

**BOGUSŁAW SUWARA**  
Urząd Miejski w Wejherowie  
*sekretarz@wejherowo.pl*

## Kodeks etyki w nowoczesnej administracji publicznej

---

### *Code of ethics in modern, public administration*

*Albo odnajdziemy drogę, albo sami ją sobie wytyczymy.*

Hannibal

#### **ABSTRACT**

The self-government administration as institution of public trust is an organization, which main task is fulfilling the service function to the local community. Disposing of organizational, legal and financial instruments, it creates legal conditions for leading political, social and economical activity of every kind.

To manage public estate, the nominated authorities should make specific decisions and provide services in accordance with requirements for ethics.

Creating the local government employee is not only the result of single action but also comprehensive and systematic operation. If changes have any value they should be counsequant and sustainable. For this reason the most important question is: what precedes and determines the employee's action? To make employee's work ethical, administration should dispose of properly matched and prepared staff. Considering the servient nature of official's work, the cooperation of four elements is necessary: fundamental convictions, subconscious rules, proper patterns and emotional condition, which are responsible for action in accordance with rules of ethics. Having good mind is not enough, the most important is to use it properly.

The local government employees, who work in concrete social, legal and ethical surrounding, are more prone to breach standards and rules of obligatory, normative systems of law and ethics. That is why we need anti-corruption norms not only in generally applicable law but in internal law system as well. The local government employee as every man has not only weaknesses, which should be resolved, but the advantages which should be developed as well.

The verification of this issue should be done by the analysis of social surroundings of local administration's functioning and attempt to answer: What is the legal and ethical aspect of performing the local government employee's function? What is the role of the codes of ethics. In which degree ethics influences the process of creation of local government employee's morality? What pathogenic phenomena are the local government employees prone to? In what way the internal law takes into consideration norms, rules and ethical postulates aimed at local government employees.

Presented article has to show that there are a number of legal regulations which protect against unethical behavior and corruption. Laws, ethical codes and qualification appraisals of local government employees were implemented. For years, national programs and competitions promoting organizations that put a lot of emphasis on combating corruption and building ethical attitude have been introduced. Ethical values that are common for all public administration such as professionalism, honesty, openness, integrity, loyalty, saving, credibility and respect for people, constitute the canon of official ethics. Discussed ethical values are a bridge connecting the subordinate with the superior, the office with the citizen and officials in mutual relations.

**KEYWORDS:** *government administration, ethics, local government employee, office, ethical values*

## **STRESZCZENIE**

Administracja samorządowa jako instytucja zaufania publicznego jest organizacją, której głównym zadaniem jest wypełnianie administracyjnej funkcji usługowej wobec społeczności lokalnej. Dysponując instrumentami organizacyjnymi, prawnymi i finansowymi, stwarza warunki prawne dla prowadzenia wszelkiej działalności politycznej, społecznej i gospodarczej. Zarządzanie majątkiem publicznym wymaga od powołanych służb podejmowania konkretnych decyzji oraz dostarczania usług zgodnych z wymogami etyki.

Kształtowanie pracownika samorządowego nie może następować poprzez pojedyncze działania, lecz przez działania podejmowane systematycznie i całościowo. Jeśli zmiany mają mieć jakąkolwiek wartość, muszą być trwałe i wprowadzane konsekwentnie. Toteż najważniejsze pytanie brzmi: co poprzedza działanie pracownika, co je warunkuje i jakie w konsekwencji działania on podejmuje. Aby praca urzędników była etyczna, administracja powinna dysponować odpowiednio dobranym i przygotowanym personelem. Zważywszy na służebny charakter pracy urzędników, konieczne jest współdziałanie czterech elementów: *podstawowych przekonań, podświadomych reguł, właściwych wzorców i stanów emocjonalnych*, które są odpowiedzialne za działanie zgodne z zasadami etyki. Nie wystarczy samo posiadanie dobrego umysłu, najważniejsze jest to, by go właściwie wykorzystać.

Pracownicy administracji samorządowej, działając w konkretnym otoczeniu społecznym, prawnym i etycznym, wykazują większą podatność na naruszanie norm i zasad obowiązujących systemów normatywnych prawa i etyki, stąd potrzeba unormowań antykorupcyjnych zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznym systemie normatywnym. Urzędnik jak każdy człowiek ma nie tylko słabości, które trzeba zwalczać, ale także mocne strony, które można rozwijać. Należy więc dokonać weryfikacji tego zagadnienia poprzez analizę otoczenia społecznego funkcjonowania administracji samorządowej oraz próbę odpowiedzi na następujące pytania: Jaki jest aspekt prawny sprawowania funkcji pracownika administracji samorządowej, a także aspekt etyczny związany z jego działalnością? Jaką rolę pełnią kodeksy etyki? W jakim stopniu etyka ma wpływ na proces kształtowania sfery moralnej pracowników administracji publicznej? Na jakie zjawiska patogenne podatni są pracownicy samorządowi? W jaki sposób wewnętrzne przepisy uwzględniają normy, zasady i postulaty etyczne adresowane do pracowników samorządowych?

Przedstawiony artykuł ma wykazać, że istnieje szereg unormowań prawnych zabezpieczających przed nieetycznym postępowaniem oraz przed korupcją. W życie wprowadzono ustawy, kodeksy etyczne oraz oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Od lat wprowadza się ogólnopolskie programy i konkursy promujące organizacje kładące duży nacisk na zwalczanie korupcji i budowanie postaw etycznych.

Wartości etyczne wspólne dla wszystkich pracowników administracji, takie jak profesjonalizm, uczciwość, otwartość, prawość, lojalność,

oszczędność, wiarygodność oraz poszanowanie ludzi stanowią kanon etyki pracy urzędniczej. Omawiane wartości etyczne stanowią pomost łączący podwładnego z przełożonym, urząd z obywatelem oraz urzędników w relacjach wzajemnych.

SŁOWA KLUCZOWE: *administracja rządowa, etyka, pracownik samorządowy, urząd, wartości etyczne*

## Wprowadzenie

Administracja samorządowa jako instytucja zaufania publicznego jest organizacją, której głównym zadaniem jest wypełnianie administracyjnej funkcji usługowej wobec społeczności lokalnej. Dysponując instrumentami organizacyjnymi, prawnymi i finansowymi, stwarza warunki prawne dla prowadzenia wszelkiej działalności politycznej, społecznej i gospodarczej.

W artykule przyjęto założenie, że zapewnienie pracownikom właściwej infrastruktury etycznej pozwoli na tworzenie nowoczesnej administracji publicznej z pracownikami o określonym systemie wartości.

Zarządzanie majątkiem publicznym wymaga od powołanych służb podejmowania konkretnych decyzji oraz dostarczania usług zgodnych z wymogami etyki.

Kształtowanie pracownika samorządowego nie może następować poprzez pojedyncze działania, lecz przez działania podejmowane systematycznie i całościowo. Jeśli zmiany mają mieć jakąkolwiek wartość, muszą być trwałe i wprowadzane konsekwentnie. Toteż najważniejsze pytanie brzmi: *co poprzedza działanie pracownika, co je warunkuje i jakie w konsekwencji działania on podejmuje*. Aby praca urzędników była etyczna, administracja powinna dysponować odpowiednio dobranym i przygotowanym personelem. Zważywszy na służebny charakter pracy urzędników, konieczne jest współdziałanie czterech elementów: *podstawowych przekonań, podświadomych reguł, właściwych wzorców i stanów emocjonalnych*, które są odpowiedzialne za działanie zgodne z zasadami etyki. Nie wystarczy samo posiadanie dobrego umysłu, najważniejsze jest to, by go właściwie wykorzystać.

Pracownicy administracji samorządowej, działając w konkretnym otoczeniu społecznym, prawnym i etycznym, wykazują większą podatność na naruszanie norm i zasad obowiązujących systemów normatywnych prawa i etyki, stąd potrzeba unormowań antykorupcyjnych zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznym systemie normatywnym. Urzędnik jak każdy człowiek ma nie tylko słabości, które trzeba zwalczać, ale także mocne strony, które można rozwijać. Należy więc dokonać weryfikacji tego zagadnienia poprzez analizę otoczenia społecznego funkcjonowania administracji samorządowej oraz próbę odpowiedzi na następujące pytania: *Jaki jest aspekt prawny sprawowania funkcji pracownika administracji samorządowej, a także aspekt etyczny związany z jego działalnością? Jaką rolę pełnią kodeksy etyki? W jakim stopniu etyka ma wpływ na proces kształtowania sfery moralnej pracowników administracji publicznej? Na jakie zjawiska patogenne podatni są pracownicy samorządowi? W jaki sposób wewnętrzne przepisy uwzględniają normy, zasady i postulaty etyczne adresowane do pracowników samorządowych?*

Pracę w administracji samorządowej regulują akty prawa, one też określają sposób obsługi klienta i mają wpływ na projektowanie procedur. Jej nadrzędnym celem jest służba innym, zawsze przy uwzględnieniu priorytetowej wartości, jaką jest dobro publiczne. Specyficzny charakter mają też relacje z klientami-obywatelami, którym przysługuje prawo kontroli i partycypacji społecznej. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Występują w roli klienta usług publicznych, ale chcą przy tym wpływać na procesy decyzyjne, pełnią też funkcję wyborcy, podatnika, konsumenta (Wojciechowski, 2003, s. 254).

## **Aspekt etyczny działalności urzędnika samorządowego**

Bardzo ważny jest problem etyki w działaniach pracowników zatrudnionych w instytucjach publicznych, zwłaszcza dlatego, że są one

nastawione na maksymalizację zysku. Zachowanie zasad etycznych wynika zatem z faktu, że urzędy pełnią służebną rolę w stosunku do społeczeństwa, z drugiej zaś strony nadzorują działania występujące w sferze gospodarczej, nieraz również biznesowej. Wszystko to sprawia, że na ich działalność, jako instytucji zaufania publicznego, szczególnie wrażliwa jest opinia publiczna.

## **Etyka w działalności urzędniczej**

Pracownicy administracji samorządowej powinni ponosić odpowiedzialność za niezachowanie reguł etycznego postępowania. Jednak sankcje prawa karnego nie wyczerpują negatywnych zachowań związanych z naruszeniem zasad etycznego postępowania. To odpowiedzialność społeczna, moralna, służbowa oraz dyscyplinarna za przekroczenie obowiązków ustawowych jest odpowiedzialnością urzędników za nieetyczne zachowanie.

Za pomocą sprawności działania administracji publicznej można dostrzec problemy etycznego jej funkcjonowania. Zagadnienie sprawności dotyczy między innymi stopnia sprawności układu wykonawczego i decyzyjnego. Przyczyną tego stanu rzeczy może być wewnętrzna dynamika organizacji prowadząca do przerostu personalnego, w tym również kierowniczego. Korzeni „zła” można byłoby szukać w nieodpowiednich kwalifikacjach osób pracujących w administracji oraz niesprawności ustawodawczej. W administracji na szczeblu państwowym obowiązuje, wielokrotnie modyfikowana, ustawa z 1999 roku o służbie cywilnej, ale w jednostkach samorządu terytorialnego jest to determinowane tylko wielkością lokalnego budżetu.

Pracownik administracji publicznej powinien zrozumieć znaczenie pełnionej przez siebie roli społecznej, wyróżniać się postępowaniem zgodnym z przyjętymi zasadami etyczno-moralnymi, mieć w pełni rozwinięte kwalifikacje społeczne. Powinien również dobrze znać kulturę administrowania oraz szeroko pojętą kulturę organizacyjną.

Czynności urzędnika są różne w zależności od zajmowanego stanowiska, ale wymagają szerokiej wiedzy, jak również specjalistycznego przygotowania. Ze względu na specyfikę wykonywanych zadań w zakresie kwalifikacji pracowników administracji przydatne będą (Włodarska, 2004, s. 18): *umiejętność planowania, umiejętności organizacyjne, umiejętności wykonawcze, umiejętność kontroli i oceny*.

Wymienione umiejętności będą się różniły i ulegną konkretyzacji w zależności od specjalności i stanowiska pracy.

W myśl standardów administracji samorządu terytorialnego urzędników powinny obowiązywać ściśle określone reguły zachowań publicznych: dążenie do przeciwdziałania zjawisku korupcji, eliminowania jego skali oraz ogólne podniesienie jakości życia publicznego, które w Polsce jest negatywnie oceniane. Mimo że przepisy prawne w tym przedmiocie są różnie umiejscowione, wszystkie rozwiązania, na rzecz zapewnienia jawności władzy publicznej, są bardzo cenne, godne uwagi i zastosowania w praktyce. Służą temu spotykane i bardzo popularne na świecie kodeksy etyczne.

## Kodeksy etyczne

Tradycje kodeksów zawodowych znane są od dawna. Od ludzi wykonujących dany zawód wymagało się specjalnego zachowania. Z czasów greckiego lekarza Hipokratesa pochodzi etyka lekarska, zaś od filozofa i prawnika rzymskiego Cycerona początek wzięła etyka prawnicza. I pomimo tego, że zasady etyczne istnieją od zamierzchłych czasów, występujące kolejno zmiany kulturowe pokazały, że kryteria etyczne nie są ustalone raz na zawsze. Ewolują, rozwijają się oraz uwspółcześniają.

Kodeksy etyki zawodowej, według L. Zbiegień-Maciąg, tworzą swoisty etos pracowniczy, w skład którego wchodzi „systemy, wartości, zasady postępowania, zasady współzycia i współdziałania” (Zbiegień-Maciąg, 1996, s. 110). Podobnie jak w każdej organizacji, tak również w administracji publicznej, podstawową troską jest lojalność

członków, przestrzeganie statutu i uchwał, jednym słowem – odpowiedzialne postępowanie (Gasparski, 2000, s. 182). Prawo wewnątrzorganizacyjne jest często niewystarczające.

Zatem potrzebne jest odrębne skodyfikowanie tego, co uważa się za normy postępowania. Temu służą kodeksy etyczne ujmujące normy organizacyjne, których źródłem są wartości podzielane przez członków organizacji.

Do korzyści wynikających z przyjęcia kodeksu etyki zawodowej T. Górzyńska i J. Łętowski zaliczają ustalenie konkretnego stopnia pewności, jakie zachowanie jest zgodne z etyką zawodową, a jakie wykracza poza jej granice (Górzyńska, Łętowski, 1986, s. 10). Natomiast J. Konieczny kodeksom etycznym przypisuje rolę drogowskazów moralnych, które zawierają zestawy zasad, norm moralnych, nierzadko też sankcji związanych z ich nieprzestrzeganiem (Konieczny, 1998, s. 81).

Dzisiaj istnieje silna społeczna potrzeba gwarancji rzetelności zawodowej i uczciwości. Cech tych nie wymaga się już tylko od lekarzy czy prawników, ale od wszystkich zawodów. Kodeksy etyczne tworzą pozytywny image, wpływają na prestiż profesji, pomagają w rozwiązywaniu konfliktów. W branżowych kodeksach można znaleźć wskazówki obyczajowe oraz dotyczące perfekcjonizmu zawodowego.

Wprowadzenie kodeksu powinno iść w parze z edukacją pracowników w tym zakresie. Wejście Polski do Unii Europejskiej wymaga od urzędników nie tylko umiejętności i szerokiej wiedzy, ale także pozytywnych postaw etycznych i społecznych. Wdrożenie kodeksu etycznego będzie zatem dopełnieniem realizacji nowych zadań stojących przed administracją samorządową z tym związaną.

## **Zasady działania i zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

Aby zachować ideę etycznej służby pracowników administracji, na mocy Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku zostało utworzone Centralne Biuro Antykorupcyjne. Instytucja ta powołana została przede wszyst-



kim do zwalczania korupcji w życiu gospodarczym i publicznym. Istotnym elementem działania CBA jest walka z nieuczciwością w zakresie sprawowania władzy oraz pełnienia funkcji publicznych dla osiągnięcia korzyści majątkowych czy też finansowych.

W celu zwalczania korupcji funkcjonariusze CBA mogą wykonywać wszelkie czynności operacyjno-rozpoznawcze, czynności kontrolne, czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz analityczno-informacyjne.

Funkcjonariusze CBA podczas wykonywania czynności należących do zakresu ich działania mają obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka niezależnie od jego narodowości, pochodzenia, przekonań politycznych lub religijnych, sytuacji społecznej, przekonań światopoglądowych.

## Czynniki wpływające na etyczność instytucji publicznych

Na poziom etyczny instytucji publicznych mają wpływ czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Do zewnętrznych należą: *system polityczny i aktualna sytuacja polityczna, poziom gospodarczy, obowiązujący zestaw norm i obyczajów, obowiązujące prawo, jego poziom i jakość*. Do czynników wewnętrznych natomiast należy zaliczyć: *politykę wewnętrzną, wybraną przez instytucję misję, kulturę organizacyjną oraz poziom moralny urzędników*.

## Czynniki zewnętrzne wpływające na poziom etyczny instytucji publicznych

Jednym z czynników zewnętrznych, które mają wpływ na poziom etyczny, jest **system gospodarczy**, który wpływa na to, iż państwa kontrolują dystrybucję cennych dla siebie korzyści i obciążenia kosztami oraz synchronizują interesy różnych grup społecznych. Urzędy podejmują działania polegające między innymi na podziale środków finan-

sowych, wydawaniu zezwoleń, koncesji czy też nakładaniu różnego rodzaju obciążeń, które są niezwykle trudne. Im gorsza sytuacja gospodarcza, tym mniej jest dóbr do podzielenia, tym bardziej instytucje publiczne narażone są na nieodpowiednie działania. Z drugiej strony im wyższy poziom gospodarczy, tym instytucje publiczne, w tym samorządowe, działają w sytuacji mniejszego napięcia i nacisków, co przekłada się na ich mniej uznaniowe, ale bardziej etyczne postępowanie.

Innym czynnikiem mającym wpływ na poziom etyczny instytucji jest **polityka krajowa** (kultura polityczna). Dla poziomu etycznego urzędów istotny jest dystans władzy, specyficzny dla danej społeczności. Urzędnicy funkcjonujący w warunkach kultury o wysokim wskaźniku dystansu do władzy zachowują się bez podstawowego zaufania do obywateli, autokratycznie. Natomiast w kulturach o niskim wskaźniku dystansu władzy między decydującymi a obywatelami wytwarza się podstawa do zaufania, wynikiem czego jest bardziej etyczne ich traktowanie. Ponadto na osłabienie zaufania do publicznych instytucji państwa wpływa niestabilność sytuacji politycznej, wynikająca ze zmian związanych z wynikami wyborów samorządowych.

Kolejnym niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na poziom etyczny instytucji publicznych jest obowiązujące w każdym kraju **prawo**. Wyznacza ono obszar działania obywatelom, ale przede wszystkim urzędom i zatrudnionym w nich urzędnikom. Jeżeli zapisy prawne obowiązujące urzędników są nieściśle, zawile lub z dużą częstotliwością ulegają zmianie, zniechęca to urzędników do przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów. Tym samym może stać się usprawiedliwieniem do omijania, a nierzadko nawet łamania prawa. Zasadniczo prawo jest pewnym zinstytucjonalizowaniem obowiązujących w danym kraju zasad społecznych (w tym również moralnych), ale nie zawsze to, co zapisane w prawie, jest równocześnie etyczne. Wynika to z faktu, że obszar prawa nie zawsze pokrywa się z obszarem etyki (Filek, 2001, s. 56).

Najważniejszym chyba z zewnętrznych czynników wpływających na poziom etyczny instytucji jest **etyka społeczeństwa** (poziom moralny

społeczeństwa). Podstawę działania w sferze urzędniczej będzie wyznaczało to, co w danym społeczeństwie uchodzi za normę moralną. Poziom moralny obywateli jest ściśle związany z jego kulturą etyczną, ponieważ „kultura danego kraju wyznacza obszar tego, co w danym społeczeństwie zostaje uznane za dopuszczalne etycznie” (Filek, 2004, s. 37).

## Czynniki wewnętrzne wpływające na poziom etyczny instytucji publicznej

O poziomie etycznym w dużym stopniu decyduje także prowadzona przez instytucję **polityka wewnętrzna**. Prowadzenie odpowiedniej polityki wewnętrznej jest zaczątkiem stworzenia **kultury organizacyjnej**. Świadomie prowadzona polityka wewnętrzna przyczynia się do ustalenia przez kierownictwo miejsca czynników etycznych w procesie zarządzania, jak również roli tych czynników w podejmowaniu decyzji.

Ostatnim, ale równie ważnym czynnikiem wpływającym na poziom etyczny, jest **moralność urzędników**. W literaturze tego problemu można natknąć się na sformułowanie, iż nie ma nieuczciwego urzędu, są tylko nieuczciwi ludzie (Filek, 2004, s. 39). To człowiek dopuszcza się nieuczciwego i niewłaściwego działania, w wyniku którego urząd pozyskuje określoną reputację.

## Korupcja jako zjawisko patologii społecznej

Korupcja w dzisiejszych czasach jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń etyki instytucji urzędniczych i stanowi poważny problem w demokratycznym łańdzu. Jest zjawiskiem powszechnym – dotyczy bowiem wszystkich krajów bez względu na obowiązujące w nich systemy polityczne. Są takie kraje, gdzie jest ona powszechna, jak i takie, gdzie oddziałuje nieomal marginalnie. Dlaczego tak się dzieje? Przede wszystkim to historia danego społeczeństwa oraz czynniki kulturowe, które kształtują daną społeczność.

W polskim społeczeństwie cały czas narasta przekonanie, iż zachowania nieetyczne, w tym też korupcja, występują we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Zachowania nieetyczne i postrzeganie korupcji ściśle wiążą się ze sferą polityki.

Polski ustawodawca przyjął w ostatnich latach bardzo dużo regulacji prawnych ograniczających przestrzeń występowania zachowań nieetycznych i zjawisk korupcyjnych. Rada Ministrów tworzy odpowiednie instytucje, mechanizmy, procedury i uwarunkowania w celu zapewnienia zgodnego z międzynarodowymi standardami funkcjonowania państwa.

Aby walka z korupcją przyniosła odpowiednie rezultaty, należy zacząć od uznania jej za bardzo niebezpieczne zjawisko, jak również wyzbyć się nieprawidłowego przekonania, że niektóre jej przejawy nikomu nie szkodzą.

Za pierwszy krok na tej drodze można uznać przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2002 roku programu zwalczania korupcji pt. „Strategia Antykorupcyjna”.

Działania bezprawne funkcjonariuszy administracji publicznej, jakimi są również działania o charakterze korupcyjnym, uruchamiają skomplikowany system odpowiedzialności. Za zachowanie korupcyjne urzędnik ponosi odpowiedzialność karną zgodnie z artykułami 222–231 Kodeksu karnego, który został znowelizowany w zakresie umożliwiającym skuteczniejsze i bardziej efektywne zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Korupcja jest powodem powstawania ogromnych szkód i jest zagrożeniem dla demokracji. Aby zmniejszyć skalę tego zjawiska w Polsce, należy zmienić nastawienie obywateli do korupcji w życiu codziennym. Bardzo ważne jest wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych normujących przejrzystość podejmowania decyzji poprzez odpowiednie przepisy antykorupcyjne.

## Konflikt interesów

Konflikt interesów to każda sytuacja, w której osoba będąca na stanowisku publicznym jest decydem w sprawie, na rozstrzygnięciu której mu zależy osobiście z różnych powodów. Zatwierdzenie takiej decyzji spowoduje urzeczywistnienie interesu własnego ze szkodą dla interesu publicznego (Filek, 2004, s. 44).

Problematykę konfliktu polskie prawo legislacyjne uregulowało już w 1992 roku. Jednak wówczas brak rozwiniętych mechanizmów uniemożliwił egzekucję postanowień ustawy. Dopiero ustawa uchwalona w dniu 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne umożliwiła wyegzekwowanie unormowań ustawowych wobec osób decydujących w praktyce o funkcjonowaniu urzędowego systemu decyzyjnego. Przepisy te następnie zostały rozwinięte poprzez ustawę o służbie cywilnej na członków korpusu tej służby.

Wprowadzone unormowania określają, jak zapobiegać sytuacjom mogącym narażać na konflikt interesów podczas wykonywania funkcji publicznej. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, ich zastępcy, członkowie zarządów powiatów i województw, skarbnicy, sekretarze gmin i powiatów, kierownicy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz osoby wydające decyzje administracyjne podlegają przepisom ustawy z 21 sierpnia 1997 roku, która przewiduje sankcje za ich naruszenie w postaci odwołania, rozwiązania stosunku pracy czy nawet wygaśnięcia mandatu. Przede wszystkim zaś przepisy ustawy zakazują prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek. Urzędnicy ci zobowiązani są też do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym.

## Wewnętrzne systemy normatywne

Bardzo wiele czynników kształtuje standardy etyczne w życiu publicznym. Tworzą one swoistą infrastrukturę etyczną, na którą składają się mechanizmy, procesy, uwarunkowania i instytucje. Wprowa-

dzają one regulacje ograniczające nieodpowiednie zachowania lub motywują do profesjonalnych zachowań i wysokich standardów postępowania.

W każdej jednostce administracji terenowej występują wewnętrzne źródła prawa, do których należą: Regulamin pracy, Statut gminy, Regulamin organizacyjny oraz Kodeks etyki pracowników samorządowych.

## Uregulowania antykorupcyjne w statutach

Statut jest aktem prawnym należącym do wewnętrznych systemów normatywnych jednostek administracyjnych. Reguluje on wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz tryb działania organu administracji publicznej.

Statut zawiera w swojej treści między innymi zagadnienia dotyczące postaw etycznych wymaganych wobec zatrudnionych urzędników.

Wewnętrznym organem rady kontrolującym działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz podległych mu jednostek organizacyjnych jest komisja rewizyjna, której zakres działania określa Regulamin pracy tej komisji. Zgodnie z nim zadaniem komisji rewizyjnej jest finansowa kontrola organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych podlegających temu organowi.

## Etyczny aspekt Regulaminów organizacyjnych

Zasady działania urzędu określają Regulaminy organizacyjne i należą do nich: *praworządność, racjonalne gospodarowanie mieniem publicznym, służebność wobec społeczności lokalnej, jednoosobowe kierownictwo, kontrola wewnętrzna, planowanie pracy, wzajemne współdziałanie oraz podział zadań pomiędzy kierownictwo urzędu i poszczególne wydziały.*

Do uregulowań antykorupcyjnych można też zaliczyć wpisane do Regulaminów organizacyjnych kontrole wewnętrzne. Celem takiej kon-

troli jest sprawdzenie prawidłowego wykonywania zadań urzędu przez wszystkie wydziały oraz należyte wykonywanie obowiązków przez poszczególne pracowników samorządowych.

W Regulaminie znajdują się też zapisy dotyczące zamówień publicznych. *Regulamin zamówień publicznych* jest jednym z mechanizmów zapewniających prawidłowe przeprowadzenie wszystkich procedur zamówień publicznych, przeciwdziałania patologii w życiu gospodarczym, w tym najbardziej rozprzestrzenionych zjawiskom korupcji. Dokument ten jest wynikiem antykorupcyjnej polityki państwa w zmierzaniu do odpowiedniego ukształtowania etosu służby publicznej. Poprzez obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o zamówieniach publicznych zachowana jest zasada dotycząca jawności działania organów władzy publicznej.

Komórki kontroli wewnętrznej i audyty można nazwać „lekarzem” dla jednostek administracji samorządowej (Kałużny, 2004, s. 62). Komórki te stanowią ważne dla działania urzędów instrumenty walki z przejawami nieetycznych działań, w tym korupcji, w tak podatnej na to dziedzinie, jaką są zamówienia publiczne.

## Regulamin pracy

Kolejnym wewnętrznym aktem normatywnym jest Regulamin pracy, który należy do źródeł prawa pracy. Kładzie on duży nacisk na obowiązki pracownika o proveniencji etycznej dotyczące jego sprawności, jak również oceny moralnej postawy każdego urzędnika. Obowiązkiem pracownika od strony etycznej jest wykonywanie zadań urzędniczych bezstronnie, sumiennie i sprawnie. Każdy pracownik ma obowiązek wykonywać swoje zadania z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa oraz tajemnicy służbowej.

Przykładem naruszenia zapisów regulaminu pracy może być niewłaściwe gospodarowanie funduszami poprzez wysokie wydatki na cele reprezentacyjne, niedostateczna kontrola nad realizacją inwestycji publicz-

nych, wykorzystywanie wyposażenia, sprzętu biurowego i samochodów służbowych do celów prywatnych. Do innych zachowań nieetycznych naruszających zapisy regulaminu pracy zalicza się nierzetelność i niedokładność w wykonywaniu swoich urzędniczych obowiązków.

Należy również wspomnieć o funkcji wychowawczej, jaką spełnia regulamin pracy. Tym samym pozytywnie wpływa na zachowania podczas wykonywania pracy. Taki regulamin precyzyjnie określa możliwości i formy stosowania przez pracodawcę kar porządkowych wobec urzędników naruszających określone obowiązki pracownicze związane z przebiegiem procesu pracy.

## **Program „Przejrzysta Polska” jako narzędzie etyki**

Propagowaniu etycznych postaw wśród pracowników samorządowych służą różne narzędzia i programy. Jednym z nich był konkurs organizowany przez Instytut Zarządzania i Rozwoju Jakości „Przejrzysta Polska”.

Program był wprowadzany przez roczny pilotażowy program, w którym udział wzięło 15 gmin i 1 powiat. Wśród tych gmin z województwa pomorskiego udział wzięło miasto Chojnice.

Program miał na celu promowanie uczciwości i skuteczności w administracji samorządowej, co miało przyczynić się do pobudzenia aktywności obywatelskiej, ale przede wszystkim do poprawy jakości życia publicznego. Akcja skierowana była do samorządów terytorialnych gminnych i powiatowych, aby w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami doskonalili praktykowanie administrowania prowadzące do wyeliminowania różnych form patologii, w tym chyba najbardziej dotkliwej – korupcji.

Każdy z uczestników programu musiał wykonać przynajmniej sześć zadań z sześciu zasad rządzenia. Sposób działania urzędu przez ustalenie wartości nadrzędnych, które władze uważają za ważne, zawierał się



w pierwszych trzech zasadach: *zasada przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji oraz partycypacji społecznej*. Obok tych dotyczących sposobu organizacji urzędu samorządowego występowały te zawarte w kolejnych trzech zasadach, a dotyczących realizowania zadań publicznych: *zasada fachowości, przewidywalności i rozliczalności*. Ich przestrzeganie ograniczyć miało możliwości występowania zachowań korupcyjnych w urzędach.

Udział w programie oraz realizacja przez samorządy wybranych zadań został nagrodzony certyfikatem uczestnictwa, który był wydawany wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i starostom. Dodatkową gratyfikacją było umieszczenie samorządu na „mapie przejrzystości”. Realizacja programu i nagroda za udział w nim przyczyniła się do wzrostu zaufania społeczności lokalnej do władz gminy, miasta i powiatu, a w rezultacie została doceniona przez obywateli.

## **Uregulowania Kodeksu etyki pracowników samorządowych**

W ramach przeprowadzonego w 2005 roku programu „Przejrzysta Polska” i zasady braku tolerancji dla korupcji wiele urzędów opracowało i wdrożyło *Kodeksy etyki pracowników samorządowych*, które funkcjonują i obowiązują do dnia dzisiejszego.

Regulacje kodeksu oparte są na fundamentalnych normach moralnych, do których należą: *sprawiedliwość, uczciwość, prawda, szacunek, lojalność i godność*. Wdrożenie kodeksów przyczyniło się do zwiększenia zaufania mieszkańców miasta do samorządu terytorialnego, zapewnienia jak najwyższej jakości funkcjonowania urzędu oraz wsparło pracowników w realizowaniu standardów etycznego postępowania.

W pracy administracyjnej obok profesjonalizmu zachowania etyczne są uważane za jedno z najważniejszych. Skuteczne poszukiwanie odpowiedniej infrastruktury etycznej w urzędach, która zapobiegałaby występowaniu nieetycznych zachowań, jest jednym z istotnych zadań

administracji samorządowej, chociaż podejmowane dotychczas przez organizacje pozarządowe starania zmierzające do przeciwdziałania nieetycznym zachowaniom nie zmniejszają skali omawianego zjawiska.

Urzędnicy pracują w realnym, specyficznym otoczeniu społecznym. Analiza tego otoczenia potwierdza konieczność wprowadzania unormowań eliminujących naruszanie zasad etyki w omawianej grupie zawodowej. Z wewnętrznych uregulowań należy wskazać wdrożenie *Kodeksu etyki pracowników samorządowych*. Wprowadzona okresowa ocena kwalifikacyjna pracowników administracji samorządowej poprzez swoje kryteria pozwala na zdiagnozowanie poziomu postaw moralnych i etycznych. To decyzje urzędnika, a nie warunki, w jakich je podejmuje, kształtują strukturę życia lokalnej społeczności. Wprowadzony kodeks etyczny ma nauczyć pracownika technik zmiany sposobu myślenia, bowiem stanie się on bezwartościowy, jeśli pracownik nie podejmie decyzji o wykorzystywaniu go w życiu codziennym.

Urzędnicy głównie realizują zadania nałożone przez prawo. Ale to prawo nie zawsze wskazuje wprost, jak należy postąpić. To właśnie etyka wypełnia lukę pomiędzy ustanowionym prawem a sytuacjami, gdy prawo nie pokazuje nam wprost, jak należy postąpić.

Praca urzędnika jest specyficzna i to powoduje, że ta grupa zawodowa jest najbardziej ze wszystkich narażona na wpływy otaczającego środowiska społecznego. Za wykonywane zadania urzędnicy ponoszą szczególną odpowiedzialność, dlatego też realizacja tychże musi być regulowana poprzez różnorodnej hierarchii akty normatywne, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne.

W dynamicznie rozwijającej się demokracji w Polsce proces zarządzania administracją winien charakteryzować się wysokimi zasadami etycznymi. Pracownicy administracji publicznej, wykonując skonkretyzowane zadania i podejmując decyzje o sprawach publicznych, narażeni są na zjawiska patogenne. Do najważniejszych i najczęściej obserwowanych problemów etyki wśród urzędników należy zjawisko korupcji. Poziom zjawiska korupcji w Polsce ciągle utrzymuje się na poziomie

wysokich wskaźników, o czym nieustannie donoszą media oraz przeprowadzane badania opinii publicznej.

Aby administracja stała się instytucją otwartą na sprawy obywatelskie i standardy nowoczesnej administracji publicznej, w życie wprowadzono ustawy zobowiązujące decydentów do składania oświadczeń o stanie majątkowym, oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej oraz uregulowania zakazujące łączenia funkcji z członkostwem w organach innej jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej, a także mandatem posła i senatora.

W skutecznym budowaniu etycznej administracji szczególną rolę odgrywają narzędzia wspierające postawy etyczne, do których zaliczamy kodeksy etyczne oraz oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Przeciwdziałanie korupcji oraz umocnienie postaw etycznych jest długotrwałym procesem. O jego skuteczności decyduje praktyczny charakter narzędzi, które muszą być dostosowane do sytuacji i poziomu zarządzania. Proces wzmacniania postaw etycznych wymaga stosowania odpowiednich do potrzeb środków oraz konsekwentnego działania.

W urzędach jak i w pozostałych jednostkach administracji samorządu terytorialnego zauważalna jest tendencja do aktywnego zwalczania korupcji oraz postaw nieetycznych. Działania te realizowane są poprzez stosowanie różnorodnych metod. Zastosowanie uregulowań w wewnętrznych aktach prawnych przyczynia się do tworzenia mechanizmów motywacyjnych dla stosowania wysokich standardów etycznego zachowania.

Wartości etyczne wspólne dla wszystkich pracowników administracji, takie jak *profesjonalizm*, *uczciwość*, *otwartość*, *prawość*, *lojalność*, *oszczędność*, *wiarygodność* oraz *poszanowanie ludzi* stanowią kanon etyki pracy urzędniczej. Omawiane wartości etyczne stanowią pomost łączący podwładnego z przełożonym, urząd z obywatelem oraz urzędników w relacjach wzajemnych.

Wdrożenie nowoczesnej administracji publicznej, zgodnie z założeniami Unii Europejskiej, w dużym stopniu uzależnione jest od

etycznych postaw urzędników, od ich świadomości potrzeby wprowadzenia zmian. Jest to duży problem, ale przy obecnie obowiązujących uregulowaniach prawnych jest to możliwe do zrealizowania już w najbliższych latach.

### **Bibliografia:**

- Filek, J., (2004), *Rola etyki w działalności samorządu terytorialnego*, w: *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, (red.) J. Filek, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Filek, J., (2001), *Wprowadzenie do etyki biznesu*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Gasparski, W., (2000), *Wykłady z etyki biznesu*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Górzyńska, T., Łętowski, J., (1986), *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kałużny, S., (2004), *System kontroli wewnętrznej musi być elastyczny*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 14 (162)/2004.
- Konieczny, J., (1998), *Wstęp do etyki biznesu*, Warszawa: Konsalnet.
- Włodarska, A., (2004), *Kwalifikacje pracowników administracji publicznej*, „Sekretarz i Organizacja Urzędu”, nr 5(16).
- Zbiegień-Maciąg, L., (1996), *Etyka w zarządzaniu*, Warszawa: Centrum Informacji Menedżera CIM.