

ETYKA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I ZJAZD

Plan zajęć

- I. Wybrane zagadnienia z zakresu wstępu do prawoznawstwa. Przepis, norma prawna, hierarchia aktów prawnych, wykładnia normy prawnej, administracja publiczna, pracownik administracji publicznej, władcze i niewładcze formy działalności Państwa, decyzja administracyjna – wyjaśnienie pojęć.
- II. Konstytucyjne i traktatowe podstawy norm dotyczących etyki w administracji publicznej; Apolityczność, tolerancja, neutralność światopoglądowa, zasada rozdziału Kościoła od państwa, zakaz dyskryminacji – wyjaśnienie pojęć.
- III. Etyka jako dział filozofii i etyka zawodowa, zachowanie etyczne, źródła norm etycznych, etyka a prawo – wyjaśnienie pojęć.
- IV. Etyka zawodowa. Postacie etyki zawodowej w wybranych rodzajach zawodów, kodeksy etyki zawodowej, Zagadnienie etyki w zbiorze dobrych praktyk w administracji publicznej.

I. Wybrane zagadnienia z zakresu wstępu do prawnoznawstwa

Przepis - elementarna jednostka redakcyjna aktu prawnego, całość w sensie językowo- gramatycznym

Norma prawna - zrekonstruowana z tekstu prawnego dyrektywa postępowania, która musi odpowiadać wyczerpująco na przynajmniej dwa zasadnicze pytania: "kto i w jakich okolicznościach?" i „jak powinien się zachować?”.

W większości norm prawnych, chociaż nie we wszystkich, pojawia się trzeci element: „jakie będą konsekwencje, w przypadku w którym adresat nie zachowa się w sposób przewidziany przez normę?”.

Norma indywidualno- konkretna – wyrok, decyzja administracyjna, etc.

Akt prawny- ustanowiony przez kompetentny organ w odpowiedniej procedurze i formie wyraz woli państwa- zawierający normy prawne np. ustawa, rozporządzenie

- Rezultat tworzenia lub stosowania prawa przez właściwy organ państwowy lub samorządowy: zawiera nazwę, określenie organu wydającego, datę publikacji i datę wejścia w życie oraz pogrupowane w jednostki redakcyjne przepisy prawne

System prawa:

Termin system prawa używany jest w dwóch znaczeniach:

system „typ” (prawo socjalistyczne, kapitalistyczne, prawo kontynentalne, common law)

System konkretny: Ogół norm, które obowiązują w określonym miejscu i czasie

System kontynentalny charakteryzują:

- Zasada prymatu ustawy
- Oddzielenie tworzenia i stosowania prawa (zasada trójpodziału władzy)

Art. 10 Konstytucji RP

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

- Zakaz tworzenia prawa przez sądy

Systematyzacja aktów prawnych

1. Systematyzacja pionowa: hierarchia aktów prawnych

Art. 87 Konstytucji RP

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Hierarchia aktów prawnych

- Konstytucja
- Ustawy (kodeksy)
- Akty podustawowe (rozporządzenia, zarządzenia, uchwały)
- Akty prawa miejscowego

Systematyzacja pozioma: gałęzie prawa. Dzieli się według trzech kryteriów: przedmiotowe, podmiotowe i metody regulacji

Prawo administracyjne reguluje działalność organów państwa w różnych dziedzinach życia społecznego.

Za: Lech Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń, s. 51 i n.

Gałęzie prawa (przykłady):

- Prawo konstytucyjne
- Prawo cywilne
- Prawo rodzinne
- Prawo karne
- Prawo administracyjne
- Prawo międzynarodowe prywatne
- Prawo międzynarodowe publiczne
- Prawo handlowe
- Prawo pracy

WYKŁADNIA PRAWA

Wykładnia prawa: zespół czynności zmierzających do ustalenia prawidłowego znaczenia przepisu prawnego.

Rodzaje wykładni: lingwistyczna (językowa), systemowa i funkcjonalna.

Etapy wykładni:

- **Etap wstępny** – ustalenie, czy przepis prawny budzi wątpliwości. Jeśli jest jasny, nie zachodzi potrzeba jego wykładni *clara non sunt interpretanda*.
- **Etap drugi:** ustalenie właściwego znaczenia przepisu prawnego, możliwości kolizji.
- **Etap trzeci:** sformułowanie decyzji interpretacyjnej.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA: ADMINISTRACJA RZĄDOWA I SAMORZĄDOWA

Art. 16 Konstytucji RP

- 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.*
- 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.*

Art. 146

- 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.*
- 2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.*
- 3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową*

Podstawowe akty prawne regulujące administrację rządową:

- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 762 zw zm.)
- ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA

Art. 163 Konstytucji RP

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Najważniejsze ustawy regulujące administrację samorządową:

- ☐ ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.)
- ☐ ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.)
- ☐ ustawa z dnia 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U., z 2018 r., poz. 994)
- ☐ ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 827 ze zm.).

Art. 2 Konstytucji RP

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7 Konstytucji RP

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

II. Konstytucyjne i traktatowe podstawy norm dotyczących etyki w administracji publicznej

Art. 30 Konstytucji RP

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 32 Konstytucji RP

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.)

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.

Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1260)

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.

Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

III. Etyka jako dział filozofii i etyka zawodowa, zachowanie etyczne, źródła norm etycznych, etyka a prawo – wyjaśnienie pojęć.

Etyka: Dział filozofii, (obok ontologii i epistemologii), którego przedmiotem jest moralność.

Moralność: Uznawane w jakiejś grupie lub społeczeństwie bądź też przez poszczególne osoby oceny i normy odwołujące się do kategorii dobra i zła.

Etyka opisowa (sądy deskryptywne): dokonanie adekwatnego do rzeczywistego stanu rzeczy opisu wartości, ocen i norm moralnych

Etyka normatywna: sądy dotyczące tego, jak należy postępować, jakie normy należy uznać za zasadne i obowiązujące.

Nurty: deontologiczny i teleologiczny.

Nurt deontologiczny: Moralność polega na przestrzeganiu w swoim postępowaniu zasad mówiących jak należy, a jak nie należy postępować (etyka obowiązków) np. *E. Kant*

Nurt teleologiczny: wartość moralna czynu uzależniona jest od tego, czy prowadzi on do lepszych czy gorszych konsekwencji, czy wynika z niego najwięcej możliwego do osiągnięcia w danych okolicznościach dobra bądź możliwie najmniej zła (etyka konsekwencji) np. J. Bentham, J.S.Mill.

IV. ETYKA ZAWODOWA

Zespół norm określających, w jaki sposób przedstawiciele danego zawodu powinni się zachowywać, jak i przekonań moralnych przedstawicieli danego zawodu, a także ocen etycznych i zachowań.

Za: Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski, Etyka w administracji publicznej, Warszawa 2015, s. 76.

Przez etykę zawodową jakiejś grupy rozumie się doktrynę moralną systematyzującą oceny i normy moralne związane z wykonywaniem określonego zawodu, względnie formułującą normy moralne postulowane do przyjęcia przez przedstawicieli danego zawodu.

Za: Z. Ziemiński, Podstawy nauki o moralności, Poznań 1981, s. 106.

Formuła otwartości: Oznacza, że powinność wyrażona jest często jedynie w kategoriach pewnych ogólnych zasad, a dookreślenie obowiązków zawodowych z nimi związanych pozostawione jest praktyce.

Za: H. Izdebski, Kodyfikacja etyki w służbie publicznej – doświadczenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, Diametros 2010, nr 25, s. 26.

Etykę zawodową zawsze odnosimy do określonego zawodu

Często źródłem etyk zawodowych są kodeksy

UZASADNIENIE OBOWIĄZYWANIA ETYKI ZAWODOWEJ

Kryterium wyróżnienia etyki zawodowej stanowi kategoria zawodu

Zawód: Kryteria wyróżnienia zawodu:

1. podział pracy: zawód to zadanie spełniane na skutek takiego podziału na rzecz innych osób;
2. specjalistyczne wykształcenie;
3. prestiż i pozycja społeczna;
4. poczucie odrębności, co prowadzi do stworzenia więzi u osób go wykonujących, a w konsekwencji określonej subkultury zawodowej i tworzenia organizacji zawodowych i korporacji.
5. skłonność do używania odrębnego języka zawodowego

Profesja: Kwalifikowana postać zawodu. Przez profesję rozumie się te zawody, których wykonywanie wymaga długotrwałego przygotowania połączonego z odbyciem studiów, stażu zawodowego i jest licencjonowane (zatrudnienie, zdanie egzaminu państwowego, wpis na listę etc.).

Profesję charakteryzują dwie podstawowe cechy:

- praca wykonywana jest w warunkach znacznego stopnia autonomii;
- ma szczególną doniosłość społeczną.

Za: Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski, Etyka w administracji publicznej, Warszawa 2015, s. 88.

Często odpowiada jej odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest swoistą instytucją prawną dyscyplinowania i samokontroli wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie grup społecznych ze względu na specyfikę realizowanych przez nie celów i warunki ich działania, oraz wynikającą stąd potrzebę zróżnicowania wymagań w zakresie standardów zawodowych lub etycznych, jakie stawiane są uczestnikom danej grupy.

Za W. Kozielowicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, Komentarz, Warszawa 2005, s. 72.

NAJISTOTNIEJSZE ZAGROŻENIA ETYKI ZAWODOWEJ

- **TRADYCJONALIZACJA:** Tradycja staje się nie tyle podstawowym, ile jedynym źródłem etyki. Nie istnieją inne wartości, niż te, które funkcjonują w tradycji;
- **DEZINTEGRACJA:** Zróżnicowanie poszczególnych etyk zawodowych w zależności od tego, jakich kategorii osób dotyczą;
- **IDEOLOGIZACJA:** Instrumentalne wykorzystywanie wszelkiego rodzaju przekonań dla realizacji grupowych interesów;
- **FORMALIZACJA:** Koncentracja na treści przepisów i stopniowe zapoznawanie odwołań do celów i wartości danego zawodu. Zapoznawanie tzw. Reguły otwartości;
- **EROZJA:** stopniowy zanik.

Za: P. Skuczyński, Od tradycji zawodu do erozji norm. Wewnętrzne zagrożenia dla etyki prawniczej, Etyka zawodów prawniczych w praktyce, Lublin 2013, s. 161.

ZNACZENIE ZBIORÓW DOBRYCH PRAKTYK DLA KSZTAŁTOWANIA POSTAW ETYCZNYCH

Dobrą praktyką nazywamy sposób wykonania zadania, czy też rozwiązania problemu służący usprawnieniu, będący jednocześnie wzorcowym i godnym naśladowania. Ma być uniwersalnym rozwiązaniem transferowalnym na inne urzędy. Jest to praktyka pozwalająca na osiągnięcie wyznaczonego celu w sposób skuteczny, efektywny i opłacalny pod względem ekonomicznym.

Za: Zbiór dobrych praktyk Kancelaria prezesa Rady Ministrów – Internet

Kodeks Etyki określa zasady, które powinny przestrzegać pracownicy urzędu, część z nich dotyczy relacji międzyludzkich:

relacje z przełożonymi – w stosunku do przełożonych pracownicy zobowiązani są m.in. do dokładnego i sumiennego wypełniania poleceń, twórczego podchodzenia do wykonanych zadań służbowych, zgłaszania propozycji doskonalenia organizacji pracy własnej oraz funkcjonowania urzędu;

relacje z podwładnymi – w stosunku do podwładnych przełożeni zobowiązani są m.in. do rozsądnego i sprawiedliwego przydzielania zadań służbowych, przekazywania jasnych informacji dotyczących zakresu czynności i sposobu ich wykonania; stosowania zasady możliwie największego zaufania, by szanować decyzyjność i kreatywność pracowników, uczciwego i sprawiedliwego oceniania;

relacje ze współpracownikami – współpracownicy zobowiązani są m.in. do pomagania sobie wzajemnie, budowania dobrej atmosfery w pracy, unikania konfliktów, kierowania się zasadą obiektywizmu.

Za: Zbiór dobrych praktyk zarządzania w administracji rządowej – Źródło Internet