

**POLITICAL NEUTRALITY OF CIVIL OFFICIALS**  
**NEUTRALNOŚĆ POLITYCZNA URZĘDNIKÓW**

**mgr Michał Łęski**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi  
w Józefowie

Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**mgr Marta Wójcicka**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi  
w Józefowie

Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**ABSTRACTS**

Article is to present the various aspects of the political neutrality of officials as a factor in the functioning of state administration and local government, in particular in the light of systemic, political and social changes after the year of 1989.

Discussed how important in shaping citizens' trust in public administration activities is political neutrality (impartiality) as a factor directly affecting the quality of administrative and legal service of the citizens.

Also addressed the basic regulation of the activities considering state officials, especially in the light of implementation of the legislature political vision. Briefly introduced legislation on the civil service and the purpose of its establishment, as well as the principles which should guide a members of the civil service while performing their duties. In the final part of the

article there is shown the moral problem of a need to act in accordance with the law and simultaneously implementing regulations compatible with current government law interpretation policy.

Artykuł ma na celu przedstawienie różnych aspektów neutralności politycznej urzędników, jako czynnika wpływającego na funkcjonowanie administracji państwowej oraz samorządowej, w szczególności w świetle zmian ustrojowych, politycznych i społecznych po roku 1989. Omówiono, jak istotne w procesie kształtowania zaufania obywateli do działań administracji publicznej jest zachowanie neutralności (bezzstronności) politycznej, jako czynnika bezpośrednio wpływającego na jakość obsługi administracyjnej oraz prawnej obywateli.

Poruszono również kwestię podstawowych uregulowań prawnych dotyczących działań urzędników państwowych, szczególnie w świetle realizowania wizji politycznej prawodawcy. Skróceniwo przedstawiono przepisy prawne dotyczące służby cywilnej oraz celu jej powołania, jak również zasad, którymi powinien kierować się członek korpusu służby cywilnej podczas wykonywania swoich obowiązków. W końcowej części artykułu przedstawiono często moralny problem konieczności działania zgodnego z literą prawa oraz realizującego linię interpretacyjną przepisów zgodną z obecną polityką rządu.

#### **KEY WORDS:**

*political neutrality, civil officials, public administration, corps of civil servants, civil officials' ethics*

*neutralność polityczna, urzędnicy państwowi, administracja publiczna, korpus służby cywilnej, etyka urzędnicza*

#### **WPROWADZENIE**

Zmiany ustrojowe w Polsce na początku lat 90. ubiegłego wieku spowodowały, iż wraz ze zmianą sytuacji politycznej przekształceniom uległ charakter działań administracji publicznej. Przed reformacją ustrojową działania urzędników były obciążone istniejącymi uwarunkowaniami politycznymi. Urzędnicy byli zobowiązani do realizowania programu rządzącej blisko pół wieku partii. Od tego czasu zadanie administrowania sprawami publicznymi stało się dużo trudniejsze. Pracownicy państwowi

nagle znaleźli się w świecie konkurencyjnej gry politycznej, której reguły są nad wyraz niejasne i skomplikowane. Nowa sytuacja sprawiła, że wszelkie zmiany związane z administrowaniem sprawami państwa, a więc na przykład podział terytorialny, opieka społeczna, służba zdrowia, szkolnictwo czy wymiar sprawiedliwości, nabierają wymiaru politycznego. Każda z partii na scenie politycznej ma własne pomysły na ich przeprowadzanie, podczas gdy w centrum całego zamieszania znajduje się urzędnik, który nie zawsze wie, jak właściwie postąpić.

Na skutek owego przełomu urzędnicy w Polsce znaleźli się w strefie zróżnicowanych napięć politycznych, sprzecznych wpływów grup interesów oddziaływania opinii publicznej oraz własnych sympatii politycznych i poglądów. W zawirowaniach codziennej pracy coraz trudniej im rozgraniczać te wpływy i określać własną w nich rolę. Tym bardziej, że do zrozumienia problemu nie wystarczy już znajomość prawa i kompetencje administracyjne. Skoro obecnie w Polsce urzędnicy działają w świecie zróżnicowanych nacisków politycznych, angażują się w działalność partyjną, mówienie o ich neutralności politycznej zakłada pewną fikcję. Jednak gdy przyjrzymy się sprawnie funkcjonującemu społeczeństwu demokratycznemu, okaże się, że neutralność polityczna nie jest wcale fikcją, lecz może być rzeczywistością.

## **PRAWNE ASPEKTY NEUTRALNOŚCI URZĘDNICZEJ**

Warto już na wstępie zauważyć, że określony system odpowiedzialności determinuje rodzaje ról, jakie są zobligowani wypełniać zarówno politycy, jak i urzędnicy państwowi. Realizując zadania państwowe, pod presją odpowiedzialności przed wyborcami działacze polityczni dążą do wprowadzenia w życie takich zmian, które zadowolilyby większość społeczeństwa na tyle, aby przekazano im mandat formalny do sprawowania władzy i podejmowania strategicznych wyborów w następnej kadencji. Jest to swoista dbałość o marketing działań, by zdobyć wystarczającą popularność w wyborach i je wygrać przedłużając swój polityczny byt. Kryterium doboru osób do otoczenia politycznego jest zatem ich potencjał marketingowy i możliwość skutecznego przejścia przez kolejne wybory samorządowe czy parlamentarne.

W Polsce wagę neutralności aparatu administracyjnego wraz ze wszystkimi jej elementami w postaci poszczególnych urzędników, którzy tworzą całą strukturę, podkreślono w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997

r. Przepis artykułu 153. ust. 1. głosi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej (Konstytucja RP, DzU 1997 nr 78 poz. 483.).

Niemal identycznie sformułowanie zawiera art. 1. Ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU 2008 nr 227 poz. 1505.): „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.”

Przepis zawarty w artykule 2. tej samej ustawy określa, kto tworzy korpus służby cywilnej. Są to pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;
- 5) (został uchylony);
- 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego;
- 7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej – zwanych dalej „urzędami”.

Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

Urzednicy pracujący w jednostkach samorządu terytorialnego również nie zostali wyjęci spod wymogu bezstronności swoich decyzji i postępowań. Realizując cele i zadania administracji samorządowej, powinni zachować neutralność polityczną i kierować się przepisami prawa oraz interesem publicznym. W ich przypadku zachowanie neutralności

oraz obiektywności podczas podejmowania decyzji może być szczególnie trudne, z uwagi na funkcjonowanie często w małych społecznościach, wśród znajomych i przyjaciół oraz pod presją przełożonych. Jednakże Ustawa o pracownikach samorządowych (DzU z 2008 nr 223, poz. 1458. z późn. zm., 21.11.2008) nie zakazuje im przynależności do partii politycznej, lecz wzbrania przed manifestacją swoich upodobań politycznych w czasie wykonywania obowiązków. Dla przykładu również rzymskie prawo municypalne wprowadziło normy ograniczające swobodę działania urzędników (Sitek, 2008).

Upolitycznienie administracji w zindustrializowanych krajach demokratycznych nastąpiło nie tylko poprzez zwiększenie liczby polityków w aparacie państwowym czy powoływanie nowych organów politycznych opiniodawczo-doradczych, lecz także przez większe uzależnienie od zwierzchników politycznych wyższych urzędników służby cywilnej. Wszystko to zrodziło niebezpieczeństwo, iż partie polityczne sprawujące władzę mają wystarczającą liczbę narzędzi prawnych, środków organizacyjnych oraz możliwości praktycznych do tego, aby wykonując zadania państwowe, realizować przede wszystkim interesy partyjne w celu utrzymania się u władzy, a nie działać w imię niedookreślonego przecież interesu publicznego (Kudrycka, 1998).

W sytuacji państw totalitarnych ustawy mające na celu przeciwdziałanie patologiom w przestrzeni publicznej wykorzystywane są jako narzędzie walki politycznej czy wybiórczej represji (Buczyński, Banaszkiewicz, s. 244.). W Polsce natomiast na podstawie wspomnianej już Ustawy o służbie cywilnej z 2008 roku zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953.), zostały wprowadzone tzw. zasady etyki korpusu służby cywilnej. W artykule 1. odnajdujemy katalog zasad, którymi musi kierować się członek korpusu służby cywilnej.

Są to:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;

- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Urzędnicy dzięki swej pozycji, informacjom, dostępowi do dokumentów i danych oraz profesjonalnym umiejętnościom ich analizowania stanowią newralgiczny element, ważny w demokratycznym zarządzaniu sprawami publicznymi. Przez co nie tylko mogą odkryć i odpowiedzialnie uzasadnić, kiedy i dlaczego dane zadanie państwowe realizowane jest w partykularnym interesie partii rządzącej zamiast w interesie publicznym.

W dalszej części „kodeksu etyki”, tj. w art. 13. zawarto z kolei katalog zasad etyki, których członek korpusu przestrzega podczas wykonywania obowiązków. Tymi zasadami są:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

Pozostałą część zarządzenia stanowi szczegółowy opis zasad oraz zakresów czynności członków korpusu na poszczególnych stanowiskach, podczas wykonywania których zawarte w nim zasady winny być przestrzegane. Tak szczegółowe uregulowanie kwestii etycznych urzędników nie mogło być wywołane niczym innym jak tylko latami zaniedbań i złych praktyk funkcjonujących w urzędach i służbie cywilnej. W przeciwnym razie taki dokument nie byłby potrzebny.

Jednakże istnieje uzasadniona obawa, że wzrost upolitycznienia administracji wpływa na charakter neutralności politycznej urzędników. Politycznie uwarunkowane informacje i opinie przygotowane dla decydentów przez lobbing i doradcze urzędy polityczne docierają do nich jednocześnie z analizami i projektami rozstrzygnięć (Kudrycka, 1998).

Z naszego punktu widzenia w dzisiejszych czasach neutralności politycznej służby cywilnej nie należy rozumieć wyłącznie jako zakazu rozstrzygania spraw publicznych, ukierunkowanego własnymi poglądami politycznymi. Nie da się zupełnie wykluczyć wpływów politycznych ze sfery administracji państwowej, dlatego też zadaniem funkcjonariuszy

publicznych jest wyważenie partykularnych interesów partyjnych na rzecz interesu społeczeństwa. Już samo zagrożenie wystąpienia jakiegokolwiek wpływu politycznego na działania w sferze publicznej można uznać za psucie całej struktury. Warto zaznaczyć, iż najprostszą metodą uniknięcia podobnych sytuacji jest wprowadzanie właściwych rozwiązań organizacyjnych i prawnych. Jednak nie tylko, ważne jest również kreowanie nonkonformistycznych postaw samych urzędników. Uczciwe i bezstronne podejście pracowników administracyjnych jest gwarantem neutralności.

Wyodrębnienie sfery politycznej z administracyjnej wiąże się z lojalnością urzędniczą, rozumianą jako zgoda na podwójne podporządkowanie rządowi i konstytucji bez względu na osobiste poglądy polityczne. Lojalność urzędnika wobec rządu zakłada podporządkowanie administracji każdemu gabinetowi oraz jego wyborom i decyzjom politycznym. Z kolei lojalność wobec konstytucji przejawia się tym, iż urzędnicy powinni być wierni wobec tych wszystkich dyspozycji każdego rządu, które nie stoją w sprzeczności z prawem i interesem społecznym. Jeśli więc urzędnicy przedkładać będą lojalność wobec polityki rządu ponad normy konstytucji, wówczas postępować będą stronnictwo. Utrzymanie równowagi pomiędzy tymi dwiema postaciami lojalności jest podstawowym zadaniem profesjonalnej administracji (Kudrycka, 1998).

Zarówno urzędników, jak i polityków w rządach ukierunkowuje do wspólnej działalności na rzecz dobra publicznego obowiązujący w danym kraju system prawa i odpowiedzialności. Politycy ponoszą odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną za niezgodną z prawem działalność na rzecz dobra publicznego. Odpowiedzialność urzędników jest złożona. Różni się tym od odpowiedzialności polityków, że urzędnicy nie ponoszą odpowiedzialności politycznej (zobowiązuje ich do tego zasada neutralności politycznej), oraz nie ponoszą jej przed wyborcami (nie muszą oni zabiegać o popularność społeczną). Szczegółowe omówienie zakresu oraz zasad odpowiedzialności urzędniczej nie jest jednak przedmiotem niniejszej publikacji.

Wieloaspektowe systemy odpowiedzialności ponoszonej przez polityków (odpowiedzialność społeczna przed wyborcami, parlamentarna, konstytucyjna i polityczna), jak i urzędników, a także zróżnicowane konstrukcje odpowiedzialności prawnej wpływają na kształt demokratycznej kultury administrowania. Zależy od nich również charakter stosunków pomiędzy zwierzchnikami politycznymi

a podwładnymi urzędnikami. Relacje te mogą mieć charakter w różnym stopniu władczy, z różnym zakresem możliwości niepodporządkowania się poleceniom służbowym przełożonych.

### **NEUTRALNOŚĆ POLITYCZNA**

Apolityczność urzędników administracji publicznej (nazywana też neutralnością polityczną) związana jest z fundamentalną zasadą konstytucyjną równości wszystkich obywateli wobec prawa. Zasada ta zobowiązuje organy państwa: legislacyjne, sądowe i administracyjne, aby nie stosowały w swych działaniach żadnych preferencji religijnych, rasowych czy politycznych. Stąd wymóg równego traktowania każdego z petentów w sposób jednakowy, bez względu na poglądy czy też sympatie polityczne. Osiągnięcie tej równości możliwe będzie, kiedy urzędnicy będą wykonywać swe obowiązki służbowe w sposób obiektywny. W tym aspekcie pracownicy aparatu państwowego powinni stanowić ostoję neutralności w działaniach, które podejmują.

Dobór urzędnika publicznego, w związku z wysoką odpowiedzialnością stania na straży praw regulujących funkcjonowanie państwa, jest oparty na selekcji i podlega ocenie formalnej, merytorycznej, a niekiedy również psychofizycznej. A więc niejako wyjątkiem od tej generalnej zasady jest osoba wybrana w wyborach, np. samorządowych, gdzie kryterium stanowi czysto subiektywna ocena kompetencji (Matkiewicz, str.78.). Jednocześnie jednak rząd musi pracować z osobami sprawnymi, ale i lojalnymi, identyfikującymi się z nim politycznie, tylko bowiem osoby zgadzające się z zasadniczymi celami rządu mogą dać gwarancję skutecznej realizacji jego zamierzeń (Górski, str. 15.).

Zatem z urzędniczego punktu widzenia priorytetową rolą jest przekładanie na język operacyjny konkretnych działań odzwierciedlających wizje polityczne. Funkcjonariusze państwowi jako profesjonaliści, fachowo przygotowani do wykonywania swoich zadań, podejmują strategiczne rozstrzygnięcia, następnie wdrażając je w życie. Przybiera to postać działań administracyjnych o mniejszej dolegliwości społecznej i zindywidualizowanym charakterze, jak na przykład decyzje administracyjne. Stosowanie się do politycznie uzgodnionych aktów normatywnych, na których podstawie są wydawane indywidualne decyzje, bądź podejmowane działania w innych formach prawnych (tj. umowy, negocjacje, czynności organizatorskie), gwarantuje w sposób



stały i powtarzalny urzeczywistnienie wyborów politycznych w życiu poszczególnych obywateli, jak i ich organizacji. Jednak zadaniem kadry urzędniczej jest nie tylko wdrażanie w życie aktów normatywnych i rozstrzygnięć podejmowanych przez zwierzchników politycznych, lecz również szeroko pojęta pomoc im w kształtowaniu treści tych wyborów ogólnych. W tym celu zdobywają, gromadzą, weryfikują wszelkie informacje i dane, które są potrzebne do podejmowania politycznych wyborów. Wykorzystując owe profesjonalne przygotowanie i doświadczenie zawodowe, przedstawiają politykom alternatywne projekty tych rozstrzygnięć z punktu widzenia krótko- i długoterminowych skutków, jakie mogą wywierać. (Kudrycka, 1998)

Jednak główną funkcją urzędników jest wypełnianie jedynie roli usługowo-doradczą -opiniującą. Finalne rozstrzygnięcia i wybory, którymi są zainteresowane i zaangażowane całe grupy obywateli, zależą już od woli polityków.

Po podjęciu rozstrzygnięć przez polityków urzędnicy – bez względu na ich osobistą ocenę – mają obowiązek poszukiwania w sposób twórczy i zaangażowany najbardziej optymalnych metod wdrażania ich w życie. Stosowanie rynkowych mechanizmów i menedżerskich sposobów działania w funkcjonowaniu urzędów administracji publicznej ma skupiać uwagę urzędników nie na ocenie podjętych już aktów, lecz na wartościach efektywnego i racjonalnego działania. Dlatego też podstawową ich rolą jest służenie profesjonalną radą i pomocą w przygotowaniu aktów normatywnych i innych rozstrzygnięć o charakterze politycznym. Nadal, pomimo różnych poglądów na ten temat w teorii administracji publicznej, rola urzędników w strukturze organizacyjnej państwa ma charakter niezaprzeczalnie usługowy wobec ich politycznych zwierzchników. Zgodnie bowiem z utrwalonymi mechanizmami demokratycznymi politycy odpowiadają przed społeczeństwem i parlamentem za treść swoich wyborów. Natomiast członkowie korpusu urzędniczego odpowiadają za swe działania przed zwierzchnikami służbowymi. I co niezwykle istotne, o wartości urzędniczej pracy stanowią profesjonalizm i jakość działań, a nie popularność samych osób.

Skuteczny system oceny urzędnika na podstawie wymienionych kryteriów, minimalizując polityczne preferencje i sympatie, może być załączkiem do funkcjonowania tzw. dobrej administracji. Dobra administracja jest pewnym wyobraźnym dla obywateli ideałem. Jest systemem opartym na zakotwiczonych w konstytucji wartościach,

rzetelnym, sprawnym i efektywnym, działającym według właściwej podstawy prawnej i w formach prawem przewidzianych, w ramach którego są przestrzegane procedury administracyjne, a równocześnie jest elastyczny i odbiurokratyzowany. Występujący jako pojęcie ogólne, niedookreślone, używane było w debatach politycznych na szczeblu ogólnopolskim i lokalnym. Zapisy wprowadzające do obiegu prawnego pojęcie prawa do dobrej administracji stopniowo instytucjonalizowała Rada Europy w swoich rekomendacjach (Lipowicz, str. 1.)

Jednym ze składników prawa do dobrej administracji jest prawo każdego człowieka do tego, aby „organy, urzędy, agencje i instytucje” załatwiły jego sprawę sprawiedliwie. (Lipowicz, str. 9.). Tak więc podczas podejmowania decyzji urzędnik nie może pozwolić sobie na stronniczość polityczną, religijną czy odwoływać się do swojego sumienia. Sprawiedliwość będąca pojęciem szerokim, lecz intuicyjnie rozumianym przez każdego człowieka, jest tą wartością, która powinna cechować każdą podejmowaną decyzję administracyjną.

### **STRONNICZOŚĆ POLITYCZNA**

Antytezą neutralnego postępowania urzędników jest postępowanie politycznie stronnicze. Istnieje szereg powodów takiegoż zachowania, które wyodrębniają cztery podstawowe rodzaje stronniczości:

1. ideowa, partyjna – urzędnicy utożsamiają się z określonymi programami politycznymi partii, z którymi sympatyzują;
2. interesów osobistych – urzędnicy, pod płaszczykiem interesów partyjnych, realizują osobiste cele;
3. wpływów – urzędnicy, ulegając wpływom zewnętrznym, mogą urzeczywistniać interesy partyjne lub indywidualne;
4. wewnątrzorganizacyjna – urzędnicy są zobowiązani względem swoich zwierzchników do stronniczego postępowania.

Powyżej opisane zjawisko, podobnie jak inne symptomy korupcji politycznej, jest najczęściej rezultatem pożądania władzy, pieniędzy lub innych apanaży, a więc przejawia się w postaci stronniczości interesów osobistych lub stronniczości wpływów. Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, funkcjonującym we wszystkich krajach niezależnie od położenia, rodzaju ustroju politycznego, stanu zamożności społeczeństwa. Zjawisko korupcji należy postrzegać w dwóch jego najważniejszych aspektach: etycznym i prawnym. Korupcja w aspekcie etycznym to przede

wszystkim demoralizacja w sferze władzy publicznej oraz w stosunku społeczeństwa do władzy. Z kolei korupcja w wymiarze prawnym związana jest przede wszystkim z nielegalnością określonych zachowań, np. wpływania w sposób zakazany prawem na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej (Chodorowska, str.164.).

Korupcja, mająca źródło w ludzkim egoizmie, opiera się na dążeniu do realizacji własnego indywidualnego celu i prowadzi do zaburzenia norm etycznych, obowiązujących w danym społeczeństwie. Dobro, rozumiane jako przedmiot transakcji korupcyjnej, traci swoją wartość moralną, staje się powszechnie dostępne. Zaciera się tym samym granica między dobrem a złem (Szachowicz, str.12.). Z punktu widzenia wspomnianych wcześniej zasad dobrej administracji istotną sprawą jest rozgraniczenie interesu publicznego od interesów indywidualnych urzędnika (Augustyniak, Kaźmierczuk, str. 31.).

Jednakże dopóki chciwość kierować będzie działaniem człowieka, dopóty wszelkie postacie patologii politycznych pojawiać się będą w życiu publicznym.

Katalog metod przeciwdziałania stronniczości politycznej składa się nie tylko z rozwiązań w prawie i postępowaniu karnym, lecz także działań profilaktycznych, m.in. instytucji organizacyjno-proceduralnych służących racjonalizacji procesu administrowania i sposobów postępowania funkcjonariuszy publicznych (Kudrycka, 1998, str. 91.)

W tym miejscu należy zastanowić się nad przyczynami stronniczości politycznej i krótko wyjaśnić jej przyczyny. Urzędnicy bowiem postępują w sposób zawiniony i niezawiniony przez siebie, kierując się inicjatywą własną lub pochodzącą od osób trzecich. To podejście klaruje trzy sytuacje.

Pierwsza z nich ma miejsce, gdy urzędnik służby cywilnej w sposób zawiniony przez siebie narusza neutralność polityczną z własnej inicjatywy. Motorem napędowym stronniczości jest chęć „przypodobania się” swym zwierzchnikom politycznym, a przejawia się ona w uczestniczeniu w kampaniach politycznych na ich rzecz, aktywny udział w życiu partii, która wygrała wybory, itp. Te okoliczności stwarzają zagrożenie, iż w działaniach służbowych interesy partii będą stanowić dla urzędnika wartość większą niż interes publiczny. Zabiegając o łaski przełożonych, w celu osiągnięcia takich korzyści jak awans, nagroda czy też wyższa pensja, mogą – zamiast neutralnie wykonywać swe funkcje – uczestniczyć w grze politycznej. Urzędnik narusza samoczynnie neutralność polityczną także

poprzez działania służbowe, w których kieruje się własnymi przekonaniem i sympatiami politycznymi. Istnieje ryzyko niesubordynacji działań wobec programu politycznego rządu, co pociąga za sobą odpowiedzialność służbową (Kudrycka, 1998).

Druga ze wspomnianych sytuacji wiąże się z bezpośrednim zawinionym naruszeniem neutralności politycznej przez urzędników wówczas, gdy inicjatorami tych naruszeń są osoby trzecie. Ulegają oni naciskom parlamentarzystów (skoro to oni są przedstawicielami organów władzy), przedstawicieli partii politycznych, z którymi sympatyzują, oraz wszelkim naciskom lobbingu. Sprawowanie pełnionej przez urzędników funkcji jest poddane próbie, ponieważ nie łatwo jest odmówić swoim kolegom lub osobom politycznie szanowanym (Kudrycka, 1998).

Ostatnia konfiguracja stronniczości wiąże się z pośrednim naruszeniem neutralności politycznej przez urzędników na skutek poleceń służbowych ich przełożonych. Przejawia się ona jako wykonywanie aktów kierownictwa wewnątrzorganizacyjnego. Czołowe stanowiska w aparacie administracji państwowej zajmują politycy, a najwyższe pozycje w służbie cywilnej osoby łatwo usuwalne z urzędów, stąd wynika konieczność dbania o partykularne interesy partii bardziej niż o interes publiczny (Kudrycka, 1998).

## **PODSUMOWANIE**

W każdym sprawnie działającym państwie istnieje potrzeba tworzenia autorytetu organów państwa. W wyniku działalności funkcjonariuszy publicznych formułujesz obraz państwa oraz wyobrażenie o sprawiedliwości i prawie. Autorytet państwa budują bowiem jego funkcjonariusze i osoby wypełniające zadania najważniejszych jego organów.

Podstawową cechą demokratycznego systemu jest możliwość rozróżnienia tych, którzy sprawują swój urząd w wyniku bezpośredniego lub pośredniego procesu wyborczego, od osób, które tworzą stałą służbę cywilną. Ich rola w zarządzaniu państwem jest ogromna, dlatego dobrze funkcjonujące mechanizmy demokratyczne mają za zadanie utrzymanie między nimi równowagi. Ci, którzy sprawują swe funkcje w wyniku wyborów, są odpowiedzialni za realizację wyrażonych w nich oczekiwań społecznych i podstawowym ich zadaniem jest sprawowanie kierownictwa politycznego nad zawodową służbą cywilną. Ważne jest jednakże, aby respektowali oni rolę, wypełnianą przez profesjonalnych urzędników.

## **AKTY PRAWNE**

- Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji” Warszawa 2003 /aneks/ i cytowane tam rekomendacje dotyczące także władz lokalnych. R (80) z 11.03.1980, R (81) 19 z 25.11.1981, R 84/15 z 18.09.1984, R 91/10 z 9.09.1991,
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997 nr 78 poz. 483., 2.04.1997 r.,
- Ustawa o służbie cywilnej, DzU 2008 nr 227 poz. 1505., z 21.11.2008 r.,
- Ustawa o pracownikach samorządowych, DzU 2008 nr 223, poz. 1458. z późn. zm., 21.11.2008,
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 w sprawie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. 2011 nr 93 poz. 953.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Augustyniak, M., Kaźmierczuk, M. (2012), Antykorupcyjne znaczenie etyki zawodowej – perspektywa teoretyczna, *Journal of Modern Science*, tom 4/15,
- Buczyński, Sz. M., Banaszekiewicz A. (2012), Korupcja osób na eksponowanych „stanowiskach politycznych z perspektywy white collar crime, *Journal of Modern Science*, tom 4/15,
- Chodorowska, A.E., Stopińska J.M. (2012), Korupcja w ochronie zdrowia, *Journal of Modern Science*, tom 4/15,
- Kudrycka, B. (1998), *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa,
- Lipowicz, I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, (w:) *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Państwo w służbie obywateli*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005,
- Matkiewicz, D. (2012) , Wpływ nieodpłatnej pracy na kreowanie postaw etycznych pracowników sektora publicznego, *Journal of Modern Science* tom 4/15,
- Sitek, B. (2008), *Lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i Lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*. Poznań: Ars boni et aequi,

Szachowicz, E.B. (2012), Korupcja a dobro moralne, Journal of Modern Science, tom 4/15.

**ŹRÓDŁA INTERNETOWE:**

Górski, A., Civil servans czy politicus servans?

[http://www.artur-gorski.waw.pl/?page\\_id=55](http://www.artur-gorski.waw.pl/?page_id=55), dostęp: 10.08.2014.