem słowa „administrare”, co znaczy obsługiwać, zarządzać kierować albo wykonywać. Słowem tym nie oznaczano rządzenia, które określano słowem „gubernare”¹².

Podobnie służebny charakter znajdziemy w etymologii słowa urzędnik. Urzędnik to ten, co „urządza” państwo i społeczeństwo, czyli porządkuje, usprawnia, pielęgnuje dobro wspólne. Urzędnika można przyrównać do „ogrodnika” państwa. 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.

Mówiąc o uczciwości urzędników posłużę się przysłowiem: „dobrego karczma nie zepsuje a złego kościół nie naprawi” Przekładając to przysłowie na potrzeby tematu dzisiejszego spotkania można powiedzieć: dobrego człowieka urząd nie zepsuje a złego człowieka urząd nie naprawi. Oznacza to, że uczciwość nie jest przypisana do zajmowanego stanowiska. Jeżeli człowiek jest uczciwy to będzie nim niezależnie jak bardzo korupcjogenne będzie zajmowane przez niego stanowisko i jak bardzo nieprecyzyjne będzie prawo.

W ustawie o pracownikach urzędów państwowych czytamy: „Urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli”¹³.

Podobnie zakłada Kodeks Etyki Służby Cywilnej, według którego: „Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska”¹⁴.

Dla lepszego działania urzędników i organów administracji zostało utworzonych szereg aktów normatywnych określających zasady ich pracy m.in. Kodeks postępowania administracyjnego (14.06.1960r.) czy wspomniany Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Parlament Europejski 6 września 2001r. uchwalił i zalecił stosować w krajach Unii Europejskiej Europejski Kodeks Dobrej Administracji¹⁵.

¹⁰ W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1962.

¹¹ *Encyklopedyczny Słownik Wyrazów Obcych*, Trzaska Ewert, Warszawa 1939.

¹² D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa DOM ORGANIZATORA, Toruń 2002, s. 231.

¹³ Ustawa z 16 września 1982 r. „O pracownikach urzędów państwowych” Rozdz. 3 art. 17.1 Dz.U. 01.86 953.

¹⁴ Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia kodeksu etyki służby cywilnej (np. z 14 października 2002 r.).

¹⁵ Jerzy Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

Tymczasem, kiedy mówi się o urzędnikach, to najczęściej z perspektywy doznanych od nich krzywd czy zaniedbań. Wśród podstawowych wad urzędników wyróżnia się: pychę – pierwszy z siedmiu grzechów głównych, nieuczciwość, niewytrwałość, bezmyślność, kradzieże, korupcję i kupczenie wpływami, a także zawłaszczanie państwa. Chciałbym zatrzymać się krótko przy jednej z wymienionych wad, przy korupcji. Samo zjawisko korupcji znalazło szereg definicji i sposobów klasyfikowania. Ale w każdej sytuacji sprowadza się do osiągnięcia rozmaitych zysków z wykorzystaniem dostępnych w danej sytuacji procedur czy braków jasno sprecyzowanych praw.

Pierwotnie nazwa **korupcja** oznaczała psucie się, gnicie, rozkład moralny, potem włączono w jej zakres znaczeniowy pojęcie łapownictwa jako podstawowego przejawu zachowania korupcyjnego. Dlatego pojęcie korupcji jest bliskie takim pojęciom jak sprzedajność, przekupstwo czy „kupczenie wpływami”. Używane w Polsce, definicje korupcji nawiązują bądź to do osoby korumpowanej bądź do celu, jaki osoba korumpująca chce osiągnąć. Dlatego często wyodrębnia się pojęcia korupcji w urzędzie (lub korupcji administracyjnej), korupcji politycznej czy korupcji gospodarczej.

W 2002 r. polski parlament uchwalił dwie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację przez prezydenta RP Cywilnoprawnej konwencji o korupcji¹⁶ oraz Prawnokarnej konwencji o korupcji¹⁷. W konwencji cywilnoprawnej – w art. 2 – zawarta jest następująca definicja korupcji: „Korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczenie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę”.

Zacytowana definicja obejmuje wszelkie akty korupcji w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, dotyczy tak funkcjonariuszy publicznych, jak i przedsiębiorców.

Transparency International porównując poziom korupcji w różnych krajach opracował ‘indeks postrzegania korupcji’ (Corruption Perceptions Index – CPI), który szereguje poszczególne kraje według stopnia obserwowanej w nich korupcji wśród urzędników publicznych i polityków. Wartości CPI za rok 2003¹⁸ dotyczą 102 krajów. Pierwsze miejsce najmniej skorumpowanego na liście zajmuje Finlandia (9,7) a ostatnie Bangladesz (1,2). Pozycja Polski w tym rankingu obniża się stopniowo i z miejsca 39, jakie zajmowaliśmy w roku 1998 doszliśmy, w roku 2004 do miejsca 67 ze wskaźnikiem 3,5. Dane te świadczą o narastaniu postrzegania poziomu korupcji w naszym kraju.

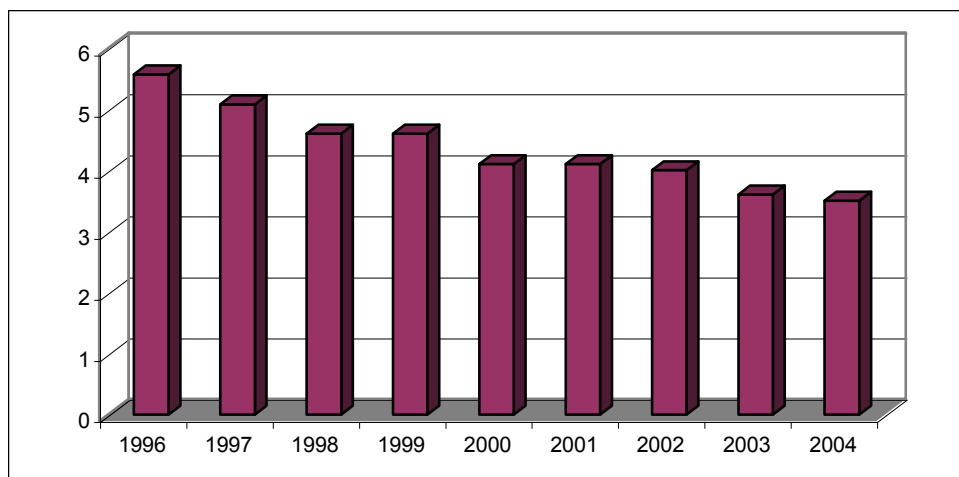
Na rysunku przedstawiono wartości wskaźnika dla Polski w latach 1996–2004.

¹⁶ Dz. U. 2002 nr 41, poz. 359.

¹⁷ Dz. U. 2002 nr 126, poz. 1066.

¹⁸ J.G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2002 Corruption Perceptions Index*, www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html.

R y s u n e k 1. Wartość wskaźnika indeksu postrzegania korupcji dla Polski w latach 1996–2004



W badaniach dotyczących korupcji okazało się, że największa eskalacja tego zjawiska przypadła na początek lat siedemdziesiątych (epoka gierkowska). Brak kontroli ze strony mediów będących wówczas w rękach władzy, a także system wszechobecnej cenzury sprawiał, że o przypadkach korupcji można było mówić tylko wtedy, gdy dotyczyły one najniższych szczebli administracji. Dlatego poziom postrzegania korupcji był wówczas dużo mniejszy niż obecnie.

Z korupcją, która jest patologią życia społecznego i gospodarczego, borykają się niemal wszystkie państwa. I nie znaleziono jak dotąd sposobu postępowania, który mógłby wyeliminować lub przynajmniej znacznie ograniczyć takie patologiczne postawy i zachowania.

Eksperti Banku Światowego oceniają, iż rozmiar zjawiska korupcji zależy bezpośrednio od jakości rządu, od tego, w jaki sposób i z jaką determinacją wszelkie władze państwowe potrafią i chcą przeciwstawiać się złu.

W jakości rządu wyróżnia się:

- 1) procesy służące do wyboru rządu oraz możliwości jego kontrolowania i egzekwowania odpowiedzialności za rezultaty sprawowanej władzy;
- 2) zdolność rządu do skutecznego zarządzania zasobami, do formułowania, wdrażania i egzekwowania określonych polityk oraz regulacji prawnych;
- 3) szacunek obywateli i rządu do instytucji, które zarządzają ekonomią oraz ich wzajemne oddziaływanie.

Zjawisko korupcji, które ma na celu uzyskanie określonych a przy tym nienależnych korzyści powodowana jest, co najmniej trzema czynnikami:

- 1) moralnym przyzwoleniem (system moralny korumpowanego zezwala na takie postępowanie);
- 2) poczuciem bezkarności (korumpowany nie obawia się lub ignoruje konsekwencje w przypadku ujawnienia faktu korupcji);
- 3) istnieniem mechanizmu umożliwiającego nielegalne działanie. (odpowiednie kompetencje – korumpowany ma możliwość – w ramach swoich obowiązków służbowych lub publicznych skutecznie wykonać określone działanie).

Każdy z tych czynników jest bardzo istotny, brak jednego z nich zdecydowanie obniża prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji.

Z dotychczasowych prac analitycznych wykonanych w NIK, mechanizmy w obrębie których stwierdzono występowanie konkretnych nieprawidłowości, a których podłożem mogły być zachowania korupcyjne, można generalnie rzecz ujmując, podzielić na następujące **trzy dysfunkcyjne obszary**:

1. Brak jasnych i przejrzystych kryteriów wykonywania zadań administracji.

Skutkuje to nadmierną dowolnością władzy wykonawczej – spowodowaną niekompletnością, niedostateczną precyzją sformułowań oraz niespójnością uregulowań prawnych. Braki te prowadzą do uznaniowości w obszarze interpretacji obowiązującego prawa, jak i zachowań urzędników oraz osób publicznych.

2. Niestosowanie zasady jawności oraz przejrzystości procedur decyzyjnych, w tym zwłaszcza dotyczących sposobów wydatkowania publicznych pieniędzy oraz prawa do pełnego dostępu do informacji publicznej. Prowadzi to do nierówności dostępu do dóbr, usług oraz zamówień publicznych, a co za tym idzie łamie zasadę równego traktowania obywateli i przedsiębiorców przez organy administracji publicznej oraz osoby pełniące funkcję publiczną.

3. Niestosowanie zasady odpowiedzialności urzędniczej oraz pełnej rozliczalności spowodowane brakiem skutecznego wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w administracji publicznej. Konsekwencją takiego działania jest zwalnianie się urzędników z osobistej odpowiedzialności za sposób dysponowania środkami publicznymi.

Najwyższej Izbie Kontroli przypada ważna rola w systemie rozpoznawania i zwalczania korupcji. Mam tu na myśli przygotowywanie opracowań przekrojowych, a także przekazywanie organom powołanym do ścigania przestępstw i wykroczeń zawiadomień o ich popełnieniu, w sytuacji „uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo zostało popełnione”. Trzeba dodać, że w zawiadomieniach NIK wykazuje jedynie ustalone fakty naruszeń obowiązujących przepisów oraz osoby odpowiedzialne za naruszenie tych przepisów, natomiast nie zajmuje się stroną podmiotową przestępstw, co należy do organów ścigania. Najwięcej zawiadomień dotyczy przestępstw niegospodarności, przestępstw urzędniczych i poświadczeń, bądź dokumentowania nieprawdy.

Organy ścigania podejmują rozpatrzenie znacznej większości zgłaszanych przez NIK przypadków. Odmowa wszczęcia postępowania dotyczy znikomej liczby spraw. Natomiast około 40% przypadków kończy się umorzeniem postępowania karnego z powodu braku znamion czynu zabronionego, bądź znikomej szkodliwości społecznej, bądź braku dowodów popełnienia przestępstwa.

Transparency International zaproponował pomysł budowy **narodowego systemu prawości**, którego zamysł jest bardzo prosty: podstawowe instytucje w państwie działają w ramach wielokierunkowej strategii, będącej sumą wzajemnie powiązanych strategii poszczególnych instytucji, które – każda w ramach swoich ustawowych kompetencji – wspólnie wspierają ową „narodową prawość”, tak jak filary wspierające sklepienie gmachu.

Zwykle jako instytucje będące filarami narodowego systemu prawości wymienia się: parlament (wola polityczna), instytucje odpowiedzialne za reformy administracji (promowanie postawy etycznej), instytucje „nadzorujące” (najwyższe organy kontroli, urzędy rzecznika praw obywatelskich), sądownictwo, środki masowego przekazu, instytucje reprezentujące sektor prywatny, instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie się wzmacniać w zakresie realizacji trzech oddzielnych, lecz uzupełniających się celów:

- pierwszy cel to – wzmocnienie całej struktury państwowej i społecznej w jej działaniach na rzecz praworządności i etycznego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, który wywodzi się również z pozytywnej definicji polityki, rozumianej jako roztropna troska i praca dla dobra wspólnego;
- drugi cel to – zwalczanie korupcji przez wszystkie powołane do tego organy państwa i jednostki organizacyjne działające wspólnie. Należy stworzyć i konsekwentnie realizować swoistą strategię polegającą na szczegółowej analizie wszelkich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pod kątem ich ewentualnych możliwości korupcyjnych lub kryminogennych;
- trzeci cel to – odnawianie, utrwalanie i kultywowanie moralnych fundamentów państwa.

W świetle tego, co zostało napisane trzeba przyjąć, że występowanie zagrożeń korupcyjnych stwarza zaledwie warunki do korupcji, ale aby do niej doszło, konieczne jest działanie człowieka. Podmiotem korupcji jest w każdym przypadku człowiek o określonej postawie moralnej.

Warto, zatem na zakończenie przytoczyć myśl M.E. Gaudeta z końca XVIII wieku – cytuję: „*Można ustanowić wszelkie możliwe prawa, ale nawet założywszy, że będą przestrzegane, państwo może działać wyłącznie dzięki moralności swoich funkcjonariuszy. Jeżeli funkcjonariusze systematycznie przedkładają swe kariery nad dobro publiczne, a żadne prawo im w tym nie przeszkodzi, nic nie działa jak należy*”¹⁹.

Oraz myśl ks. prof. Andrzeja. Szostka – byłego rektora KUL, 2003: „*Najlepsze nawet prawo nie pomoże jednak, jeśli zabraknie wśród obywateli elementarnej prawości, uczciwości, poszanowania praw innych, lojalności i rzetelności w pracy. [...] Nie wyjdziemy jednak z kryzysu [...] jeśli nie obudzimy w sobie elementarnej przyzwoitości i poszanowania prawa*”²⁰.

Integrity of Public Administration Officers in the Service of Common Good

Summary

A successful economy relies heavily on proper operation of public administration, both government and municipal one, particularly on public administration officers' observance of ethical norms.

NIK (the Supreme Chamber of Control) has detected the following irregularities that might have stemmed from corruption:

1. Lack of clear criteria of tasks for public administration.
2. No execution of the principles of transparency and free access to decision-making procedures, especially those relating to public expenditure.
3. No rules of answerability and full financial accountability in public administration, which results from no effective implementation of internal audit system.

¹⁹ Cytat za: T. Tyszka, *Psychologia korupcji*, [w:] A. Kodera i A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002, s. 76–81.

²⁰ (*Wielkanocny list Rektora KUL, Wielkanoc 2003*)
http://wielkanoc.opoka.org.pl/biblioteka/Z/ZE/kul_wielkanoc_2003.html

Transparency International proposed the concept of the National System of Integrity, whose operation is very simple. All basic institutions of a state work according to mutually related strategies which, in their statutory capacity, support national integrity in the same way pillars support the roof of a building.

The 'pillars' of the system should independently of one another work towards reaching the following three distinct but mutually complementary objectives:

1. Intensifying actions of the whole state and social structure aimed at law-abiding and ethical operation of a state and a society. This is part of the positive definition of politics understood as wise care and work for the common good.
2. Fighting corruption by all competent state organs and organizations working in joint cooperation. All legal and institutional solutions that could become subject to corruption and crime should come under scrutiny
3. Renewing, consolidation, and cultivation of moral foundations of a state