
Loyalność urzędnika w świetle prawa i etyki

Autor: Michał Kasiński

Artykuł opublikowany w „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2010, vol. 13, nr 1, s. 139-146

Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie

Stable URL: http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2010/2010_01_kasinski_139_146.pdf

Loyalty of an Official in the Light of Law and Ethic

Author: Michał Kasiński

Source: 'Annales. Ethics in Economic Life' 2010, vol. 13, nr 1, pp. 139-146

Published by Lodz Archdiocesan Press

Stable URL: http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2010/2010_01_kasinski_139_146.pdf

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010

© Copyright by Michał Kasiński

Michał Kasiński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi
Uniwersytet Łódzki

Lojalność urzędnika w świetle prawa i etyki

1. Administracja jako służba publiczna

Urzędnik jest zawsze sługą, niezależnie od rangi zajmowanego stanowiska. Jest bowiem pracownikiem administracji, a ta jest zawsze organizacją służebną. Królowi absolutnemu służyły kadry urzędników królewskich. Fuhrerowi – kadry urzędnicze III Rzeszy. Kierownictwu PZPR – pracownicy administracji PRL. Administracja państwa prawnego jest służbą publiczną. Określenie to zostało wprowadzone przez Leona Duguit (1859–1928) do francuskiej i światowej refleksji teoretycznej nad administracją państwową i prawem administracyjnym przed bez mała stuleciem¹. Nie straciło jednak aktualności w warunkach współczesnego demokratycznego państwa prawnego, o którym w ślad za Autorem można powiedzieć *L'Etat est l'ensemble des services publics*, mimo że zakres i charakter aktywności państwa, w tym również jego funkcji administracyjnej uległ od tego czasu zasadniczemu przeobrażeniu. Służba publiczna w tym znaczeniu to swoisty typ aktywności ludzkiej, charakteryzującej się społeczną użytecznością, ciągłością, obowiązkowością i prawidłowością. Aktywność ta pochodzi od państwa lub innej osoby prawa publicznego, jest złożona w ręce organów administracji, względnie pozostaje pod stałą kontrolą samej administracji (kontrola wewnętrzna) lub sądownictwa administracyjnego (kontrola zewnętrzna), jest wreszcie aktywnością sprawowaną według zasad prawa administracyjnego i zależną od reglamentacji prawnej².

Takie podejście do zagadnień administracji jest całkowicie odmienne od pojmowania jej w państwie absolutnym czy też totalitarnym, oznacza również brak zgody na wyprowadzanie jej istoty z fikcji suwerenności wewnętrznej państwa czy też koncepcji suwerennego władztwa jako płynącego rzekomo z natury rzeczy prawa reprezentantów państwa do narzucania swej woli innym członkom społeczeństwa. W koncepcji L. Duguit i jego następców punktem wyjścia przy definiowaniu administracji jest nie władza publiczna lecz społeczeństwo – organizacja połączona nie siłą lecz solidarnością i zbudowana na zasadzie podziału pracy oraz współdziałania członków organizmu społecznego, realizujących w nim różne funkcje, wśród nich funkcję administrowania. Społeczeństwo jest pierwotnym kreatorem zbiorowych reguł słuszności jako faktów społecznych, następnie przekształcanych przez państwo w normy pozytywnego porządku prawnego. Samo państwo jest tworem wtórnym wobec społeczeństwa, pojawia się jako następstwo koniecznego różniczkowania zbiorowości na grupy rządzących i rządzonych oraz wewnętrznego podziału organizacji

¹ L. Duguit, *Traite de Droit Constitutionnel*, w szczególności, t. 3–5, Paris 1924–1930.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, tom pierwszy, Kraków 1948, s. 83.

rzządzających na służby publiczne. Władza publiczna jest w tym ujęciu tylko całością kompetencji rządzących, których wola nie ma z natury żadnej wyższości nad wolą rządzonych, a możliwość jej narzucania wynika tylko ze zróżniczkowania politycznego oraz podporządkowania woli rządzących prawu, będącemu w stosunku do państwa czymś uprzednim i zewnętrznym³. Jeśli więc upatrujemy w administracji jeden z rodzajów istniejących w państwie władz publicznych, to musimy uznać jej służebny charakter: winna to być działalność użyteczna dla społeczeństwa, wyrażająca się w wypełnianiu jego wymagań w sposób ciągły, obowiązkowy i prawidłowy. W ustroju demokratycznym administracja publiczna służyć powinna społeczeństwu. Dotyczy to zarówno administracji państwowej, jak i administracji samorządowej.

2. Podwójna lojalność urzędnika w demokracji

Od każdej służby i od każdego sługi wymaga się lojalności wobec pana, to znaczy zachowania spełniającego trzy warunki: a) respektowania woli pana; b) aktywnej troski o dobro pana; c) unikania wszystkiego, co mogłoby szkodzić panu. Nieprzekraczalną granicą tej lojalności są zawsze: ludzka godność sługi i płynące z tej godności jego ludzkie prawa. Poza tym istnieją ograniczenia związane z charakterem służby, jej podstawą prawną oraz innymi obowiązkami sługi (na przykład wobec rodziny, państwa, narodu, itd.) oraz z jego przekonaniem religijnymi lub moralnymi. Na tym tle powstawać mogą niejednokrotnie trudne do rozwikłania konflikty. W państwie o ustroju demokratycznym urzędnik (w Polsce różnie tytułowany: pracownikiem samorządowym, funkcjonariuszem, członkiem korpusu służby cywilnej, itd.) znajduje się jednak w szczególnie trudnej sytuacji, wynikającej z układu wymogów niejako *podwójnej lojalności*. Po pierwsze, oczekuje się od niego lojalności wobec społeczeństwa, pojmowanej najczęściej jako respektowanie wymogów prawa ustawowego, stanowionego przez parlament w imieniu społeczeństwa, zarówno w procesie administracyjnego tworzenia prawa, stosowania prawa, jak i w innych formach wykonywania prawa. Po drugie, oczekuje się od niego lojalności wobec przełożonych służbowych, wyrażającej się przede wszystkim w posłusznym wykonywaniu ich poleceń i innych aktów zwierzchnictwa służbowego⁴. Przez polecenie służbowe rozumie się wiążące zlecenie pracownikowi konkretnych czynności do wykonania, dyrektywę skierowaną przez przełożonego do podległego mu pracownika, władczą formę określenia sposobu wykonania obowiązku ciężącego na adresacie tego polecenia. Zbliżony charakter przypisuje się innym aktom kierownictwa wewnętrznego: instrukcjom służbowym, okólnikom, pismom okólnym, wytycznym, itd. Wszystkie one są równocześnie aktami zwierzchnictwa służbowego⁵. Urzędnik jest bowiem członkiem *organizacji administrujących* w celu realizacji dobra publicznego, czy też dla pożytku społecznego, ale organizacja ta jest zbudowana z reguły hierarchicznie i podzielona na mniej lub bardziej wyspecjalizowane części, to znaczy również zhierarchizowane służby publiczne, których podstawą konstrukcyjną są więzi służbo-

³ Tamże, s.85.

⁴ Problem *podwójnej lojalności* urzędnika po raz pierwszy w Polsce poddał analizie M. Szerer, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa 1924.

⁵ Zob. A. Miruć, *Polecenie służbowe*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok, Warszawa 2000, s. 665.

wej nadrzędności – podporządkowania. Więzy te występują wewnątrz urzędów, to znaczy instytucji obsługujących poszczególne organy administracji w zakresie realizacji ich zadań i kompetencji, a w scentralizowanych pionach administracji rządowej – także między organami i urzędami usytuowanymi na wyższych i niższych szczeblach struktury. W rezultacie prawie wszyscy urzędnicy mogą być adresatami poleceń służbowych przełożonych (poza stanowiskami najwyższymi w administracji), a zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych – także autorami poleceń adresowanych do podległych urzędników niższego szczebla.

Według konstytucyjnych założeń modelu tworzenia i stosowania prawa publicznego owe polecenia, instrukcje służbowe i inne akty wewnętrznego kierowania w administracji powinny być zgodne ze źródłami prawa powszechnego: Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ustawami, rozporządzeniami, aktami prawa miejscowego, a także źródłowymi aktami prawa wewnętrznego. W praktyce nie zawsze te wymagania są spełnione. W rezultacie między dwoma wymogami lojalności urzędniczej mogą zachodzić mniej lub bardziej drastyczne sprzeczności, a wysokie prawdopodobieństwo ich występowania powoduje, iż zasadnicze znaczenie mają reguły kolizyjne, dostarczające normatywnej odpowiedzi na pytania: czy urzędnik musi zawsze lojalnie (posłusznie) wykonywać polecenia służbowe przełożonych, nawet gdy w jego przekonaniu są niezgodne z prawem oraz, czy i kiedy ma obowiązek odmówić wykonania takich poleceń. W istocie są to pytania o priorytety lojalności urzędnika: komu ma służyć przede wszystkim: społeczeństwu czy też przełożonym służbowym, od których przecież zależą losy jego kariery zawodowej.

3. Konflikt lojalności urzędnika w świetle prawa

Sytuacje opisanego „konfliktu lojalności” są regulowane zarówno przepisami kodeksu pracy, jak i przepisami ustaw dotyczących urzędników (funkcjonariuszy) poszczególnych służb publicznych, zwanych pragmatykami służbowymi. Kodeks pracy ma powszechny zasięg mocy obowiązującej w stosunkach pracy, a jego przepisy dotyczą wprost lub posiłkowo (odpowiednio) uprawnień i obowiązków wielu pracowników administracji publicznej. W świetle art. 100 par. 1 k.p. pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Obowiązek wykonywania poleceń jest tu korelatem podporządkowania pracownika wobec pracodawcy w procesie pracy, sposobem jednostronnej konkretyzacji przez pracodawcę kodeksowego wymogu świadczenia pracy w sposób sumienny i staranny. Pracownik nie ma obowiązku wykonania polecenia, które nie dotyczy w ogóle pracy lub rodzaju pracy określonego w umowie (z wyjątkiem, gdy chodzi o powierzenie innej pracy na okres nieprzekraczający trzech miesięcy w roku kalendarzowym), bądź też jest sprzeczne z prawem. Pracownikowi nie wolno wykonać polecenia, jeśli by to oznaczało popełnienie przestępstwa, gdyż działanie lub zaniechanie na polecenie przełożonego nie zwalnia od odpowiedzialności karnej. Pracownik, który ma wątpliwości co do zgodności polecenia z prawem, powinien zwrócić się do przełożonego o wydanie polecenia na piśmie, a swoją ewentualną odmowę wykonania tego polecenia odpowiednio uzasadnić. Natomiast nie ma prawa odmówić wykonania polecenia spełniającego wymogi z art. 100 par. 1 k.p., choćby w jego ocenie było nieprawidłowe. Jeśli to uczyni, naraża się na rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem, a nawet

bez wypowiedzenia. W razie sporu sądowego oceniając zasadność rozwiązania umowy sąd bada słuszność odmowy wykonania polecenia przez pracownika.

W ustawach dotyczących sytuacji poszczególnych kategorii pracowników (funkcjonariuszy) administracji publicznej znaleźć można przepisy przewidujące – w porównaniu z kodeksem pracy – zaostrzone wymogi posłuszeństwa poleceniom służbowym przełożonych, to znaczy ograniczenie przesłanek dopuszczalności ich kwestionowania oraz odmienny tryb postępowania w tego rodzaju przypadkach. Regulacje te są jednak bardzo zróżnicowane. Dla przykładu rozważmy, jak omawiane kwestie są regulowane w: ustawie o pracownikach samorządowych, ustawie o pracownikach urzędów państwowych, ustawie o służbie cywilnej oraz w ustawie o policji⁶. Według art. 25 u.p.s. do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego (ust. 1). Jeżeli jednak jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośrednio przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (ust. 2). Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (ust. 3). Według art. 18 u.p.u.p. urzędnik państwowy jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych (ust. 1). Jeżeli jednak w jego przekonaniu polecenie służbowe jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu – organ wyższy nad urzędem. Zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie. O ile w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność (ust. 2). Urzędnikowi państwowemu nie wolno natomiast wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami (ust. 3). Według art. 77 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych (ust. 1). Jeżeli jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać (ust. 2). Członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego urzędu (ust. 3). Według art. 58 u.o.p. policjant jest obowiązany dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania (ust. 1), w której m.in. jest mowa o wykonywaniu rozkazów i poleceń przełożonych (art. 27 ust. 1). Policjant obowiązany jest odmówić wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, a także polecenia prokuratora, organu administracji państwowej lub samorządu terytorialnego, jeśli wykonanie rozkazu lub polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa (art. 58 ust. 2). O odmowie wykonania takiego rozkazu lub polecenia

⁶ *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych* (Dz.U. 2008.223.1458) zwana dalej u.p.s.; *Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych* (Dz.U. z 2001 Nr 86, poz. 953 z późn. zm.) zwana dalej u.p.u.p.; *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej* (Dz.U. 2008.227.1505 z późn. zm.) zwana dalej u.s.c.; *Ustawa z dnia 6.04.1990 o policji* (Dz.U. 2007.43.277 z późn. zm.) zwana dalej u.o.p.

policjant powinien zameldować Komendantowi Głównemu Policji z pominięciem drogi służbowej (art. 58 ust. 3).

4. Kilka kwestii dyskusyjnych

Przytoczone regulacje nasuwają trojakiemu rodzajowi wątpliwości:

1. Czy wykonanie polecenia służbowego jest samoistnym obowiązkiem urzędnika (pracownika samorządowego, członka korpusu służby cywilnej, policjanta), czy też formą realizacji innych jego obowiązków?

2. Co to znaczy, że polecenie jest *niezgodne z prawem*?

3. Czy urzędnik może *bronić się* przed wykonaniem polecenia niezgodnego z jego przekonaniami moralnymi, choć zgodnego z prawem?

W pierwszej kwestii należy zauważyć, iż w świetle wykładni systemowej przepisów u.p.s., u.p.u.p. oraz u.s.c. wykonywanie poleceń przełożonych nie może być uznane za odrębny obowiązek urzędnika, lecz za przejaw realizacji innych jego obowiązków, których pozytywny katalog zawierają te ustawy. Mimo odmienności sformułowań katalog ten we wszystkich omawianych ustawach jest zbliżony i obejmuje obowiązki:

- a) przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa,
- b) troski o szeroko rozumiane dobro publiczne i słuszne interesy obywateli,
- c) wykonywania zadań rzetelnie, sprawnie, bezstronnie, terminowo,
- d) dochowania tajemnicy ustawowo chronionej,
- e) rozwijania własnej wiedzy zawodowej,
- f) godnego zachowania w pracy (służbie) i poza nią.

Przepisy u.p.u.p. i u.s.c. silniej akcentują obowiązek strzeżenia autorytetu RP i interesów państwa, ochrony praw człowieka i obywatela, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Przepisy u.p.s. wyróżniają natomiast obowiązek udzielania informacji oraz udostępniania dokumentów organom, instytucjom i osobom, jeżeli prawo tego nie zabrania oraz obowiązek zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach służbowych. Wykonanie polecenia służbowego przez pracownika samorządowego, urzędnika państwowego, czy też członka korpusu służby cywilnej nie powinno kolidować z jego obowiązkami, o których jest mowa odpowiednio w: art. 24 ust. 1 i 2 u.p.s., art. 17 ust. 1 i 2 u.p.u.p.; art. 76 u.s.c. Są to zresztą z reguły również obowiązki przełożonych, wydających urzędnikom polecenia służbowe. Jeśli jednak taka kolizja nastąpi, mamy do czynienia z poleceniem służbowym niezgodnym z prawem. Mechanizm ochrony prawa jest w tej sytuacji zależny od subiektywnej oceny przez adresata ciężaru naruszenia prawa wydanym poleceniem. Jeżeli w jego przekonaniu wykonanie polecenia prowadziło do popełnienia przestępstwa (według u.s.p. i u.s.c. – także wykroczenia, według u.p.s. i u.p.u.p. – jeśli groziło niepowetowanymi stratami) nie wolno mu takiego polecenia wykonać, nawet gdyby było potwierdzone na piśmie. Pracownik samorządowy ma ponadto obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym kierownika jednostki, w której pracuje, a członek korpusu służby cywilnej – dyrektora generalnego urzędu. W przypadku przekonania urzędnika, iż wykonanie polecenia służbowego prowadziło do *łżejszego* naruszenia prawa – po potwierdzeniu polecenia na piśmie ma obowiązek je wykonać (u.p.s. i u.p.u.p. – także zawiadomić niezwłocznie kierownika jednostki, kierownika urzędu lub organ nadrzędny nad urzędem).

Zasadniczo odmienna jest w omawianym zakresie regulacja w u.o.p. Nie przewiduje ona gradacji wad prawnych poleceń i rozkazów wydanych policjantowi przez przełożonego, ani też procedury potwierdzania na piśmie tych aktów. Policjant, zgodnie ze złożonym ślubowaniem, jest obowiązany wykonywać wszystkie rozkazy i polecenia przełożonego. Wyjątkiem są tylko rozkazy i polecenia, których wykonanie łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. W takiej sytuacji policjant ma obowiązek odmowy wykonania rozkazu lub polecenia. Policjant najczęściej nie jest prawnikiem, często nie ma wyższego wykształcenia, w uzasadnionych przypadkach może być policjantem osoba z wykształceniem tylko podstawowym. Obarczenie go przez ustawodawcę ciężarem odpowiedzialności za prawidłowość oceny czy rozkaz lub polecenie przełożonego ma charakter przestępczy (nakaz odmowy wykonania), czy też jest tylko *lżejszym* naruszeniem prawa (nakaz wykonania), jest chyba mało humanitarne. Podjęcie decyzji, aby odmówić wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, może być w tych warunkach dla wielu policjantów nazbyt ryzykowne. Tym bardziej, że mieliby wówczas obowiązek niezwłocznego powiadomienia Komendanta Głównego Policji, z pominięciem drogi służbowej. Rozwiązanie to obliczone jest zapewne na sytuacje skrajne, gdy przestępczy (zbrodniczy) charakter działań przełożonego jest oczywisty. W sytuacjach mniej drastycznych i nie tak bardzo jednoznacznych, regulacja z art. 58 ust.2 i 3 u.o.p. wydaje się jednak niezbyt dobrze dostosowana do potrzeby zapewnienia w funkcjonowaniu policji pełnej lojalności wobec prawa. Uwagi powyższe można odnieść – *mutatis mutandis* – do rozkazów i poleceń służbowych przełożonych w innych służbach specjalnych. W samej policji dotyczą one również poleceń wydawanych przez prokuratora, organ administracji państwowej lub samorządu terytorialnego.

W drugiej kwestii chodzi o złożoność systemu prawa stanowionego i spowodowane tym sytuacje, gdy *polecenie niezgodne z prawem* jest wprawdzie zgodne np. z zarządzeniem ministra, ale niezgodne z ustawą. Czy można zakwestionować legalność polecenia wydanego na podstawie aktu prawa wewnętrznego niezgodnego z Konstytucją, ustawą lub innym aktem prawa powszechnego? Pragmatyki służbowe nie zawierają regulacji dotyczących tego rodzaju kolizji między poleceniem a sprzecznymi ze sobą unormowaniami w źródłowych aktach różnej rangi. Sądzić można, że ma tu zastosowanie konstytucyjna zasada prymatu ustawy, w świetle której akty prawa wewnętrznego: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji). W związku z tym za uzasadnione należy uznać żądanie urzędnika, aby przełożony potwierdził na piśmie polecenie, które w przekonaniu adresata jest sprzeczne z Konstytucją lub ustawą, choć zostało wydane na podstawie i w celu wykonania aktu prawa wewnętrznego.

Poleceniom jako aktom zwierzchnictwa służbowego przysługuje domniemanie legalności, które może obalone tylko w trybie przewidzianym przez prawo. Zawinione niewykonanie przez urzędnika polecenia służbowego, co do którego istniał obowiązek realizacji, stanowi podstawę jego odpowiedzialności dyscyplinarnej, a jeżeli to doprowadziło do powstania szkody, także jego odpowiedzialności materialnej. Zgodzić się należy z opinią, że mimo bogatej refleksji doktrynalnej na temat poleceń służbowych, nie ma możliwości idealnego rozwiązania tej problematyki, takiego które gwarantowałoby w pełni *podwójną lojalność* urzędników, to znaczy stan, w którym każdy urzędnik będzie zawsze przestrzegał prawa, a równocześnie wykona wszystkie polecenia służbowe⁷.

⁷ A. Miruć, *op.cit.*, s. 665.

Tym bardziej nie można odnaleźć uniwersalnie skutecznego sposobu rozstrzygnięcia trzeciej z wyróżnionych kwestii, czyli konfliktu między wyznawanymi przez urzędnika przekonaniami religijnymi lub moralnymi, a treścią adresowanych do niego poleceń przełożonych. Istnieją wszelako dwa typy tego rodzaju sprzeczności. Pierwszy ma miejsce wówczas, gdy w przekonaniu urzędnika polecenie przełożonego jest sprzeczne z wartościami moralnymi, które zostały wyraźnie uznane i objęte ochroną w prawie międzynarodowym, czy też Konstytucji RP i ustawach krajowych (na przykład prawa człowieka i obywatela). Wówczas sytuacja jest o tyle prostsza, że zakwestionowanie polecenia, a nawet odmowa jego wykonania z powodów religijnych lub moralnych, ma podstawę w treści obowiązującego porządku prawnego i znaleźć może zastosowanie opisany wyżej mechanizm ochrony lojalności urzędnika wobec prawa. Drugi typ sprzeczności wyraża się w kolizji między treścią polecenia, a religijnymi lub moralnymi przekonaniami urzędnika, które nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach prawa pozytywnego, bądź nawet są w świetle tych przepisów negowane. Polecenie służbowe nie jest wówczas w istocie sprzeczne z tak pojmowanym prawem, lecz z wartościami i zasadami, którym urzędnik przypisuje rangę nadrzędną, ponad prawną. W istocie chodzi wówczas o sytuacje, gdy prawo, które ma urzędnik zastosować, wykonując polecenie, jest uznawane przez niego za bezbożne lub niemoralne. Obrona takiego stanowiska i odmowa wykonania polecenia – pod zarzutem niezgodności z prawem – byłaby oczywiście nieskuteczna. Wyrazem indywidualnego sprzeciwu wobec prawnych i służbowych uwarunkowań pracy urzędniczej pozostaje wówczas rezygnacja z tej pracy. Jeżeli jednak sprzeciw urzędnika motywowany jest jego lojalnością wobec społeczeństwa, to znaczy rozsądną troską o ochronę dobra publicznego i podejmowany w imię powszechnie akceptowanych w społeczeństwie wartości – może uzyskać także wymiar obywatelskiego nieposłuszeństwa, w formie jawnej odmowy wykonania poleceń służbowych opartych na nakazach i zakazach stanowionego prawa, które urzędnik odrzuca jako złe moralnie. Działanie takie jest świadomie podejmowane z zamiarem naruszenia prawa i dyscypliny służbowej, aby zwrócić uwagę na jakiś problem lub zjawisko, a nie po to, by uniknąć negatywnych konsekwencji. A. Heywood zwrócił uwagę, że siła moralna takiej aktywności jest oparta w istocie na gotowości zaakceptowania kary za złamanie przepisów. Tym samym uwidoczniła zostaje moralna i wynikająca z zasad natura takiego działania oraz przeprowadzony dowód na głębię kryjących się za nim uczuć, czy też społecznego zaangażowania⁸.

Idea nieposłuszeństwa obywatelskiego nie jest obecna we współczesnej polskiej kulturze prawnej, choć można bez trudu wskazać na bliskie jej koncepcje z minionych stuleci, choćby w postaci szlacheckiego prawa oporu wobec władzy królewskiej, która narusza gwarantowane wolności obywatelskie. Można też przywołać blisko z ideą nieposłuszeństwa obywatelskiego spokrewniony program i praktykę działania *Solidarności*, we wczesnych latach osiemdziesiątych XX w. Przebudzenie tej idei może okazać się istotnym narzędziem obrony wolnościowych zasad społeczeństwa obywatelskiego oraz przeciwdziałania biurokratycznym wypaczeniom aparatu władzy publicznej, gdy zwyczajne metody politycznego dyskursu zawiodą, a zmiany złego moralnie prawa okażą się niemożliwe do przeprowadzenia za pomocą procedur demokratycznych. W obszarze zjawisk związanych z funkcjonowaniem służb administracyjnych powstanie doktryny obywatelskiego nieposłu-

⁸ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 351.

szeństwa urzędnika może oznaczać przełom, polegający na uznaniu wyższej rangi jego lojalności wobec społeczeństwa niż służbowego serwilizmu.

Loyalty of an Official in the Light of Law and Ethic

Summary

Officials in a democratic state should be its society's loyal servants, bound to respect the law. They are also bound to be loyal for the supervisors, and obedient to their orders. The Author analyzes legal regulation concerning conflicts which arise from that „double loyalty” of the officials, especially when the orders they are given contradict legal regulation or principles of ethic they find binding.