Lilla Młodzik[1]

Profil osobowo-moralny funkcjonariuszy mundurowych

Wprowadzenie

Funkcjonariusz mundurowy należy do szczególnej grupy dyspozycyjno-mundurowej[2], określanej mianem „formacji mundurowej". W języku polskim pojęcie formacji ma wieloznaczny charakter. „Często używa się go na określenie zorganizowanych struktur osobowych, wyróżniających się szczególnymi cechami zewnętrznymi, takimi jak: umundurowanie, uzbrojenie. Ponadto jest ono interpretowane z określonymi podmiotami wyposażonymi w zadania publiczne, realizowane za pomocą prawnych form działania i którym ustawodawca przypisuje prawo do użycia szczególnych środków działania. Dopiero te dwa elementy ze sobą połączone: umundurowanie i zakres działania pozwalają na odniesienie się do znaczenia pojęcia «formacje mundurowe»"[3].

Na warstwy dyspozycyjne składają się wszystkie jednostki, których źródłem egzystencji jest przynależność do zorganizowanych grup o szczególnym charakterze, tj. wojska, policji, innych służb mundurowych i paramilitarnych[4]. Według Zdzisława Zagórskiego członkowie grup

[1] Dr Lilla Młodzik — Uniwersytet Zielonogórski, doktor nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu — obecnie Uniwersytet Ekonomiczny). Zainteresowania naukowe: psychospołeczne aspekty zarządzania organizacją publiczną dotyczące uwarunkowań zachowań jednostek i grup społecznych (motywacje, podejmowanie decyzji, komunikowanie się, przywództwo, kultura organizacyjna, relacje władzy), ze szczególnym uwzględnieniem organizacji zajmujących się bezpieczeństwem.

Adres do korespondencji: <lilla-mlodzik@wp.pl>.

[2] J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016, s. 53.

[3] S. Pieprzny, E. Ura, *Pojęcie formacji mundurowych* [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 17.

[4] Z. Morawski, *Prawne determinanty pozycji, roli i statusu warstw dyspozycyjnych społeczeństwa Polski na przykładzie trzech organizacji formalnych,* Wrocław 2005, s. 22.

dyspozycyjnych zdobywają swoje środki utrzymania, oddając się do dyspozycji nadrzędnym dysponentom. Dyspozycyjność, zdaniem wspomnianego autora, oznacza „poddanie się [...] rozkazodawstwu, hierarchii, dyscyplinie, musztrze, skoszarowaniu, umundurowaniu i znacznemu ograniczeniu życia rodzinno-osobistego, na rzecz wewnątrzgrupowych i zewnątrzgrupowych, czyli segmentacyjnych ról społecznych”[5]. Ujawnia się przy tym (wyróżniona w socjologii) warstwa społeczna o dwóch kryteriach: pozostawanie członków grupy w specyficznym (określonym prawem) stosunku społecznym oraz szczególnej roli, jaką odgrywają one w społeczeństwie. Grupy dyspozycyjne lokowane są w sferze bezpieczeństwa, ponieważ przyczyną ich tworzenia przez państwo jest utrzymanie spokoju publicznego, zapobieganie i zwalczanie przestępczości itp.

Organizacja pracy (służby) w formacjach mundurowych opiera się na stosunku służbowym. Ten ostatni „nie ma systemowej definicji, ale uważany jest za szczególną postać stosunku administracyjnego, będącego stosunkiem prawnym jednostki do państwa, polegającym na zatrudnieniu jej w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły, czynności związanych z realizacją władzy państwowej”[6]. Zestaw podstawowych charakterystyk dla omawianych służb można opisać poprzez następujący, odnoszący się do wszystkich funkcjonariuszy mundurowych, opis: „Policjant od momentu mianowania, będącego wynikiem dobrowolnego wstąpienia do służby, poddać się musi regułom pełnienia służby nacechowanej (obok specjalnych uprawnień) również szczególnymi obowiązkami. Te reguły to przede wszystkim pełna dyspozycyjność, zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia [...] oraz ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się”[7]. Zasada dyspozycyjności ma ścisły związek z etyką[8].

[5] Z. Zagórski, *Grupy dyspozycyjno-mundurowe w toku transformacji. Struktura segmentacyjna a kondycja społeczeństwa Trzeciej Rzeczypospolitej* [w:] T. Leczykiewicz, Z. Zagórski (red.), *Wojska i inne grupy dyspozycyjne w perspektywie socjologicznej,* „Poglądy i Doświadczenia” 2000, wydanie specjalne, s. 13.

[6] K. Baszak, *Wojskowa służba kobiet w różnych armiach świata* [w:] K. Dojwa, J. Maciejewski (red.), *Kobiety w grupach dyspozycyjnych społeczeństwa. Socjologiczna analiza udziału i roli kobiet w wojsku, policji oraz innych grupach dyspozycyjnych,* Wrocław 2007, s. 11.

[7] M. Buryś, *Mobbing w kontekście etyki zawodowej policjanta i jego odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w:] P. Jóźwiak, K. Opaliński, *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Piła 2013, s. 9.

[8] Słowo „etyka” pochodzi właśnie od starogreckiego słowa „ethos” oznaczającego różne wartości i ideały, w tym także etyczne, które dziś nazwalibyśmy raczej moralnymi, ponieważ łączono z nimi zwyczaje i obyczaje. Antyczna filozofia posługiwała się tym terminem w celu oznaczenia niezmiennej natury zjawisk fizycznych, moralnych, a także artystycznych. Arystoteles podzielił cnoty ludzkie na etyczne (cnoty charakteru) i dianoetyczne (cnoty rozumu), a naukę, która poznaje cnoty etyczne (piękne charaktery, obyczaje) nazwał etyką. Łacińskim odpowiednikiem grec. słowa „ethos” jest słowo „mos”, które znaczy tyle co charakter, usposobienie,

Po pierwsze, jak wynika z literatury przedmiotu[9], a także z ogólnego przekonania, celem działania służb mundurowych jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, traktowanego w kategoriach wartości, oznaczającej doświadczanie dobra. Jeśli więc rozumieć etykę jako naukę o czynieniu dobra, wynika z tego, że fundamentem służby funkcjonariuszy mundurowych są wartości i normy moralne i to one wyznaczają idee i powołanie do zawodu. Nie można rozpatrywać etyki służby bez całościowego spojrzenia na (współ)działanie w zawodzie, jedynie jako sfery duchowej czy estetycznej, ponieważ samo prawo nie określa precyzyjnie pewnych zachowań, które wynikają z codziennych obowiązków rozpatrywanych w charakterze dyscyplinarnym. Stąd zapewne wspomniane określenie legalizmu etycznego.

Po drugie, jak twierdzi Jolanta Itrich-Drabarek, biorąc pod uwagę zakres i specyfikę zagrożeń, z jakimi muszą mierzyć się funkcjonariusze mundurowi (w kontekście omawianej dyspozycyjności) — przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, gospodarcze, korupcja, przemyt, handel ludźmi, przestępstwa „białych kołnierzyków", zagrożenia w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, terroryzm — należy rozważyć, czy można odnaleźć wspólny wykładnik etyczny, którym ci funkcjonariusze powinni się kierować. Wymieniana autorka proponuje pojęcie legalizmu etycznego, czyli specyficznego związku prawa z normami etycznymi, który jest „[…] jedyną dostępną i uzasadnioną drogą postępowania (postawą) funkcjonariuszy mundurowych[10].

Po trzecie, do podstawowych obowiązków np. policjanta należy wywiązywanie się z zobowiązań wynikających ze złożonej przed podjęciem służby roty ślubowania: „Ja obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej, oraz wykonywać rozkazy i polecenia

obyczaj. Rzymianie, wzorując się na Grekach, utworzyli od słowa „mos" — „moris" (zwyczaj, obyczaj) przymiotnik „moralis", a od niego rzeczownik „moralistas" (moralność) i zaczęli odróżniać ten termin od pojęcia „ethica" oznaczającego (z woli Arystotelesa) naukę o moralności. J. Jarco, *Wybrane elementy filozofii i etyki*, Wrocław 1998, s. 42–43. Etos (gr. *ethos* — obyczaj, zwyczaj) — styl, sposób życia, postawa danej grupy społecznej (zawodowej) wyróżnionej z uwagi na całokształt wyznawanych i realizowanych w praktyce wartości, szczególnie moralnych i obyczajowych. S. Jedynak (red.), *Mały słownik etyczny*, Bydgoszcz 1994, s. 60.

[9] M.in.: I. Grzebyk-Dulak, *Adaptacja społeczno-zawodowa formacji mundurowej. Studium teoretyczno-empiryczne*, Warszawa 2017; E. Wiszowaty, *Etyka policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014; E. Ura, S. Pieprzny (red.), *95 lat służb policyjnych w Polsce,* Rzeszów 2015; L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2017; A. Letkiewicz, *Etyka w zarządzaniu Policją,* Szczytno 2012; D. Bąk, *Etos urzędnika*, Warszawa 2007.

[10] J. Itrich-Drabarek, *Etyka…*, wyd. cyt., s. 34.

przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej”[11].

Przykłady zasad etycznych, odnoszących się do urzędników publicznych (w tym do funkcjonariuszy mundurowych), wymieniają Michał Kulesza i Magdalena Niziołek[12]:

— pracę na stanowisku publicznym traktuj jako służbę ludziom, nie zaś jako panowanie nad ludźmi,
— przestrzegaj obowiązującego prawa stanowionego i moralnego,
— szanuj przyrodzoną godność wszystkich ludzi i sam zachowuj się godnie zarówno w miejscu pracy, jak i poza miejscem pracy,
— nie sprzeniewierzaj się urzędowi, który piastujesz,
— nie demoralizuj innych swoim postępowaniem,
— eliminuj despotyzm i bezwzględność w kontaktach z ludźmi,
— przyczyniaj się do wzrostu zaufania obywateli do państwa,
— traktuj wszystkich sprawiedliwie, nie dyskryminując nikogo z jakiejkolwiek przyczyny,
— chroń życie każdego człowieka, chroń każdego obywatela, jego prawa i wolności,
— okazuj wspólnotę z innymi, wspomagaj zwłaszcza ubogich,
— chroń kulturę, tradycję, dziedzictwo własnego narodu i jego tożsamość,
— w żadnej formie i w żadnych okolicznościach nie nadużywaj piastowanego stanowiska publicznego dla własnych lub cudzych, partykularnych korzyści, bądź bezinteresowny i bezstronny,
— nie rozpowszechniaj nieprawdziwych informacji,
— bądź lojalny wobec przełożonych i podwładnych,
— bądź skromny, unikaj pychy,
— unikaj zachowań, które mogłyby wzbudzić podejrzenie, że wyróżniasz jakąś osobę lub grupę,
— unikaj zachowań, które mogłyby umożliwić innym ludziom dojście do wniosku o niemożności uznania twojego charakteru za nieskazitelny,
— zachowaj umiar i oględność w wypowiedziach publicznych, nie plotkuj, bądź dyskretny, nie demonstruj swojego osobistego stosunku do załatwianych spraw,
— nie reklamuj swej publicznej funkcji, nie pozyskuj klienteli, poklasku,

[11] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 161), art. 27 pkt 1.

[12] Dziś urzędnikiem publicznym (funkcjonariuszem publicznym) jest w potocznym rozumieniu — tzn. w dużym uproszczeniu — każdy zatrudniony w organizacji publicznej. Termin ten wywodzi się od łac. *officium* — służba, obowiązek, powinność. Obecnie przyjmuje się, że służba publiczna oznacza sytuację osób zatrudnionych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach oraz wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 76–77, 217–218. Definicję prawną funkcjonariusza publicznego oraz osoby pełniącej funkcję publiczną formułuje Kodeks karny. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553), art. 115 § 13, art. 115 § 19.

— bądź opanowany i taktowny, zachowaj powagę konieczną do sprawowania urzędu publicznego,
— sprawując urząd publiczny, nie prowadź równocześnie własnego przedsiębiorstwa zarobkowego, nie podejmuj zajęć podatkowych, które kolidowałyby z piastowanym urzędem publicznym, nie podejmuj żadnej działalności, dla wykonywania której mogłyby być wykorzystane przez ciebie informacje uzyskane w toku sprawowania urzędu,
— w wypowiedziach publicznych unikaj wyrażeń obraźliwych, nie posługuj się groźbą ścigania karnego lub dyscyplinarnego,
— powierzony urząd publiczny sprawuj wedle swej najlepszej wiedzy i woli, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością.

Wymienione normy stanowią punkt wyjścia do dalszych rozważań na temat osobowego wzoru funkcjonariusza mundurowego. Proponuje się przyjąć następujące elementy do analizy, stanowiące pewną logiczną całość, płaszczyznę: a) cnoty obywatelskie, b) dobór kadr do służb mundurowych, c) cechy osobowo-moralne, d) samodoskonalenie i rozwój służb mundurowych. Analizowany przez autorkę artykułu profil wynika z przeniesienia modelu aretologicznego (cnót) na grunt etyki formacji mundurowych[13].

Cnoty obywatelskie

Aretologia w proponowanym ujęciu nie rozdziela przedmiotu i podmiotu moralnego[14]. Nie ogranicza się do „sztywnego" katalogu powinności, ale ma charakter sytuacyjny, gdyż takie cechy, jak uczciwość, rzetelność i sumienność, obejmują i przenikają całokształt zadań powierzonych urzędnikowi publicznemu, a nie tylko jego wybrane fragmenty. W odniesieniu do funkcjonariuszy mundurowych określa normy, jakimi powinni się oni kierować podczas pełnienia służby i poza nią. Obejmuje tym samym zarówno uniwersalne (m.in. uczciwość i odpowiedzialność), jak i specyficzne dla profesji, reguły etyczne. W zestawie zasad charakterystycznych dla funkcjonariuszy znajdują się takie, które dotyczą[15]:
— działania zgodnego z prawem,
— troski o dobro publiczne,
— neutralności politycznej i bezstronności,
— lojalności zawodowej wobec zwierzchników i współpracowników,
— transparentności działań,
— patriotyzmu,
— honoru i odwagi,

[13] Model aretologiczny, który można zastosować do funkcjonariuszy mundurowych, zaproponował Barankiewicz: „Na gruncie etyki w administracji publicznej można mówić o określonym modelu aretologii urzędniczej". T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 183.

[14] R. Audi, *Etyka cnót w teorii i praktyce* [w:] N. Szutta (red.), *Współczesna etyka cnót: możliwości i ograniczenia,* Warszawa 2010, s. 39–65.

[15] J. Itrich-Drabarek, *Etyka…*, wyd. cyt., s. 38.

— profesjonalizmu i skuteczności działania,
— predyspozycji i pożądanych cech osobowościowych.

Współcześnie termin „obywatel" oznacza[16]:

1. Rodzaj więzi prawnej łączącej jednostkę z państwem.
2. Zespół wolności, praw i obowiązków obywatelskich, regulowanych w konstytucjach, konwencjach międzynarodowych i ustawach.
3. Aktywność obywateli, wierność, troskę o sprawy publiczne, partycypację w sprawowaniu władzy.

Ostatnie określenie odnosi się m.in. do wymiaru etycznego, który można interpretować, odnosząc się do przywoływanej etyki cnót. Przyjmuje ona, że obywatelstwo posiada nie tylko sens prawny czy polityczny, ale także moralny, w znaczeniu cnót obywatelskich. Działania obywatelskie to dziś wymóg życia społecznego i publicznego nie tylko w znaczeniu działań w sferze nieinstytucjonalnej jak fundacje, ruchy, stowarzyszenia, zrzeszenia, ale to także wyraźne oczekiwanie wobec tych, którzy realizują określone role instytucjonalne[17].

W krajowej literaturze za inspirujący i wciąż aktualny uznać należy wzór cech obywatelskich proponowany przez Marię Ossowską[18]. Podział wspomnianej autorki należy do nielicznych w Polsce opracowań z pozycji względnie niezależnej ideologicznie[19]. Obejmuje on jedenaście następujących cech obywatela:

1. Posiadanie aspiracji perfekcjonistycznych.
2. Otwartość umysłu.
3. Stała wewnętrzna dyscyplina.
4. Tolerancja.
5. Aktywność podmiotu, rozumiana jako próba poprawy warunków życia i dążenie do urzeczywistniania aspiracji perfekcjonistycznych.
6. Odwaga.
7. Uczciwość intelektualna.
8. Postawa krytyczna.
9. Odpowiedzialność za słowa wypowiadane publicznie.
10. Uspołecznienie.
11. Postawa szacunku wobec przeciwnika w walce.

Całokształt wymienionych elementów ukazuje fundamentalne znaczenie cech dobrego obywatela dla funkcjonariuszy mundurowych. W ujęciu autorki istotnym elementem etycznego wzoru osobowego funkcjonariusza jest, w skrócie — człowiek, który jest dobrym obywatelem. Szczególnie istotne są przy tym umiejętności współdziałania, postawy prospołeczne i organizacyjne. Będzie o tym mowa w dalszej części artykułu.

---

[16] T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu...*, wyd. cyt., s. 209.

[17] E. Balawejder, *Wprowadzenie* [w:] tenże (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007, s. 6.

[18] M. Ossowska, *Wzór demokraty. Cnoty i wartości,* Lublin 1992, s. 15–30.

[19] Warto przypomnieć, że w okresie narastającej propagandy marksistowskiej, w latach 1952–1956, Ossowska wraz z mężem została odsunięta od pracy naukowo-dydaktycznej między innymi za negowanie roli kryteriów politycznych w nauce oraz ścisłe rozróżnienie nauki i ideologii.

Dobór kadr do służby

Naruszenie zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy mundurowych może prowadzić do następujących, patologicznych zachowań[20]:
— korupcji urzędniczej w formie sprzedajności i przekupstwa,
— korupcji komercyjnej (gospodarczej),
— korupcji politycznej,
— klientelizmu, kumoterstwa, nepotyzmu,
— buty urzędniczej,
— patologicznej partyjności,
— zjawiska nomenklatury,
— mobbingu i molestowania seksualnego,
— cynizmu i omnipotencji.

Aby uniknąć wymienionych oraz wszelkich innych problemów wynikających z braku kwalifikacji (również etycznych) funkcjonariuszy objawiających się niewłaściwym zachowaniem na służbie i poza nią, należy odpowiednio dobierać kadry.

Jeśli zakładamy, że kadra mundurowa ma spełniać określone wymagania etyczne, to konsekwentnie należy przyjąć, że już na pierwszym etapie budowania formacji, należy przeprowadzić określony dobór kandydatów, m.in. ze względu na ich cechy osobowo-moralne. Szanse takie daje wieloetapowy proces rekrutacji obejmujący najczęściej: test wiedzy ogólnej, test sprawności fizycznej, test psychologiczny, rozmowę kwalifikacyjną i komisję lekarską oraz poprzedzające postępowanie sprawdzające, którego celem jest ustalenie, czy kandydat może otrzymać dostęp do informacji niejawnych, potwierdzony „poświadczeniem bezpieczeństwa". Z punktu widzenia rozważań istotny wydaje się test psychologiczny, w trakcie którego psycholog sprawdza cztery obszary:
— predyspozycje intelektualne kandydata, w tym zdolność rozwiązywania problemów, pamięć i spostrzeganie,
— zachowania społeczne, w tym motywację do pracy z ludźmi, konstruktywne działania wobec konfliktów,
— stabilność, w tym zdolność samokrytycyzmu, odporność na trudne sytuacje zawodowe,
— postawę w pracy, w tym zdolność podporządkowania się, dokładność i staranność wykonywania zleconych zadań.

Brak jest przy tym wyodrębnienia kategorii etycznych (np. poprzez *screening* etyczny) jako, bądź odrębnego etapu, bądź konkretnych zmiennych etycznych (ściśle określonych) w poszczególnych częściach rekrutacji. Podporządkowanie się, dokładność i staranność mogłyby stanowić punkt wyjścia do szerszego ujęcia omawianej kategorii.

Z etycznego punktu widzenia należy założyć, że człowiek i jego osobowość są czymś integralnym, dlatego można wnioskować, że ktoś, kto w życiu prywatnym ujawnia określone cechy charakteru i dyspozycje,

[20] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka*..., wyd. cyt., s. 112.

pozytywne bądź negatywne, będzie w dużej mierze przenosił owe trwałe cechy na grunt pracy zawodowej[21]. Zakłada się również, że osoby o ukształtowanej już i sprawdzonej życiowo wrażliwości etycznej stanowią, do pewnego stopnia, gwarancję pożądanego poziomu etycznego[22].

Z różnych koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi, autorka hołduje podejściu, że w procesie rekrutacji funkcjonariuszy mundurowych należy od razu zwrócić się do kandydatów odpowiednich (na podstawie ustalonych predykatorów), z których należy wybrać tych najlepszych. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym kwestia wynagrodzenia za służbę oraz przyjęte metody, sposoby i kryteria weryfikacji poziomu moralnego kandydata. Z drugiej strony, należy pamiętać, że standardy etyczne powinny odnosić się zawsze do całokształtu działań administracji publicznej, z zachowaniem takich zasad, jak: jawność, bezstronność, przejrzystość, równe szanse zatrudnienia, rzeczowość, niedyskryminacja ze względu na płeć, wiek, pochodzenie, wyznanie czy preferencje seksualne. Są to warunki uczciwego naboru na nieobsadzone miejsca pracy, budzący zaufanie u obywateli. Zdaniem autorki wymiar ten stanowi największy moralny sens. Kadra prowadząca nabór w sposób przypadkowy, czy w wyniku szeroko rozumianej korupcji, tzn. faworyzacji, protekcji, zależności, nacisków, braku jawności i konkurencyjności, pozyskiwać będzie prawdopodobnie kandydatów nieodpowiednich, a krytyczne konsekwencje z tym związane ponosić będzie cała formacja (zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji). W Polsce, jak twierdzi Władysław Mikułowski, system oraz praktyki naboru należy zaliczyć do najpoważniejszych patologii w sferze życiapublicznego, co więcej jest to zjawisko szeroko i głęboko zakorzenione w świadomości społecznej i kulturze administracyjnej[23].

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uregulowania wymaga sprawa ustawowych wymogów, jakie muszą spełniać kandydaci do służb mundurowych. Pomimo zbliżonej specyfiki działań poszczególnych formacji wymogi te znacząco się różnią. Ponadto dostrzeżono wiele nieprawidłowości. Na przykład w Policji dotyczyły one zbyt długiego przechowywania informacji o kandydatach, długotrwałości postępowań kwalifikacyjnych, niewłaściwego ich dokumentowania, braku konsekwencji w określeniu wymagań w zakresie sprawności fizycznej kandydatów do służby i funkcjonariuszy, nieefektywne realizacje szkoleń doskonalących i specjalistycznych. W odniesieniu do bazy szkoleniowej stwierdzono stan uniemożliwiający zabezpieczenie w całości potrzeb szkoleniowych. Zarzucono brak zrównoważenia przez prowadzony nabór, rosnącej systematycznie liczby wakatów w Policji, wynikającej również z odejść funkcjonariuszy

[21] S. Samol, *Zasady funkcjonowania służby publicznej w Polsce* [w:] K Miaskowska-Daszkiewicz, M Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej,* Lublin–Warszawa 2010, s. 310.

[22] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 133–134.

[23] W. Mikułowski, *Faworyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje* [w:] P.J. Suwaj, D.R Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 441–462.

ze służby[24]. Niedobór ten pogłębia się również z innych przyczyn: spadek stopy bezrobocia w innych sektorach oraz upowszechnianie się elastycznego zatrudnienia, tzw. zatrudnienia tymczasowego, sytuacyjnego — na okres niezbędny do wykonania pracy, gdy jest na nią zapotrzebowanie. Zwiększa się wobec tego ryzyko przyjmowania na służbę różnych kandydatów, ale z drugiej strony być może mundur chcą założyć ci zdecydowani, najbardziej odpowiedni.

Cechy osobowo-moralne funkcjonariusza mundurowego

Tomasz Barankiewicz dzieli cechy moralne na naczelne i pomocnicze, zwracając uwagę na ich „powinnościowy", a nie zakazowo-nakazowy charakter. Zdaniem autora, funkcjonariusz powinien być[25]:

a) po pierwsze (cechy naczelne):
— uczciwy,
— uprzejmy i życzliwy,
— odpowiedzialny i gotowy do przyjęcia krytyki;
b) po drugie (cechy pomocnicze, które stają się moralnie dobre w powiązaniu z cechami naczelnymi)[26]:
— rzetelny,
— sumienny,
— dążący do rozwoju zawodowego.

Uczciwość w wąskim, interesującym nas wymiarze to taka osobowo-moralna cnota, która w postępowaniu rozumiana jest jako prawość, powstała na fundamencie trzech podstawowych wartości: prawdy, poczucia godności własnej i innych oraz odrzucenia tego, co złe. Według Tomasza Barankiewicza oznacza to: respektowanie prawdy materialnej, a nie działaniu wbrew faktom, czyli na postrzeganiu i opisywaniu rzeczy takimi, jakimi są w rzeczywistości, a nie jakimi chcielibyśmy, aby one były; respektowaniu w każdej sytuacji godności każdego człowieka, niezależnie od m.in. płci, pochodzenia, statusu społecznego; rezygnację z różnego rodzaju niegodziwych sposobów działania, środków i metod osiągania celu, takich jak: manipulowanie, zatajanie, fałszowanie, unikanie przepisów prawa, wykorzystywanie układów i znajomości, zastraszanie — cech, które coraz szerzej w potocznym obiegu bywają nazywane „życiową zaradnością" a nawet „skutecznością"[27].

W treści np. zasad etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej można przeczytać: „[…) szanuje prawa i godność innych osób, ich wartości

[24] Najwyższa Izba Kontroli, *Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej. Informacja o wynikach kontroli,* Warszawa 2013, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb-p_12_093_20130301102043136212964 3-01,typ,kk,PDF>, 15 czerwca 2016 r.

[25] T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu…*, wyd. cyt., s. 223–244.

[26] R. Audi, P.E. Murphy, *The Many Faces of Integrity*, „Business Ethics Quarterly" 2006, nr 1, s. 3–21.

[27] T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu…*, wyd. cyt., s. 225.

kulturowe, symbole, język, obyczaje i tradycje”[28]. Dlatego należy zauważyć, że uczciwość występuje obok pojęć praworządności i godności, stanowiąc triadę normatywną, którą interpretować należy integralnie.

Kolejne cechy — uprzejmość i życzliwość — często są traktowane jak synonimy. W szczegółach — pierwsze z nich odnosi się przede wszystkim do formy zachowań charakteryzujących się ogładą, taktem, kulturą osobistą i okazaniem szacunku, natomiast drugie koncentruje się na wewnętrznym aspekcie przyjaznego współżycia z innymi, opartego na zainteresowaniu ich własnym dobrem.

Zarówno uprzejmość, jak i życzliwość nabierają szczególnego znaczenia w kontaktach zewnętrznych funkcjonariusza z obywatelem w przypadku:
— udostępniania informacji osobom zainteresowanym konkretną sprawą,
— rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów publicznych,
— różnego rodzaju tajemnic chronionych prawnie,
— przeciwdziałania sytuacjom konfliktowym,
— przeciwstawiania się chłodnej postawie urzędniczej,
— przeciwdziałaniu wyniosłości i bucie urzędniczej, jako środek zapobiegający brakom, uchybieniom urzędniczym, a nawet zachowaniom patologicznym (w tym mobbingowi).

Kolejne cechy naczelne — odpowiedzialność i gotowość do przyjęcia krytyki — dotyczą: a) zdolności bycia odpowiedzialnym za coś lub kogoś lub gotowość ponoszenia konsekwencji określonego działania (również jego zaniechania), b) sposobu świadomego odpowiedzialnego działania, gdy podmiot stara się być we wszystkich jego fazach i celach uczciwy, staranny, profesjonalny, działa zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą.

Rzetelność i sumienność to cechy pomocnicze omawianego profilu osobowo-moralnego urzędnika publicznego. Funkcjonariusz rzetelny jest aktywny i twórczy w wykonywaniu zadań, nie ograniczając się jedynie do mechanicznego i biernego stosowania przepisów prawa, dlatego ta cecha stanowi istotny element profesjonalizmu urzędnika. Sumienność natomiast jest jedną z dyrektyw rzetelności, łączona ze sprawnością oraz osobistą odpowiedzialnością. Sumienność nie przekreśla samodzielności, inicjatywy, elastyczności. Funkcjonariusz nie powinien tylko czekać na polecenia przełożonego, a następnie schematycznie je wykonywać, traktując jak „wojskowe rozkazy”[29].

W badaniach Lilli Młodzik[30], dotyczących kultury współdziałania funkcjonariuszy Straży Granicznej, na którą składa się m.in. etos służby, w większości respondenci uważają, że przynależność do grupy zawodowej wymaga szczególnych kompetencji związanych z misją publiczną; za najbardziej przydatne cechy zawodowe uznają gotowość i chęć współdziałania

[28] Zarządzenie nr 11 komendanta głównego Straży Granicznej z 20 marca 2003 r. w sprawie etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG, nr 1, poz. 7).

[29] T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu...*, wyd. cyt., s. 238–241.

[30] L. Młodzik, *Kultura współdziałania służby ochrony bezpieczeństwa publicznego na przykładzie funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej*, Zielona Góra 2018, s. 162.

oraz odpowiedzialność (93%, jako cecha wymagana, a 75,5% cecha deklarowana jako posiadana), natomiast przestrzeganie zasad etyki zawodowej w znacznej większości uważają za niezbędne (prawie 80% badanych).

Ostatnią z cech pomocniczych jest dążenie do rozwoju i doskonalenia zawodowego. W Policji czy też Straży Granicznej system szkolenia i rozwoju jest szczególnie rozbudowany. Niestety, jak pokazują badania funkcjonariuszy z 2015 r., współczesny system oferty edukacyjnej wymaga korekty. Okazuje się, że potrzeby szkoleniowe funkcjonariuszy nie są w pełni zaspokojone (tabela 1). Proponuje się m.in. zwiększenie częstotliwości badań potrzeb szkoleniowych oraz upowszechnienie modelu badań podmiotowych, w których to respondent definiuje własne deficyty kwalifikacji i kompetencji.

Tabela 1

Stopień, w jakim aktualna oferta szkoleniowa zaspokaja potrzeby edukacyjne respondentów

Lp.	Stopień, w jakim aktualna oferta szkoleniowa formacji zaspokaja potrzeby edukacyjne respondentów	N*	%
1.	Najwyższy — maksymalny (oferta w pełni zaspokaja moje potrzeby szkoleniowe)	1	1
2.	Średni — optymalny (często zdarzają się kursy, które wypełniają luki w obszarze moich kompetencji zawodowych)	30	29,1
3.	Niski — minimalny (rzadko zdarzają się kursy, które wpisują się w moje indywidualne potrzeby)	63	61,1
4.	Nie zabezpiecza	8	7,8
5.	Inne	1	1
Razem		103	100

* N — liczba respondentów

Źródło: P. Gawroński, D. Hryszkiewicz, J.R. Truchan, *System szkolenia w Policji i Straży Granicznej. Funkcja złożona i rzeczywista*, Szczytno 2015, s. 138.

Z pewnością warto przyjrzeć się bliżej temu zagadnieniu w konkretnych badaniach empirycznych, ponieważ ma to wpływ na sprawność wykonywania przez funkcjonariuszy zadań służbowych.

Istotne jest uwzględnianie kryterium doskonalenia w obowiązkowej ocenie okresowej oraz szkoleń w zdobywaniu kolejnych stopni w korpusie. Ponadto rozwój zawodowy stanowi dziś bardzo ważny element aktualnych koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi, opartych na tworzeniu kapitału ludzkiego organizacji, obejmujący: planowanie i alokację zasobów ludzkich, ocenę pracy i pracowników, systemy motywowania oraz rozwój kapitału ludzkiego[31]. Kwestie te ściśle związane są z ostatnią płaszczyzną wzoru osobowego funkcjonariuszy mundurowych.

[31] M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016.

Płaszczyzna „perfekcjonistyczna" — samodoskonalenie się i rozwój służb mundurowych

W aktualnych rozważaniach, oprócz wzoru osobowo-moralnego funkcjonariuszy mundurowych, warto zwrócić uwagę na koncepcję Jarosława Horowskiego, dotyczącą moralnej sprawności oraz moralnych kompetencji. Nie jest bowiem obojętne, czy funkcjonariusz potrafi w swoim działaniu dokonywać wewnętrznej autorefleksji. Autor uważa, iż kompetencje moralne nie są — mimo pozorów — tym samym, co wiedza o normach i nakazach moralnych, są natomiast zdolnością prowadzenia refleksji moralnej. Ich udział wyraża się w pytaniach o prawomocność moralną każdego postępowania. W zależności od poziomu rozwoju moralnego pytania te zadaje się inaczej, różnie się też na nie odpowiada, ale domagają się one wciąż tego samego — namysłu nad moralną prawomocnością ludzkich zachowań. A zatem refleksja, którą umożliwiają kompetencje moralne, jest zawsze autorefleksją, samorozumieniem wzbudzanym i podtrzymywanym wciąż przez to samo pytanie: jaki powinienem być i w jaki sposób powinienem postępować, by z jednej strony dochować wierności sobie, a z drugiej — by swoim postępowaniem nie ograniczać innych ludzi w ich prawach do wewnętrznej wolności i podmiotowości[32].

Kompetencje moralne posiadają charakter intelektualny, a jakość moralna czynu konkretnego człowieka nie jest pochodną wyłącznie intelektualnego oglądu rzeczywistości, do której czyn się odnosi. Odwołanie się wyłącznie do kategorii kompetencji może zatem skutkować dojrzewaniem ludzi, którzy będą potrafili dostrzegać perspektywę innego człowieka, obywatela, będą potrafili negocjować normy moralne, natomiast gdy znajdą się w sytuacji wymagającej od nich męstwa w realizacji dobra, będą wycofywać się. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak negacji wartości kompetencji moralnych. Fundamentem cnoty jest bowiem rozumienie rzeczywistości — bez roztropności inne cnoty nie są w stanie funkcjonować, a warunkiem roztropności jest zrozumienie przez podmiot otaczającego go świata. Ważne jest zatem, aby człowiek wykonujący zawód zaufania publicznego uczył się patrzeć na ów świat z wielu perspektyw, poszukując odpowiedzi na pytanie, na czym polega dobre współdziałanie i jak postępować właściwie.

Porównanie teorii kompetencji moralnych z teorią cnót moralnych i przeniesienie ich na grunt formacji mundurowych pozwala jednak (jeśli idzie o samodoskonalenie), w opinii autorki, na łatwiejsze radzenie sobie z różnego rodzaju dylematami i konfliktami, sprzecznościami natury moralnej, które napotykają funkcjonariusze, a które mogą dotyczyć[33]:

— stosowania reguły wzajemności — dobrem odpłacaj za dobro, a złem za zło,

[32] J. Horowski, *O dojrzewaniu do moralności w kontekście kultury postmodernistycznej*, „Acta Universitas Nicolai Copernici — Pedagogika" 2011, nr 27, s. 81–101.

[33] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka*..., wyd. cyt., s. 193.

— wpływu osób trzecich,
— relatywizacji prawa,
— decyzji dotyczących ratowania życia i mienia,
— wykorzystywania służbowych informacji, władzy,
— transakcji finansowych, podarunków i rozrywki,
— dodatkowego zatrudnienia,
— nepotyzmu,
— kategorii lojalnościowych,
— układu sił politycznych,
— własnych przekonań i poglądów.

Podsumowanie — wnioski praktyczne

Zagadnienia dotyczące kwestii etycznych, a w tym profilu osobowo-moralnego funkcjonariuszy mundurowych, jest, zdaniem autorki, intuicyjnie traktowane jako ważne, ale generalnie zaniedbywane zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Utracony po II wojnie światowej etos służby publicznej w Polsce powinien być jak najszybciej odzyskany. Wzory osobowe (i inne elementy etosu służby) stanowią bowiem najważniejszy instrument rozwoju oraz edukacji moralnej jednostek i grup społecznych. W związku z tym nasuwają się następujące wnioski praktyczne:

1. Ważne jest konsekwentne wprowadzanie oraz stosowanie narzędzi kształtowania zachowań etycznych. Nie do przecenienia w tym zakresie jest rola naczelnego kierownictwa, które wciąż stanowi, jak wskazują wyniki badań, wzór do naśladowania dla funkcjonariuszy mundurowych oraz dysponuje środkami wzmacniającymi i utrwalającymi pożądane zachowania. Konieczne jest wobec tego[34]:

— Poszerzenie kodeksów etycznych o więcej norm preskryptywnych oraz kompleksowych, zrozumiałych standardów i reguł postępowania w konkretnych przypadkach. Jeśli organizacja nie wskazuje, które zachowania traktowane są jako etyczne, a które jako nieetyczne, powstaje ryzyko pojawiania się tych drugich.
— Zwracanie uwagi nie tylko na cele, lecz także na środki wykorzystywane do ich osiągania z uwzględnianiem podlegających równoważnej ocenie, aspektów etycznych.
— Szkolenia w zakresie etyki zawodowej dla wszystkich funkcjonariuszy.
— Wprowadzenie okresowej oceny standardów etycznych.
— Utrzymanie relacji opartych na zaufaniu i wzajemnym szacunku, wynikających z istniejącego autorytetu przywódcy; funkcjonariusze bardzo często naśladują zachowania przełożonych, upatrując w nich wzorce postępowania, dlatego spójność postaw na poziomie kierownictwa ma duży wpływ na efekty działań przywództwa etycznego.
— Wprowadzenie screeningu etycznego polegającego na strategicznym, „przesiewowym" badaniu kondycji etycznej funkcjonariuszy.

[34] L. Młodzik, *Kultura...*, wyd. cyt., s. 165–168, 197–198.

— Wyraźne zaznaczanie, że etyka zawodowa dotyczy zachowań zarówno w czasie służby, jak i poza nią.
— Badanie poziomu zaangażowania funkcjonariuszy, ich satysfakcji — istnieją w tej materii stosowne narzędzia,
— Działania w zakresie profilaktyki stresu (w tym moralnego, wynikającego np. z konfliktu wartości i norm).
— Wyznaczenie „sygnalisty", rozumianego jako bezstronnego doradcę etycznego, a nie wyłącznie osobę ujawniającą informacje o nieprawidłowościach (korupcji).
— Umożliwianie podejmowania i podejmowanie dyskusji na tematy etyczne.
— Zadbanie o wykonalność, odnoszącą się do warunków stworzonych przez naczelne kierownictwo w celu umożliwienia funkcjonariuszom spełnienia oczekiwań normatywnych (czas, środki finansowe, urządzenia, informacja i wiedza). Jeśli dostęp do wymienionych elementów jest utrudniony, to wzrasta ryzyko występowania zachowań nieetycznych.

2. Funkcjonariusze widzą siebie jako reprezentantów służby — należy to utrzymać i rozwijać, bez konieczności eksplikacji. Nie ma obligatoryjności budowania nowych systemów, tworzenia nowych programów w tym zakresie. Wystarczy prowadzenie analizy skuteczności działania stosowanych narzędzi.

3. Wszystkie stosowane narzędzia etyczne powinny być wprowadzane bez nadmiernej ekspansji norm racjonalności instrumentalnej, dającej poczucie znalezienia się w „żelaznej klatce"[35], gdyż związany z nią nadmierny formalizm i hierarchiczne posłuszeństwo mogą rodzić etykę pasywności. Ponadto wszelkie przepisy formalno-prawne i ich egzekwowanie powinny być uzależnione od moralnych uzasadnień przede wszystkim w formie preskryptywnej oraz dobrowolnej.

4. Dyscyplina służbowa nie straciła na wadze. Warto, poprzez wyodrębnione wartości i normy grupowe, ukierunkowywać ją na samodyscyplinę i rozumienie przez funkcjonariuszy przyczyn przestrzegania zasad i procedur bezpieczeństwa, dla których jest ona konieczna.

Słowa kluczowe: etyka, moralność, służba, cnota obywatelska, funkcjonariusz mundurowy

Keywords: ethics, morality, service, civic virtue, uniformed officer

Streszczenie: Podstawowe płaszczyzny osobowo-moralnego wzoru funkcjonariuszy mundurowych stanowią istotny element budowania etyki funkcjonariuszy publicznych w ogóle. Formując wspomniane płaszczyzny, odwołano się do modelu aretologicznego urzędnika publicznego, zgodnie z którym należy wyróżnić: cnoty obywatelskie, dobór kadr do służb mundurowych, cechy

Summary: Basic plains of the personal-moral formula of uniformed officers constitute the crucial element of building ethics of public officers up generally speaking. Forming recalled plains, it is possible to refer to the model of virtues, containing: civic virtues, selection of staffs to uniformed forces, personal-moral trademarks, the self-improvement and the development of uniformed forces. And it isn't

[35] M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie*, Poznań 2011.

osobowo-moralne, samodoskonalenie i rozwój służb mundurowych. I nie jest to kwestia mody, kryzysu wartości czy przesadnego podkreślania ideału służby, ale konieczność tworzenia szerszej wizji samych formacji mundurowych, a także utraconego po II wojnie światowej etosu służby publicznej w Polsce. Najważniejsze wydaje się dostrzeżenie jego elementów, ale nie intuicyjnie, lecz uznanie grupy cech moralnych za ważną kategorię zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. I chociaż takie pojęcia, jak: cnota obywatelska, służba publiczna czy powołanie do służby, brzmią dziś nieco archaicznie, już samo pytanie: jakie cechy moralne powinien posiadać funkcjonariusz mundurowy, wskazuje na jego podmiotowość oraz zmusza do głębszego zastanowienia. Nie należy się przy tym ograniczać do „sztywnego" katalogu powinności (obowiązkiem funkcjonariusza jest bycie: rzetelnym, odpowiedzialnym), ale traktować kategorie etyczne sytuacyjnie, jak również jako komponenty, które trzeba rozwijać. Lepiej jest przecież powiedzieć: funkcjonariusz mundurowy to osoba pełniąca funkcję publiczną; to ktoś, kto wzbudza zaufanie, nie manipuluje, nie kłamie, dotrzymuje danego słowa, szanuje godność własną i obywatela. Ponadto elementy etyczne nie mogą odnosić się do wybranych fragmentów służby, ale obejmować i przenikać całokształt realizowanych zadań. Prowadzi to wówczas do ich wzmacniania. Największy niepokój budzi fakt braku wyraźnych elementów etycznych w postaci praktycznych implikacji, tak istotnych dla funkcjonariuszy mundurowych. Rozwinięcie tego problemu stanowi przedmiot niniejszego tekstu.

the issue of the fashion, a spiritual crisis or exaggerated underlining the ideal of the service, but the need to create the broader vision of very uniformed formations, as well as the ethos lost after the World War II of the public service in Poland. Noticing his elements seems most important, but not intuitive, but regarding of the group moral trademarks behind the important category both from the theoretical, as well as practical side. And it isn't the issue of the fashion, a spiritual crisis or exaggerated underlining the ideal of the service, but the need to create the broader vision of very uniformed formations, as well as the ethos lost after the World War II of the public service in Poland. Noticing his elements seems most important, but not intuitive, but regarding of the group moral trademarks behind the important category both from the theoretical, as well as practical side. And at least such notions as: the virtue, the public service or appointing to the service, sound today a little bit archaically, already very question: what moral trademarks a uniformed officer should have, is pointing at his subjectivity as well as is forcing to the deeper thought. One should not in addition confine itself to "stiff" of catalogue of the duty (being is a duty of the officer: reliable, responsible), but to treat ethical categories situational, as well as components which it is necessary to develop. It is better after all to say: a uniformed officer is a person performing the public function; it is somebody who is inspiring trust, isn't manipulating, isn't lying, is fulfilling the given word, respects the own dignity and the citizen. Moreover ethical elements cannot refer to chosen fragments of the service, but embrace and permeate the entirety of performed tasks. He is leading it then for strengthening them. A fact is arousing the greatest anxiety, of lack of distinct ethical elements in the form of, such practical implications essential for uniformed officers. Elaborating this problem constitutes the subject of the present text.