

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
marian.zdyb@poczta.umcs.lublin.pl

MARIAN ZDYB

Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne

Public Service Standards. General Remarks

I.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że kształtowanie się podmiotowości (w tym prawnej) człowieka dokonuje się poprzez otwarcie się go na innych. Dzięki temu możliwe jest wartościowanie jego zachowań, określenie granic jego autonomii, ale jednocześnie i powinności. Można w takim stanie rzeczy mówić, że człowiek jako jednostka ma obowiązki w stosunku do innych, także różnego rodzaju wspólnot i państwa (co jest uzależnione m.in. od tego, jakie role społeczne wypełnia), ale zarazem jako osoba jest od innych (również od państwa) wolny, ma bowiem swoją godność i związaną z tym podmiotowość.

Należy w tym dostrzec stosowne przełożenie na pojmowanie służby publicznej. Otóż służba ta siłą rzeczy może być pojmowana bardzo szeroko, gdy mówimy o służbie odnoszonej do drugiego człowieka w ogóle i we wszystkich sytuacjach, ale też wężiej – gdy mówimy o służbie związanej z funkcjonowaniem struktur odpowiednio zinstytucjonalizowanych, ze strukturą państwa i jego administracją na czele. To, co łączy wszelkie formy realizowania służby publicznej, to wola (a czasem powinność) działania na rzecz innych. W tym kontekście służba może oznaczać swoistą metafizyczną potrzebę duchową, ale także obowiązek, wyzwanie i zadanie zarazem.

Dla każdego (i szerokiego, i wąskiego) ujęcia służby publicznej ważna jest nie sama władza, ale służenie innym (służebnicza postawa). Władza jest przy takim podejściu nie tyle czymś nadanym, co zadaniem. Takie podejście znajduje swoje ucieleśnienie w bardzo odległych czasach. Bardzo wymowne i symboliczne w tym zakresie – na co zwracałem uwagę kilkanaście lat temu – są w tej ma-

terii słowa Nowego Testamentu według Ewangelii Św. Łukasza przywoływane w Wielki Czwartek w ramach Triduum Paschalnego, gdzie znajdują się wymowne słowa Jezusa Chrystusa, wypowiedziane po umyciu nóg swoim uczniom, gdzie stwierdza: „Czy rozumiecie, co wam uczyniłem? Wy mnie nazywacie »Nauczycielem« i »Panem« i dobrze mówicie, bo nim jestem. Jeżeli więc Ja, Pan i Nauczyciel, umyłem wam nogi, to i wy powinniście sobie nawzajem umywać nogi. Dałem wam bowiem przykład, abyście i wy tak czynili, jak Ja wam uczyniłem” (J 13,7.14). „Jeśli kto chce być pierwszy wśród was, niech będzie sługą wszystkich” (Mt 20,26).

W rozważaniach zawartych w niniejszym tekście będę kładł nacisk na problem służby publicznej w wąskim znaczeniu, odnoszonej do działań państwa, a konkretnie osób, które pełnią role wiążące się z działaniami organów i innych podmiotów państwa, a więc wspólnotowej struktury organizacyjnej najsilniej sformalizowanej i zinstytucjonalizowanej, posiadającej umocowane w prawie atrybuty władczego działania wraz z możliwością stosowania przymusu umożliwiającego kształtowanie ładu publicznego i dającego poczucie bezpieczeństwa ujmowanego w różnych płaszczyznach funkcjonowania obywateli i społeczeństwa. Będziemy w takim stanie rzeczy mieli do czynienia ze swoistym zetknięciem (a może zderzeniem) imperium (władzy) oraz ukierunkowaniem tejże władzy na służbę. Owo zderzenie się tych dwóch wartości może tworzyć nową jakość w relacjach jednostka – władza, ale może też tworzyć zagrożenia związane z pojmowaniem władzy jako możliwości działania według swojego widzimisię. To zagrożenie nie jest obce państwu demokratycznym, zwłaszcza gdy demokrację ujmuje się w kategoriach formalnych albo ilościowych, a zapomina się o służbie wartościom, które uosabiają godność człowieka i jego podmiotowość. Żadnych problemów nie rozwiązuje ani demokracja, ani poprawnie pod względem formalnym ukształtowane prawo, dopóki nie zostaną wtłoczone w treść tych pojęć wartości fundamentalne z punktu widzenia ładu publicznego. Trzeba pamiętać, że z poszanowaniem procedur i reguł formalnych przyjęto zbrodnicze regulacje prawne w czasach faszystowskich i komunistycznych. Symbolem tego problemu będzie nadal koń-senator z czasów Kaliguli. Stąd zasadne jest zwrócenie uwagi na współczesne związane z tym problemy i dylematy.

II.

Niewątpliwie duże znaczenie dla ukształtowania się optymalnego modelu służby publicznej, ujmowanej z perspektywy kluczowych zasad ładu publicznego, ma poszanowanie dla dorobku przeszłości, aksjologicznych podstaw porządku prawnego oraz standardów i zasad systemu prawnego, wynikające z Konstytucji RP. Chodzi tu o takie zasady, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasada praworządności, zasada

podziału władz, prawo do sądu, odpowiednio pojmowana idea dobra wspólnego, poszanowanie godności człowieka itd. Trzeba jednak pamiętać, że dla prawidłowego ich realizowania nie wystarczy zapisanie ich w odpowiednim akcie prawnym, choćby w Konstytucji RP. Aby zasady te także w zakresie realizowania się idei służby publicznej prowadziły do kształtowania się optymalnego modelu służby, konieczne jest budowanie etosu tej służby i poszukiwanie jej optymalnej treści.

Fakt istnienia w tej materii pojęć niedookreślonych pozwala stwierdzić, że ich wykładnia nie może prowadzić do wniosku, iż mamy tu do czynienia z przekazywaniem władzy dyskrecjonalnej, dającej możliwość swobodnego uznania. To zawsze jest obowiązek dochodzenia do jądra pojęcia także przez uwzględnienie aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawnego, zasad ogólnosystemowych, odesłań pozasystemowych (np. norm wiedzy, norm moralnych, normatywów technicznych, zasad prakseologicznych, zasad obyczajowych itd.) itd. Takie przedsięwzięcie jest nie tyle prawem, które nadano osobom realizującym władzę, a więc czymś nadanym, ile zadaniem, z którego realizacją wiązać się może stosowna odpowiedzialność. Przyjąć więc należałoby, że zarówno zasada państwa prawnego, jak i sam podział władz przy wadliwej interpretacji może prowadzić do opacznego ich pojmowania, a przez to stracić swoje znaczenie, ponieważ:

[...] żadna władza nie jest sama dla siebie [...]. Nie kreuje ona rzeczywistości społecznej – ona jej służy. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, w którą uczestnicy wspólnoty – wnoszą własną godność, własne prawa, wnoszą wreszcie wynikający z intuicji moralnej człowieczeństwa sam porządek moralny [...]¹.

Nie ulega wątpliwości, że na pełniących służbę publiczną ciężą szczególnie obowiązki, w tym obowiązek troski o dobro wspólne. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność. Konieczne jest tu jednak także odpowiednie zachowanie obywateli. Dla budowania ładu w sferze służby publicznej ważne są wzajemne oddziaływania. Istotne jest również, aby budując etos służby publicznej, uwolnić ją od służalstwa. Wydaje się, że czas najwyższy zrozumieć, że noszenie teczek i przytakiwanie szefom nie jest wystarczającą legitymacją do pełnienia służby publicznej.

Narodowi – podkreślał na inauguracji roku akademickiego w KUL Prymas Tysiąclecia Kardynał Stefan Wyszyński – potrzeba wielkości. Nie myślcie, że naród może wypełnić swoje zadanie tylko z pomocą ludzi bez wyrazu, którzy żyją bez wyrazu, którzy żyją byle jak, aby przeżyć, aby jakoś się odkuć, aby wykręcić się tanim kosztem: dzisiaj na uczelni profesorowi, a jutro na urzędzie czy stanowisku podjętym obowiązkom. Łatwizna życiowa jest największym wrogiem współczesnej Polski. Nie tylko niekompetencja, ale i nieuczciwość ludzi kompetentnych, wykształconych,

¹ I. Krucina, *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996, s. 14–15.

znających swoje zadania, nawet dobrze uposażonych, może doprowadzić do straszliwej katastrofy naszej Ojczyzny².

Ta troska o właściwe pojmowanie służby publicznej towarzyszyła mu do końca jego dni. Na trzy miesiące przed śmiercią 2 lutego 1981 r. mówił:

Nie trzeba się oglądać na innych, na tych lub owych, może na polityków, żądając od nich, aby się odmienili. Każdy musi zacząć od siebie, abyśmy prawdziwie się odmienili. A wtedy, gdy wszyscy będziemy się odradzać, i politycy będą musieli się odmienić, czy będą chcieli czy nie. Nie idzie bowiem w tej chwili w ojczyźnie naszej tylko o zmianę instytucji społecznej, nie idzie też o wymianę ludzi, ale idzie przede wszystkim o odnowienie się człowieka. [...] Cóż bowiem z tego – powiem może trywialnie – że krząca butelka spirytusu przejdzie z rąk jednych pijaków do rąk innych pijaków! Powiem jeszcze bardziej drastycznie: że klucz od kasy państwowej przejdzie z rąk jednych złodziei w ręce drugich złodziei?! Przecież chyba nie o to idzie, żeby wszyscy złodzieje mieli dostęp do kasy i wszyscy pijacy do wódki, tylko żeby sumienie wszystkich się obudziło, żebyśmy zrozumieli naszą odpowiedzialność za naród, który Bóg wskrzesza³.

III.

Nie ulega dziś wątpliwości, że podstawowych standardów służby publicznej należałoby szukać w Konstytucji RP i aktach normatywnych rangi ustawowej. Wydaje się, że większość problemów z tym związanych łączy się z właściwym pojmowaniem dwóch kluczowych wartości konstytucyjnych, tj. dobra wspólnego i godności człowieka. Właściwe zrozumienie Konstytucji i aksjologicznych fundamentów ładu publicznego w Polsce, a także istoty służby publicznej, która ma stanowić siłę sprawczą związaną z ich pojmowaniem, co do zasady wiąże się z rozpisaniem na czynniki pierwsze tych dwóch kluczowych wartości. Błędne wydaje się pojmowanie ich w opozycji do siebie. Stanowią one bowiem naturalną całość, wzajemnie się dopełniającą. Zadaniem władzy publicznej oraz sensem podziału władz jest stworzenie takiego układu odniesienia, w którym wartości te będą tworzyć podstawę funkcjonowania wspólnotowej rzeczywistości. Każda z władz tej rzeczywistości ma służyć, wzajemnie się dopełniając⁴.

Zasadne dla pewnego porządku rzeczy jest ograniczenie w niniejszych rozważaniach problemu służby publicznej do funkcjonariuszy publicznych, a więc tych, którzy realizują władzę w odniesieniu do innych, bez względu na to, czy jest to władza stanowienia prawa, sądownicza, wykonawcza czy każda inna władza realizowana przez osoby zaufania publicznego. W tym kontekście sam podział władz nie wystarcza. Mając na uwadze rozległość tej problematyki, skoncentruję

² S. Wyszniński, *Droga awansu społecznego*, [w:] *Nauczanie społeczne 1946–1981*, Warszawa 1990, s. 924.

³ *Idem*, *O moralną odnowę narodu*, [w:] *Nauczanie społeczne...*, s. 1010.

⁴ J. Krucina, *op. cit.*, s. 82–83.

się na odniesieniu służby publicznej do działań państwa, a więc wspólnotowej struktury organizacyjnej najsilniej sformalizowanej i zinstytucjonalizowanej, posiadającej umocowane w prawie atrybuty władczego działania wraz z możliwością stosowania przymusu umożliwiającego kształtowanie ładu publicznego i dającego poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Państwo, realizując określone działania określone mianem służby publicznej, musi mieć niewątpliwie na względzie kluczowe standardy ładu publicznego, a także moralności publicznej i etyki w zakresie sprawowania władzy. Zwracał na to wyjątkową uwagę F. Koneczny⁵.

IV.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najpoważniejszych problemów związanych z budowaniem etosu służby publicznej jest od dawna problem korupcji w związku z pełnieniem takiej służby. To problem, o którym można powiedzieć, że istnieje od zawsze, mimo że na ten temat napisano dziesiątki rozpraw naukowych, podejmowano szereg starań, a zwalczanie korupcji było żelaznym punktem programów politycznych przygotowywanych na użytek kolejnych kampanii wyborczych. Przypomnieć należy, że przybywało także antykorupcyjnych regulacji prawnych. Niektóre z nich przewidywały bardzo surowe konsekwencje. Warto dodać, że w pierwszych latach niepodległości (odzyskanej w 1918 r.) korupcja stała się poważnym problemem, czemu sprzyjał chaos związany z przebudową struktur państwowych i budowaniem nowych, odpowiadających wyzwaniom niepodległej Rzeczypospolitej.

Wylimitowanie niszczącego państwo zjawiska korupcji wiązało się z wprowadzeniem bardzo surowych przepisów karnych, m.in. ustawy z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku⁶ oraz uchylającej ją ustawy z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników⁷. Ta ostatnia przewidywała w art. 2 karę śmierci przez rozstrzelanie dla urzędników winnych:

[...] przyjęcia bądź podarunku lub innej korzyści majątkowej, bądź obietnicy takiego podarunku lub innej korzyści majątkowej, danych w zamiarze skłonienia go do pogwałcenia obowiązków urzędowych lub służbowych, albo żądania takiego podarunku lub korzyści majątkowej; innego przestępstwa służbowego, popełnionego z chęci zysku i z pogwałceniem obowiązków urzędowych lub służbowych w b. dzielnicach rosyjskiej i pruskiej, a w b. dzielnicy austriackiej nadużycia władzy urzędowej, popełnionego z chęci zysku [pisownia oryginalna – uwaga Z.M.].

⁵ F. Koneczny, *Rozwój moralności*, Lublin 1938, s. 212–219.

⁶ Dz.U. z 1920 r., nr 11, poz. 61.

⁷ Dz.U. z 1921 r., nr 30, poz. 77.

Zagadnieniem poważnym były i są nadal regulacje prawne sprzyjające korupcji funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, choć zamiały prawodawców w tym zakresie mogły być skrajnie odmienne. Można w takich sytuacjach mówić o regulacjach rodzących pokusę korupcyjną albo sprzyjających korupcji. Przykładowo z taką sytuacją mogliśmy mieć do czynienia przy podejmowaniu decyzji koncesyjnych na prowadzenie działalności gospodarczej, gdy w świetle obowiązującego prawa przewidywano możliwość udzielenia koncesji tylko na czas określony, i to dość często bardzo krótki, mimo że w przypadku naruszenia obowiązującego prawa istniała możliwość cofnięcia koncesji. W takich sytuacjach po upływie terminu, na jaki koncesja została udzielona, istniała konieczność podjęcia ponownych starań o jej otrzymanie, także wtedy, gdy dotychczasowa działalność przedsiębiorcy, który otrzymał koncesję, nie budziła wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania prawa. Taki stan rzeczy (zwłaszcza gdy zainteresowany podmiot zainwestował znaczące środki) mógł rodzić pokusę korupcyjnego zabezpieczenia się przed ewentualnością nieotrzymania koncesji.

Problemem bardzo poważnym może być istnienie aktów normatywnych (głównie podustawowych), które wiążą się z obowiązkiem określonych zachowań, np. z udzieleniem odpowiedzi „tak” lub „nie” w sytuacji, kiedy bez względu na to, jakiej odpowiedzi udzielimy, możemy ponieść ujemne konsekwencje prawne, a organ administracji (funkcjonariusz publiczny) nie ma możliwości zastosowania rozwiązania, które mogłoby prowadzić w takich sytuacjach do zastosowania norm mogących taką absurdalność wyeliminować. Taki stan rzeczy prowadzi do stworzenia pułapki zarówno dla obywatela, jak i organu stosującego prawo. Służba publiczna przestaje być służbą o racjonalnych i roztropnych podstawach aksjologicznych, gdy prowadzi do sytuacji absurdalnych oraz gdy budowanie jej powagi i autorytetu wykluczają istniejące i obowiązujące regulacje prawne. Jakość prawa ma zatem fundamentalne znaczenie dla kształtowania autorytetu i szacunku do służby publicznej.

Dla kształtowania się prawa polskiego w zakresie funkcjonowania służby publicznej bardzo ważne znaczenie miały różnego rodzaju regulacje prawne. To, co wydaje się mocno widoczne, to okoliczność, że w zasadzie brakowało w Polsce regulacji o charakterze wiodącym, które dokonywałyby identyfikacji podstawowych standardów kształtujących fundamenty służby publicznej. Niewątpliwie najbliższe w tym zakresie naszym oczekiwaniom były ustawy dotyczące służby cywilnej. Jednakże co do zasady, i tak jest aktualnie, różnych innych ustaw było bardzo dużo. Aktualnie wymienić można chociażby takie ustawy, jak:

- ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁸,
- ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁹,

⁸ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰,
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹¹,
- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹²,
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹³,
- ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁴ itd.

Jak wskazałem wyżej, dla zakreślenia podstawowych standardów służby publicznej podstawowe znaczenie miały ustawy dotyczące służby cywilnej. Było ich kilka, a mianowicie: ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁵, ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej¹⁶, ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej¹⁷, ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej¹⁸ i ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹. Niewątpliwie na szczególne wyróżnienie zasługuje tu ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która dość wnikliwie i w przejrzysty sposób regulowała standardy i wymagania w zakresie dotyczącym osób wchodzących w skład państwowej służby cywilnej. Zwrócić tu należy szczególną uwagę na rozdział II, a zwłaszcza jego art. 25²⁰, określający zasady służby cywilnej związane z obo-

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 1949 r., nr 11, poz. 72.

¹⁶ Dz.U. nr 89, poz. 402 ze zm. (nie obowiązuje).

¹⁷ Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm. (nie obowiązuje).

¹⁸ Dz.U. nr 170, poz. 1218 ze zm. (nie obowiązuje).

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345.

²⁰ W świetle art. 25: „Pod względem zachowania się obowiązują urzędnika następujące zasady: 1) urzędnik powinien w służbie i poza służbą strzec powagi swego stanowiska, zachować się zawsze zgodnie z wymaganiami karnośći służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko jego wymaga; również po przeniesieniu w stan nieczynny (art. 54, 55, 56) winien zachowywać się w sposób, który by powadze jego stanowiska nie ubliżał; 2) urzędnikowi nie wolno wchodzić w związki lub zмовy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania; 3) wobec swych przełożonych urzędnik powinien zachowywać się z uszanowaniem, w stosunku zaś z innymi pracownikami państwowymi i podwładnymi z uprzejmością; 4) w stosunkach urzędowych z interesantami powinien urzędnik, zachowując należytą powagę, być bezstronnym, uprzejmym i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą; 5) wszelkie prośby, przedstawienia i zażalenia w sprawach osobistych i urzędowych, wynikające ze stosunku służbowego, urzędnik powinien wnosić w drodze służbowej, a tylko w wypadkach, w których rodzaj sprawy tego wymaga – bezpośrednio do wyższych władz przełożonych; 6) urzędnikowi bez zezwolenia władzy służbowej nie wolno w żadnej formie wytaczać w prasie spraw, związanych z jego urzędowaniem, jak również spraw, dotyczących jego stosunku służbowego”.

wiązkami osób wchodzących w jej skład. Za zagadnienie o dużej doniosłości ówczesny ustawodawca uznał problem korupcji oraz wszelkie formy czerpania korzyści w związku z pełnieniem służby publicznej²¹. Szkoda, że współczesny ustawodawca, o czym świadczy chociażby ustawa antykorupcyjna (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) oraz ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., problem ten ujmuje w sposób wysoce niezadowolający.

W okresie PRL-u problem służby cywilnej nie znalazł odzwierciedlenia w odrębnej regulacji prawnej. Za to w okresie przemian ustrojowych po 1989 r. takich ustaw było aż cztery (wszystkie o takiej samej nazwie). Dodatkowo ustawy te podlegały licznym zmianom i nowelizacjom. Realizacja tych ustaw także napotykała na liczne trudności, głównie ze względu na to, że sprawujący władzę w ciągu całego okresu przemian nie byli nadmiernie przychylni rygorom, które ze sobą ustawy te niosły.

V.

Oprócz desygnatów służby publicznej, które zostały wskazane wyżej, determinujących istotę i treść służby publicznej, wskazać należałoby kilka innych, zaliczając do nich m.in., po pierwsze, należyte staranie w zakresie ochrony godności człowieka²². Problem godności człowieka jest kluczem dla zrozumienia istoty ładu publicznego oraz służby publicznej²³. Państwo i jego aparat nie istnieją same dla siebie. Ma ono służyć człowiekowi, który jest wartością samą w sobie. Centralnym zadaniem państwa jest zabezpieczenie godności człowieka, którą należy ujmować w kategoriach uniwersalnych i wykraczających poza płaszczyznę prawa pozytywne-go. Dlatego podzielam w całości stanowisko D. Dudka, który słusznie przyjmuje, że:

²¹ W rozumieniu art. 26: „Urzędnikowi nie wolno żądać ani przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimkolwiek sposobem wywoływać zaofiarowanie takiego daru. Również nie wolno urzędnikowi przez wyzyskiwanie swego stanowiska urzędowego przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści”.

²² Zob. szerzej: M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 190–205; *idem*, *Dobro wspólne (publiczne)*, [w:] *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 191–197; *idem*, *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 197–235.

²³ Zob. szerzej: *idem*, *Godność człowieka w świetle art. 39 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 41–73; *idem*, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, t. 1, Lublin 1999, s. 17–49; *idem*, *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne*, [w:] *Amicus homini et defensor iustitiae (Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości). Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 417–435.

Godność mająca istotne znaczenie i implikacje, nie jest [...] instytucją prawną, przez prawo wykreowaną i ściśle unormowaną [...]. Stanowi ona zjawisko pierwotne i niezależne wobec prawa, związane z egzystencją człowieka, możliwe do rekonstrukcji definicji raczej filozoficznej (antropologicznej i etycznej) czy filozoficzno-prawnej, niż ściśle dogmatyczno-prawnej²⁴.

Stąd też realizowana w ramach władztwa państwowego służba publiczna nie może nie uwzględniać tej wartości, która ma niewątpliwie transcendentny i metafizyczny wymiar. Zawsze wtedy, gdy o nią chodzi, nie można mówić o jakiejś władzy dyskrecyjnej urzędnika, ale o obowiązku i zadaniu odszukania optymalnej jej treści.

Godność człowieka jest w takim stanie rzeczy nie tyle czymś nadanym i wyrażonym w prawie pozytywnym mniej lub bardziej prawidłowo, ile czymś zadany. Z tym zadaniem wiążą się konkretne obowiązki i powinności. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wprawdzie wyraźnie wypowiada się w art. 30 (w części dotyczącej praw i wolności obywatelskich) na temat godności człowieka jako źródła praw i wolności, jednakże abstrahuje od odniesienia do prawa naturalnego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego taki kontekst jest odczytywany. Wydaje się, że sprowadzenie godności człowieka do płaszczyzny pozytywno-prawnej nie musi oznaczać obniżenia jej znaczenia i rangi. Sądzę, że w takich okolicznościach zmusza organy stosujące prawo, wspierające się na prawie pozytywnym, do kierowania się istotą praw naturalnych. Dokonana w Konstytucji identyfikacja praw fundamentalnych nakłada na państwo i zadania służby publicznej, związanej z konkretyzacją prawa pozytywnego, powinność wychodzenia w tym kontekście poza prawo w księgach (prawo pozytywne). Taki stan rzeczy prowadzi do wniosku, że podstawą działania służby publicznej są także wartości i normy ponadpozytywne.

J. Mazurek słusznie stwierdza, że przy roztroprnym podejmowaniu tego problemu:

Nie zadowolono się jedynie formalnym pojęciem prawa. Odstąpiono od pozytywizmu prawnego, ale nie w tym sensie, że zrezygnowano z umieszczenia praw człowieka w prawie stanowionym, lecz w tym sensie, że oparte są one na najwyższej wartości – godności człowieka – a nie na woli prawodawcy. [...] Prawo zapisane w konstytucji nie może być traktowane jako wiążące tylko dlatego, że jest ustanowione przez wolę sprawujących władzę w państwie. Konstytucja nie neguje uprawnień władzy państwowej stanowienia prawa, jego znaczenia i siły wiążącej, ale zawsze w granicach najwyższej zasady godności człowieka, zasady społecznego państwa prawa i nienaruszalnych praw człowieka²⁵.

Można w takim układzie odniesienia mówić o uniwersalności godności człowieka i jej promieniowaniu na wszystkie inne prawa podstawowe. Realiz-

²⁴ *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 43–44.

²⁵ F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 157–158.

zujący służbę publiczną winni pamiętać, że konsekwencją i ważną płynącą z powyższych wywodów konstatacją jest konieczność przyjęcia, że z tak pojmowanej idei godności człowieka wynika imperatyw kategoryczny będący bezwarunkowym nakazem, przede wszystkim kierowanym do prawodawców, ale także do organów i urzędników stosujących prawo, którzy godność taką będą mieć w poszanowaniu, a przez to zachowana będzie należyta troska i staranie o odszukanie w ramach ładu prawnego państwa i funkcjonującego systemu prawnego treści, które ją wyrażają.

Po drugie, roztropna troska o dobro wspólne i dobro Rzeczypospolitej. Obok godności człowieka, z punktu widzenia służby publicznej, kluczowe znaczenie ma problem realizacji dobra wspólnego. To niewątpliwie ta wartość, która jest bardzo mocno eksponowana w konstytucjach polskich. Najpełniej uczyniła to Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., która w art. 1 stwierdzała:

1. Państwo Polskie jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli; 2. Wskrzieszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie; 3. Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmoczyć siłę i powagę Państwa; 4. Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem²⁶.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 r.²⁷ co do zasady zachowała tylko art. 1 ust. 1 Konstytucji z 1935 r. Wydaje się, że takie ujęcie co do meritum nie zmienia treści z 1935 r., jednakże eliminuje wprost wyrażone przesłanie skierowane do służby publicznej i obywateli, z bardzo wyraziście zasygnalizowanym aksjologicznym wątkiem.

Idea dobra wspólnego jest czasem przeciwstawiana godności człowieka. Wydaje się, że takie podejście nie znajduje uzasadnienia, chociaż odniesienie do dobra wspólnego może być podstawą do ograniczania różnych praw i wolności. Ale jest to zawsze konsekwencją stworzenia możliwości istnienia obok siebie praw, które mogą pozostawać w pewnej dysharmonii. Chodzi m.in. o to, że czasem gwarantowanie praw i wolności zmusza, gdy pojawia się pomiędzy nimi dysharmonia, do ograniczenia jednego z nich albo obu tak, aby w rzeczywistości mogły być realizowane wszystkie prawa. Przy wszelkich takich ograniczeniach powinna być stosowana zasada proporcjonalności, zakładająca, że ograniczenie jednych praw ze względu na dobro wspólne (interes publiczny) powinno być stosowane tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji tego prawa. Ograniczenie praw konstytucyjnych nie może jednak prowadzić do naruszenia istoty prawa. Problem naruszenia istoty prawa pojawia się niewątpliwie wtedy, gdy pozbawia

²⁶ Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

się kogoś prawa, aby móc realizować inne prawa, ale także wtedy, gdy środki prowadzące do ograniczenia są nadmierne, a więc gdy została naruszona zasada proporcjonalności.

Godność człowieka, a co za tym idzie także prawa i wolności, które z niej czerpią swoją moc, i dobro wspólne powinny się wzajemnie dopełniać. Jest to możliwe, gdy dobro wspólne pojmowane będzie zarówno przez obywateli (ludzi), jak i w kontekście realizowania służby publicznej jako wartość korygująca podstawy ładu publicznego. Wymaga to stosownej i odpowiedzialnej służby publicznej, ujmowanej szeroko, w ramach której mieścić się będzie służba cywilna, funkcjonariusze w rozumieniu art. 115 § 3 Kodeksu karnego, urzędnicy administracji rządowej i samorządowej, których nie zalicza się do służby cywilnej, inne kategorie podmiotów administrujących, w tym różnego rodzaju strażę, służby, inspekcje oraz inne podmioty administrujące.

Problem ten przy takim ujęciu służby publicznej dotyczyłby również pozaadministracyjnej i nieurzędniczej służby publicznej realizowanej m.in. przez władzę prawodawczą, władzę sądowniczą, organy ścigania, służby mundurowe, osoby świadczące pomoc prawną, samorządy zawodowe (którym państwo przekazało szerszy lub węższy zakres swojego imperium) oraz osoby i podmioty zaufania publicznego (w tym np. instytucje finansowe i banki) itd., których wiarygodność swoim autorytetem poświadcza państwo, przez co bierze na siebie przynajmniej część wynikających z tego konsekwencji i część odpowiedzialności. Tak ukształtowana służba publiczna powinna być, z punktu widzenia obywatela, gwarantem ochrony godności człowieka i dobra wspólnego. Trzeba bowiem pamiętać, że godność człowieka i dobro wspólne, jako odniesienia w służbie publicznej, nie są wartościami blankietowymi, relatywizowanymi przez realizujących służbę do każdorazowych indywidualnych wyobrażeń o nich.

Po trzecie, bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Jest to niewątpliwie problem, który mimo uwolnienia się od nieludzkich systemów prawnych (bolszewickiego, faszystowskiego), gdzie w zasadzie wszystko mogło być prawem, co zostało ustanowione przez panującą władzę, nie zostało całkowicie wyeliminowane. Wydaje się, że ciągle trzeba mieć na uwadze to, aby realizacja służby publicznej, zarówno w kontekście działań prawodawców, jak i organów stosujących prawo, znajdowała zabezpieczenia ustrojowe, instytucjonalne i materialnoprawne. Władza niekontrolowana może zawsze ulegać pokusie deprawacji i fetyszyzacji sztucznych systemów wartości, a także przekonaniu o własnej nieomyślności. Stąd dla bezpieczeństwa prawnego konieczne jest:

1. Tworzenie systemu organów i instytucji, które będą chronić przed nieprawością w majestacie „niby” prawa (G. Radbruch problem ten określał, mając na uwadze doświadczenia I i II wojny światowej oraz bezprawie związane z funkcjonowaniem totalitaryzmu bolszewickiego i faszystow-

skiego, mianem ustawowego bezprawia²⁸). Bezpieczeństwu prawnemu w dzisiejszych czasach służyć ma m.in. powołanie trybunałów konstytucyjnych i prawo do sądu, rozumiane nie tylko jako prawo dostępu do sądu i sprawiedliwej procedury, ale może przede wszystkim jako prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

2. Właściwe pojmowanie prawa zarówno przez tworzących prawo, jak i stosujących w ramach służby publicznej to prawo. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że realizowane (stosowane) w ramach służby publicznej prawo było ujmowane jako sztuka tego, co dobre, słuszne, roztropne, godziwe i sprawiedliwe. Ta celsusowska zasada winna stać się dla służby publicznej zarazem drogowskazem i nakazem.
3. Właściwe określenie relacji dobro wspólne – godność człowieka. To niewątpliwie jedno z najważniejszych wyzwań dla służby publicznej w jej działaniach ukierunkowanych na obywatela. Dobro wspólne jest obok godności człowieka kluczową wartością ładu prawnego w Polsce. Jednakże nie może stać się słowem-wytrychem, pozwalającym na usprawiedliwianie wszelkich działań, w tym tych, które prowadzą do nadmiernego ograniczenia praw i wolności czerpiących swoją moc z godności człowieka. Nie może prowadzić do naruszenia istoty tych praw. Dlatego tak ważne znaczenie ma tu właściwa wykładnia przez urzędników (także sędziów) pojęć niedookreślonych. U podstaw tego problemu leży też bardzo ważna konstatacja, że człowiek jako jednostka jest państwu powinien, natomiast jako osoba jest od państwa wolny.
4. Uwolnienie się od skrajnie pozytywistycznego pojmowania prawa. Chodzi tu m.in. o to, by podejście do prawa nie prowadziło do uwolnienia regulacji prawnych od aksjologicznych podstaw prawa i wartości fundamentalnych. Wiąże się to z koniecznością przyjęcia założenia, że norma prawna nie jest prostym odniesieniem do literalnego brzmienia przepisu prawnego, lecz konsekwencją ich stosownej wykładni biorącej pod uwagę system wartości społecznych, tworzących podstawy funkcjonowania określonej wspólnoty. Niestety, słusznie zauważa M.A. Krąpiec:

[...] że pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa, np. fakt ustanowienia przez parlament, za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. [...] prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka²⁹.

²⁸ G. Radbruch, *Die Natura der Sache als juristische Denkform*, Dormstadt 1960.

²⁹ M.A. Krąpiec, [w:] *Suverenność, by ocalić*, Toruń 1997, s. 8.

5. Należyta troska o jakość prawa stanowionego. Bylejakość prawa utrudnia realizację służby publicznej, gdy wiąże się to ze stosowaniem prawa i koniecznością szukania w nim treści niebudzących wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości, racjonalności, roztropności. Przejawami bylejakości prawa są m.in.³⁰:
- inflacja prawa pozytywnego i podstawowych instytucji,
 - niespójności systemu prawa (kolizje aktów prawnych, mnożenie rozwiązań prawnych odnoszących się do tych samych problemów itd.),
 - nietożsamości podstawowych pojęć służących na określenie tych samych sytuacji prawnych itd.,
 - relatywizm prawny i instrumentalizacja prawa, „schlebianie różnym dekadentckim i postmodernistycznym poglądom nielicznych, ale krzykliwych grup społecznych, brak poszanowania dla interesów narodowych z chęci przypodobania się innym (dawniej imperium sowieckiemu, dziś zachodnim dekadentckim modom oderwanym od fundamentów kultury łacińskiej)”³¹,
 - naruszanie standardów poprawnej legislacji, w tym podstawowych zasad techniki prawodawczej, pozostawienie bardzo dużej swobody w zakresie władzy dyskrecjonalnej dla organów administracji publicznej, nadmierna niedookreśloność, nieprzejrzystość i niejasność itd.,
 - brak przepisów intertemporalnych itd.,
 - niepewność co do linii orzeczniczej w podstawowych kwestiach dotyczących obywatela prawa, związana z ciągłymi zmianami obowiązujących regulacji prawnych itd.
6. Eliminowanie zagrożeń związanych z brakiem stabilizacji w sferze obowiązującego prawa.

Trwałość obowiązujących regulacji prawnych pozwala na sensowne planowanie swoich spraw. Stwarza poczucie bezpieczeństwa prawnego i pozwala na przewidywalność rozwiązań prawnych w czasie. Ma to szczególnie ważne znaczenie w zakresie prawa daninowego. Wydaje się, że przy wszelkich zmianach dotyczących nie tylko podatku dochodowego, ale i podatku VAT, podatku akcyzowego, innych podatków i opłat, *vacatio legis* winno być bardzo długie, nawet kilkuletnie. Aktualnie nie wystarcza już rozwiązanie przyjęte kilkanaście lat temu w odniesieniu do podatku dochodowego, zakładające, że nie można dokonywać jego zmiany w trakcie roku podatkowego. Zmiany prawa daninowego także w zakresie innych podatków winny być dokonywane z dużym wyprzedzeniem przed wejściem ich w życie. Nieprzewidywalne zmiany w zakresie prawa daninowego osłabiają poczucie bezpieczeństwa w zakresie kształtowania planów dotyczących środków

³⁰ Zob. szerzej: M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 27–58.

³¹ *Ibidem*, s. 47.

finansowych, którym dysponujemy, utrudnia podejmowanie decyzji zarówno w zakresie planów dotyczących własnego gospodarstwa domowego, jak i planowania inwestycyjnego obliczonego na długi okres czasu. Podobnie rzecz ma się z problematyką zabezpieczeń społecznych i w innych sferach³².

Po czwarte, autorytet służby publicznej jako wyznacznik autorytetu Państwa. Służba publiczna zarówno w znaczeniu instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym jest swoistym kreatorem powagi i autorytetu Państwa, a także prawa, ponieważ stanowi swoistą materializację obowiązków i uprawnień państwa przez to, że została przez nie wyposażona w stosowne imperium, którego realizacja zawsze będzie podlegać ocenie obywateli, a konsekwencje będą rzutować na państwo. Wizerunek służby publicznej ma więc znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa prawnego i sprawiedliwości. Każde państwo zyskuje siłę oddziaływania autorytetem swoich urzędników. Stąd też przyjmuje się, że służbę publiczną winna cechować roztropna troska o dobro wspólne oraz poszanowanie godności człowieka i swoistego rodzaju posłannictwo. Mylne wydaje się spotykane często twierdzenie, i to z powołaniem się na Konstytucję RP, że każdy ma równe prawo do pełnienia funkcji w służbie publicznej. Równy dostęp do służby publicznej odnosi się do tych, których łączy jakaś istotna wspólna cecha relewantna. Ta cecha to odpowiednie predyspozycje oraz kwalifikacje fachowe i moralne. Dlatego Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 24/97, uznał, iż:

[...] sprawowanie mandatu przedstawicielskiego [w innych wyrokach wyraźnie odniósł ten problem do każdego sprawującego urząd – uwaga M.Z.] jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki. Wykonywanie funkcji publicznych w wielu przypadkach pozbawia lub ogranicza prawa osób je pełniących w zakresie przynależności do partii politycznych lub organizacji związkowych bądź w sferze zatrudnienia. Obejmując funkcję publiczną, obywatel niejako „godzi się” na utratę pewnych praw (uprawnień), zyskując w zamian inne, związane z tą funkcją³³.

Szkoda, że czasem zapomina się o przesłaniach z przeszłości, że do pełnienia służby nie wystarczy noszenie teczki za swoim przełożonym i służalstwo w różnych wcieleniach, lecz posiadanie wielu cnót.

Po piąte, etyka i moralność w zakresie służby publicznej. Niewątpliwie istotnym elementem autorytetu służby publicznej są jej moralne i etyczne zachowania. W ten sposób buduje ona także autorytet Państwa. Nieetyczne zachowania osób pełniących służbę publiczną nie sprzyjają też budowaniu szacunku dla prawa. F. Koneczny twierdził:

Państwo nie stoi ponad etyką, tak jak nie stoi ponad nią. Tzw. silne rządy są uzasadnione i dobre, o ile są sprawiedliwe. [...] Bezetyczność państwowa doprowadziła [...] do charaktery-

³² *Ibidem*, s. 46.

³³ Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K2/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.

stycznego pojmowania polityki jako sztuki dochodzenia do władzy. [...]. A jeśli państwo etyki nie uznaje w stosunku do obywateli, jakimż cudem mają się brać u obywateli przymioty etyczne w zachowaniu się względem państwa? [...] Cudaczne zapatrywanie jakoby prawo starczyło społeczeństwu za całą więź, nie lęgnie się w żadnym dziale cywilizacji łańciskiej. Formułki prawnicze zamiast sumienia, formułki zdane na samowolę każdorazowej władzy – toć to wyraźny bizantyzm. [...] Państwo nie ma [...] mocy uprawiania nieetycznych czynów, czyli zło nie staje się moralne i dozwolone przez to, że się go dopuszcza państwo albo że się je popełnia z ramienia lub na rzecz państwa [...]. Nie ma pod słońcem władzy, której by wolno było nakazywać podwładnym czyny przeciwne dekalogowi³⁴.

Po szóste, prawość woli i poczucie sprawiedliwości. Bardzo często sprawowanie władzy publicznej łączy się z realizowaniem imperium, a przecież kluczowym elementem władzy oprócz imperium jest – i to przede wszystkim – służenie innym. To służenie innym często staje się swoistym ozdobnikiem, natomiast prawość woli czy sprawiedliwość gdzieś grzecznie usuwa się na dalszy plan. Jakże często wydaje się, że zwyczajne poczucie sprawiedliwości i prawość woli sprawujących władzę (zarówno prawodawczą, wykonawczą, jak i sądowniczą) są w stanie zabezpieczyć setki nowych ustaw, paragrafów, instytucji, urzędników, strażników. Zapomina się jakby o potrzebie kształtowania poczucia sprawiedliwości, rzetelności, uczciwości, a czasem tylko zwyczajnej przyzwoitości. Wydaje nam się, że do tego potrzebne jest uchwalenie nowych ustaw, które powołają nowe ministerstwa, może Ministerstwo Mądrości, Ministerstwo Uczciwości, Ministerstwo Przyzwoitości itd. Rodzi się tylko pytanie, czy w takiej rzeczywistości, przynajmniej w części wirtualnej, owa sprawiedliwość, uczciwość, prawość woli gdzieś nie skryje się w bibliotekach i tomach zakurzonych aktów normatywnych i mądrych naukowych rozpraw. Obawiam się, że Ministerstwo Prawdy nie uwolni nas od kłamstwa. Siła Państwa nie tkwi w liczbie urzędników, lecz w ich indywidualnych przymiotach i cnotach, w kwalifikacjach zawodowych i moralnych, w szacunku do drugiego człowieka, którego czasem karci się, ale i przynosi mu sprawiedliwość. Służba publiczna jest więc również swoistym wyzwaniem dla sumień pełniących służbę.

Niewątpliwie nie straciły na znaczeniu pochodzące sprzed kilkunastu wieków wyznania zawarte w Kazaniu 13 Św. Augustyna, w których stwierdza:

Najpierw dla samego siebie bądź sędzią przeciw sobie. Najpierw siebie osądź, abyś spokojny o to, co w głębi twojego sumienia, mógł przystąpić do kogoś drugiego. Zwróć się przeciwko samemu sobie, sobie się przyjrzyj, siebie roztrząśnij, siebie posłuchaj. Chcę ci udowodnić, że tutaj jesteś kompetentnym sędzią, gdzie nie potrzebujesz szukać świadka. Pragniesz wystąpić z władzą tam, gdzie jeden mówi o drugim coś, czego ty nie wiesz: najpierw siebie osądź wewnętrznie. Czy twoje sumienie niczego ci o tobie nie mówi? [...] Chciałbym wiedzieć, jaki wydałeś wyrok. [...] Z pewnością ukarałeś swój grzech pokutą. Oto zbadałeś sprawę i wysłuchałeś wszystkiego i wymierzyłeś karę, a jednak okazałeś sobie miłosierdzie (Kazanie 13,7).

³⁴ F. Koneczny, *op. cit.*, s. 212–219.

Niech będą wymierzone kary: temu nie przeczę, tego nie zakazuję. Ale przez tego, kto kocha, kto miłuje, kto poprawia (Kazanie 13,8).

Po siódme, neutralność, apolityczność, bezstronność, uczciwość i rzetelność. Najwyraźniej takie cechy służby publicznej wskazywane są w ustawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w odniesieniu do sędziów (gdzie pojawia się jeszcze wyraźnie artykułowany problem ich niezawisłości i niezależności), a także do statusu służby cywilnej. W innych ustawach urzędniczych zagadnienie to jest regulowane bardzo niewyraźnie, czasem pojawiają się tylko enigmatyczne sformułowania bez wyraźnego ich rozwinięcia i dookreślenia, nawet w kwestiach dotyczących korupcji, nepotyzmu, różnych form klientyzmu czy kwalifikacji zawodowych i moralnych. Można byłoby przyjąć, że chodzi tu o zagadnienia tak oczywiste i tak mocno zakorzenione w świadomości prawnej obywateli i każdej władzy, że nie wymagają szczegółowego uregulowania. Nawet Konstytucja RP z 1997 r. w art. 153 ust. 1, odnoszącym się do służby cywilnej, bardzo ogólnie stwierdza, że: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Wyraziściej problemy te regulowane są w ustawach o służbie cywilnej. Można dla przykładu wskazać tu chociażby pierwszą z nich, tj. ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która kluczowe desygnaty w tym zakresie określała w art. 21³⁵ oraz art. 29³⁶, a także ostatnią aktualnie obowiązującą ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁷. Wszystkie ustawy o służbie cywilnej przebiegały się, napotykać na duży opór. Problemowi temu, podobnie jak i zagadnieniom neutralności, apolityczności czy rzetelności, poświęcono wiele miejsca w innych fragmentach niniejszej publikacji.

³⁵ W świetle art. 21 tej ustawy: „Urzędnik obowiązany jest wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie, oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”.

³⁶ Wedle art. 29: „Pracownikowi państwowemu nie wolno przyjąć żadnej posady ani stanowiska, ani też oddawać się poza urzędem takim zajęciom, których wykonywanie stoi w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, przeszkadza mu w ścisłym wykonywaniu czynności urzędowych lub może wywołać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Pracownikowi państwowemu nie wolno przyjąć zajęcia ubocznego, przynoszącego mu jakąkolwiek korzyść materialną, bez zezwolenia władzy naczelnej lub władzy przez nią upoważnionej. Udzielenie zezwolenia pracownikom państwowym władz naczelnych wymaga zgody Prezesa Rady Ministrów”.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345. W art. 1 tej ustawy stwierdza się: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”.

UWAGI KOŃCOWE

Niewątpliwie kwintesencją moich rozważań w tym fragmencie jest zwrócenie uwagi na potrzebę kształtowania etosu służby publicznej. Etos taki w doktrynie prawa ujmuje się najczęściej „jako ogół osób wykonujących w imieniu państwa władzę publiczną” albo „działalność mającą na celu interes publiczny”³⁸. Myślę, że potrzebne jest w tej materii szersze jego ujęcie. W moim przekonaniu etos służby publicznej to zespół standardów, kanonów i wartości oraz norm różnego rodzaju odnoszonych do osób, których działania ukierunkowane są na ochronę godności człowieka i dobra wspólnego, służące optymalnemu kreowaniu opartej na fundamentalnych wartościach sprawiedliwości, roztropności i słuszności idei ładu publicznego. Mając to na uwadze, można, a nawet należy, przyjąć, że z etosem takim wiąże się swoisty imperatyw moralny, powiązany z godnością zawodową, honorem służby, poczuciem prawa i prawością woli.

Mam nadzieję, że niniejsze opracowanie i inne publikacje, a zwłaszcza wydany w 2016 r. *System Prawa Administracyjnego*, t. 13 pt. *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, przyczynią się do budowania optymalnego modelu służby publicznej i ożywienia w zakresie kształtowania jej etosu.

BIBLIOGRAFIA

- Długosz D., *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, T. Barankiewicz, I. Bogucka, T. Chauvin, D. Długosz, B. Przywora, P. Skuczyński, S. Sykuna, Warszawa 2016.
- Koneczny F., *Rozwój moralności*, Lublin 1938.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Krapiec M.A., [w:] *Suwerenność, by ocalić*, Toruń 1997.
- Krucina I., *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996.
- Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
- Radbruch G., *Die Natura der Sache als juristische Denkform*, Dormstadt 1960.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku (Dz.U. z 1920 r., nr 11, poz. 61).
- Ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników (Dz.U. z 1921 r., nr 30, poz. 77).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 1949 r., nr 11, poz. 72).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.).

³⁸ D. Długosz, *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, T. Barankiewicz, I. Bogucka, T. Chauvin, D. Długosz, B. Przywora, P. Skuczyński, S. Sykuna, Warszawa 2016, s. 265.

- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402 ze zm. – nie obowiązuje).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm. – nie obowiązuje).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218 ze zm. – nie obowiązuje).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.).
- Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K2/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.
- Wyszyński S., *Droga awansu społecznego*, [w:] *Nauczanie społeczne 1946–1981*, Warszawa 1990.
- Wyszyński S., *O moralną odnowę narodu*, [w:] *Nauczanie społeczne 1946–1981*, Warszawa 1990.
- Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014.
- Zdyb M., *Dobro wspólne (publiczne)*, [w:] *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Zdyb M., *Godność człowieka w świetle art. 39 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012.
- Zdyb M., *Państwo prawa w perspektywie zaszczości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, t. 1, Lublin 1999.
- Zdyb M., *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne*, [w:] *Amicus homini et defensor iustitiae (Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości). Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.

SUMMARY

For every formulation of an idea of public service – in broad and narrow sense – important is not the power itself, but to serve others (ancillary attitude). There is no doubt today that the basic standards of public service should be sought in the Constitution of the Republic of Poland, normative acts of the statutory rank, in the axiological designations of public order, etc. Among the basic standards of such understood service should be indicated, among others: proper care in the protection of human dignity, prudent concern for the common good and the good of the Republic, legal security and legal certainty, the authority of the public service as a determinant of the authority of the State, ethics and morality in the service, righteousness and sense of justice, neutrality, apoliticality, impartiality, honesty, reliability, prudence as well as appropriate implementation of the idea of the rule of law, etc. The basic and important problem today is building a public service ethos with which a specific moral imperative is bound, associated with professional dignity, honor of service, sense of law and public order.

Keywords: public service; the Constitution of the Republic of Poland; ethics; morality

STRESZCZENIE

Dla każdego – i szerokiego, i wąskiego – ujęcia służby publicznej ważna jest nie sama władza, ale służenie innym (służebnicza postawa). Nie ulega dziś wątpliwości, że podstawowych standardów służby publicznej należałoby szukać w Konstytucji RP, aktach normatywnych rangi ustawowej, aksjologicznych desygnatach ładu publicznego itd. Pośród podstawowych standardów tak pojmowanej służby należałoby wskazać m.in.: należyte staranie w zakresie ochrony godności człowieka, roztropną troskę o dobro wspólne i dobro Rzeczypospolitej, bezpieczeństwo prawne i pewność prawa, autorytet służby publicznej jako wyznacznik autorytetu Państwa, etykę i moralność w zakresie służby, prawość woli i poczucie sprawiedliwości, neutralność, apolityczność, bezstronność, uczciwość, rzetelność, roztropność, a także stosowną realizację idei państwa prawnego itd. Podstawowym i ważnym problemem staje się dziś budowanie etosu służby publicznej, z którym wiąże się swoisty imperatyw moralny, powiązany z godnością zawodową, honorem służby, poczuciem prawa i ładu publicznego.

Słowa kluczowe: służba publiczna; Konstytucja RP; etyka; moralność