

ETYCZNA ADMINISTRACJA

**CZY ADMINISTRACJA
MOŻE BYĆ
SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNA?**

**Praca zbiorowa
pod red. dr Marioli Pytlak**

**współredakcja
Marcin Bartkowski**

Etyczna Administracja. Czy administracja może być społecznie odpowiedzialna? praca zbiorowa pod red. M. Pytlak, współ. M. Bartkowski, Pruszków 2024

Wydanie pierwsze

Dokument elektroniczny – w razie powstania egzemplarzy papierowych, dokument elektroniczny stanowi wersję pierwotną publikacji

Recenzja

dr hab. Anna Gołębiowska

dr Jerzy Walkowiak

Projekt okładki Anna Pytlak

Copyright by Authors and Wydawnictwo ANS 2024

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych
im. Haliny Konopackiej
(Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej)
ul Hubala 5, 05-800 Pruszków

ISBN: 978-83-63163-10-5

Pruszków 2024

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND). Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych – nie przekształcać ani tworzyć nowych dzieł na podstawie tego utworu). Utwór należy oznaczać w sposób określony przez twórcę.

Bez zgody właściciela prawa autorskich żadna część tej publikacji nie może być reprodukowana lub przekazywana w żadnej formie i żadnymi środkami elektronicznymi, mechanicznymi, za pośrednictwem fotokopiarek czy w inny sposób.

WPROWADZENIE.....	4
Prezentacja autorów.....	9
 CZĘŚĆ I EWOLUCJA WARTOŚCI W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ I ETYCE URZĘDNICZEJ.....	 17
Etyka – dlaczego była (jest) tak istotna? Znaczenie kodeksu etyki w kształtowaniu etycznych postaw pracowników.....	18
Służba publiczna – specyfika pracy urzędnika	30
Wartości etyczne w służbie publicznej.....	39
Etyka zawodowa i instrumenty etyki.....	43
 CZĘŚĆ II ZASADY I WARTOŚCI ETYCZNE W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ.....	 49
Praworządność jako podstawa działania urzędnika.....	50
Bezstronność a obiektywność pracy urzędnika.....	57
Jawność i wiarygodność informacji.....	65
Uprzejmość	71
Godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim	74
Profesjonalizm.....	80
Uczciwość	88
Niezależność.....	92
Zaangażowanie w pracę.....	97
Odpowiedzialność	103
 CZĘŚĆ III KODEKS ETYKI URZĘDNIKA JAKO ZBIÓR WARTOŚCI ETYCZNYCH W ADMINISTRACJI	 112
Kodeks etyki w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie. Analiza i ocena	113
Kodeksy etyki w gminach powiatu pruszkowskiego (Brwinów, Michałowice, Piastów, Raszyn). Analiza i ocena.....	184
Ocena postaw pracowników w świetle opinii pracowników administracji samorządowej i członków wspólnoty lokalnej.....	243
 WNIOSKI I REKOMENDACJE	 273
Wnioski	274
Konstatacje i rekomendacje	278
 Bibliografia	 292
Aneks	307

„Etyka rozumiana najwężiej,
skupia się na problemach niepokojących sumienie”
(Kotarbiński, 1966, s. 13).

WPROWADZENIE

Marcin Bartkowski

Etyka odgrywa istotną rolę w kształtowaniu postaw urzędników oraz w realizacji prawa do dobrej administracji i zarządzania. W dzisiejszym społeczeństwie, w którym działania administracji publicznej mają ogromny wpływ na życie obywateli, istnieje potrzeba ustanowienia kodeksu etyki, który określiłby zasady postępowania urzędników i pracowników administracji. Taki kodeks miałby na celu zapewnienie przejrzystości, uczciwości i odpowiedzialności w działaniach administracyjnych, a także ochronę praw obywateli. Kodeks etyki miałby na celu przede wszystkim promować zachowania etyczne, aby urzędnicy świadomi swoich obowiązków mogli działać w najlepszym interesie społeczeństwa – zwłaszcza w przypadku konfliktu interesów. Jednocześnie kodeks etyki powinien zagwarantować poszanowanie praw obywateli i zapewnić im równy dostęp do usług administracyjnych. Obywatele powinni mieć prawo do sprawiedliwego traktowania, równego dostępu do informacji oraz możliwości skutecznego odwołania się od decyzji administracyjnych. Urzędnicy powinni być otwarci na dialog i współpracę z obywatelami – a tym samym prowadzić działania zgodnie z zasadą *good governance*. Opracowanie podzielone zostało na dwa, wzajemnie uzupełniające się, tomy. Pierwszy dotyczy wpływu etyki na postawy urzędników, w drugim omawiany jest związek tych postaw z prawem do dobrej administracji i zasadą *good governance*.

Etyka odnosi się do moralnych zasad i norm, które powinny kierować działaniami i decyzjami wszystkich pracowników urzędów. Wpływa ona na sposób, w jaki urzędnicy postrzegają swoje obowiązki i jak wykonują swoje zadania. Etyka wpływa także na postawy urzędników poprzez budowanie zaufania społecznego. Społeczeństwo oczekuje, że urzędnicy, dbając o interes publiczny, będą działać zgodnie z wysokimi standardami etycznymi. Działanie niezgodne z oczekiwaniami może prowadzić do utraty zaufania społecznego i negatywnego obrazu administracji publicznej. W niniejszym tomie starano się dokonać połączenia dwóch zagadnień: analizy istniejących przepisów prawa

określających cechy dokumentu – kodeksu etycznego oraz pracownika administracji publicznej (aspekt teoretyczny) oraz analizy przeprowadzonych badań terenowych pozwalających na określenie postrzegania tych cech przez osoby, których one dotyczą, czyli pracowników administracji (aspekt empiryczny – ocena wewnętrzna w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie) oraz bezpośrednich odbiorców usług świadczonych przez organy administracji, czyli społeczność lokalną (aspekt empiryczny – ocena zewnętrzna mieszkańców gmin powiatu pruszkowskiego).

Wartości i modele zachowań wynikające z kodeksu etycznego wyznaczają jedynie wzorce dopuszczalnych zachowań i w sposób jednoznaczny określają to, co w danej kulturze jest obowiązkowe, dopuszczalne i zakazane. Stosowanie tych wzorców w praktyce weryfikowane jest przez innych współpracowników oraz odbiorców usług – społeczności lokalne. W administracji publicznej istnieje potrzeba działań zmierzających do promowania prawa do dobrej administracji, co wiąże się z dokonaniem korekty wzajemnych relacji między pracownikami samorządowymi a mieszkańcami danego obszaru. Ulepszanie jakości funkcjonowania administracji publicznej oznacza konieczność kształtowania postaw etycznych pracowników. Założono, że stosowanie kodeksu etycznego wiąże się z relacjami międzyludzkimi i ma charakter poznawczy, bowiem nadawcę wartości (organ wykonawczy jako pracodawca) i ich odbiorcę (pracownika samorządowego) musi łączyć określona relacja wzajemności. Oznacza to, że obie strony muszą wydatkować określony wysiłek, przy czym wysiłek ze strony odbiorcy jest tym większy, im większa jest różnica między wartościami przez niego wyznawanymi a wartościami wynikającymi z kodeksu etycznego. Jednocześnie jednak uznać należy, że wiedza ta jest wynikiem percepcji, a nie komunikacji. Oznacza to, że rozumienie wartości promowanych przez kodeks etyczny uzależnione jest od nie tylko od rozumienia granic wartości wyznaczonych przez obowiązujące prawo powszechne oraz normy wewnętrzne obowiązujące u danego pracodawcy, ale również system wartości i dotychczasową postawę pracownika samorządowego. Tym samym zachowania pracownika samorządowego są wyznaczane przez trzy typy granic: osobiste (indywidualne dla każdego pracownika), sytuacyjne (uwarunkowane przez specyfikę wykonywanej pracy) oraz kulturowe (uwarunkowane przez otoczenie, w jakim działa administracja), które są od siebie współzależne i podlegają płynnym zmianom. Dokonana została próba opracowania ogólnych zasad i dobrej praktyki w zakresie

formułowania kodeksów etycznych. Wspomniana ocena stanowiła podstawę do sformułowania wniosków i rekomendacji, a w efekcie do ewaluacji kodeksów etycznych.

Drugi tom, oparty na tych samych badaniach jest kontynuacją rozważań podjętych w niniejszym tomie. Omawia on związek etyki z prawem do dobrej administracji i dobrego zarządzania (*good governance*). Etyka jest jednym z głównych fundamentów dobrej administracji i zarządzania. Prawo do dobrej administracji obejmuje prawo obywateli do uczciwego, sprawiedliwego i skutecznego działania administracji publicznej. Etyka odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu realizacji tego prawa, ponieważ wpływa na postawy i działania urzędników. Podobnie, jak prawo do dobrego zarządzania dotyczy odpowiedzialności i przejrzystości w zarządzaniu instytucjami publicznymi. Etyka jest nieodzowna w realizacji tego prawa, ponieważ wpływa na postawy i wartości pracowników i zarządzających. W kontekście *good governance*, kodeks etyki może podkreślać konieczność stosowania zasady przejrzystości w działaniach administracji publicznej, podkreślając znaczenie udostępniania informacji o procesach decyzyjnych oraz o sposobie wykorzystania środków publicznych. Partycypacja obywateli jest kluczowym elementem *good governance*, a kodeks etyki powinien stymulować i wspierać tę partycypację. Obywatele powinni mieć możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, w tym poprzez udział w konsultacjach społecznych i innych formach dialogu z administracją. Można zatem stwierdzić, że kodeks etyki oraz prawo dobrej administracji i *good governance* są ze sobą ściśle powiązane. Kodeks etyki określa standardy postępowania urzędników i pracowników administracji, które są niezbędne do zapewnienia uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności w działaniach administracyjnych. *Good governance* odnosi się do sposobu zarządzania instytucjami publicznymi i podejmowania decyzji, które powinny być oparte na zasadach etycznych. Jednak aby te zasady były skuteczne, konieczne jest również egzekwowanie kodeksu etyki oraz świadomość społeczna w zakresie jego istnienia i znaczenia. Tylko wówczas będziemy mogli mówić o rzeczywistej dobrej administracji i *good governance*.

Rozważania obydwu tomów ograniczone zostały do dokumentów stosowanych przez pracowników administracji samorządowej, która – z punktu widzenia funkcjonalnego i organizacyjnego – zajmuje się sprawami publicznymi i zaspokajaniem potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalne. Zgodnie z doktryną (Czaplicki in. 2006) ma ona

podwójny charakter – społecznikowski (wybierani radni na poziomie gminy i powiatu) oraz zawodowy (zatrudniani zawodowi urzędnicy). Uznano przy tym, że realizacja prawa do dobrej administracji w kontekście stosowania zasad etycznych powinna zostać oceniona przez osoby, których prawo to bezpośrednio dotyczy. Jest to podstawowe prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do domagania się od organów i instytucji administracji publicznej bezstronnego i zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki wniesionej sprawy. Ocenę funkcjonowania administracji i postaw zatrudnionych w niej pracowników (poprzez ocenę realizacji zasad wypełniających prawo do dobrej administracji m. in. praworządność, bezstronność, bezinteresowność, obiektywność, rzetelność, jawność) pozostawiono mieszkańcom analizowanych gmin. W ten sposób wskazane zostaną obszary, w których konieczne jest dokonanie zmian i które lider powinien uwzględnić w zarządzaniu¹.

Analiza literatury i kodeksów etyki tworzonych w urzędach samorządowych oraz obowiązującego prawa – również w odniesieniu do urzędników zatrudnionych w urzędach państwowych i w korpusie cywilnym – pozwala twierdzić, że rozwiązania stosowane w kodeksach urzędów powiatu pruszkowskiego można uznać za reprezentatywne dla wszystkich samorządów. Analizie poddane zostały dokumenty, które powstały w okresie 2005-2021, co pozwala wskazać zmiany zachodzące w otoczeniu i funkcjonowaniu administracji publicznej. Dotyczy to również zmiany obowiązującego prawa w tym w szczególności zakresu obowiązków pracowników samorządowych uregulowanych w ustawie o pracownikach samorządowych.

Do każdego z tomów dodany został również aneks, w którym zawarte zostało doniesienie dotyczące konferencji naukowych poświęconych zagadnieniom etyki. Wydarzenie zaprezentowane w pierwszym tomie było wyjątkowym spotkaniem, podczas którego Uczestnicy – absolwenci Uczelni, jej studenci i pracownicy – mieli okazję skoncentrować się na ważnych zagadnieniach dotyczących kwestii etyki i kodeksów etycznych oraz ich związków z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji. W ramach konferencji omówione zostały wyniki z badań prowadzonych na terenie powiatu pruszkowskiego, prezentowane w niniejszym tomie. Przedstawione zostały zatem kwestie związku etyki z prawem, psychologią, kwestiami zarządzania i funkcjonowania administracji publicznej. Omówione zostały podstawowe zasady etyczne w

¹ Podstawy metodologiczne badania omówione zostały w aneksie do tomu 2.

ujęciu prawnym, teoretycznym (ocena ekspercka) i empirycznym (ocena dokonana przez mieszkańców gmin powiatu pruszkowskiego oraz prawników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie). Starano się również – nawiązując do tematyki drugiego tomu niniejszej publikacji – ocenić skuteczność oddziaływania kodeksów etyki jako narzędzia kształtującego postawę pracownika. Szczególne miejsce w tej części zajmowały zagadnienia związane z odpowiedzialnością urzędniczą za nieetyczne zachowania, z uwzględnieniem aspektów społecznych i karnych.

Drugie wydarzenie poświęcone etyce, będzie miało charakter interdyscyplinarny. Kwestie etyczne staną się bowiem punktem wyjścia do oceny zmian zachodzących we współczesnym świecie. Wykładowcy Uczelni i zaproszeni goście w ramach czterech paneli dyskusyjnych poszukiwać będą odpowiedzi na pytanie, w którą stronę kieruje się współczesne społeczeństwo: rozwoju inteligencji moralnej, społecznej odpowiedzialności czy kultury unieważnienia wartości. Swoje miejsce w tych rozważaniach znajdzie również administracja publiczna. Wnioski z drugiego tomu niniejszego opracowania pozwolą na zadanie pytania, czy współczesna administracja może być etyczna. Poszukując odpowiedzi poruszone zostaną kwestie etyki administracji i pragmatyki służbowej, wizerunku współczesnej administracji i możliwości rozwoju infrastruktury etycznej w urzędzie. Na tym tle wskazane zostaną płaszczyzny konfliktu interesów w administracji publicznej oraz ustalone możliwości praktycznej realizacji prawa do dobrej administracji i rozwoju idei *good governance*.

Prezentacja autorów

Opracowanie jest efektem projektu badawczego realizowanego przez zespół studentów II stopnia Wydziału Administracji Wyższej szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie pod kierunkiem dr Marioli Pytlak². Realizacja projektu pozwoliła poznać kodeksy etyki samorządów lokalnych na szczeblu gminy i powiatu oraz ustalić w jakim stopniu zawarte w nich zasady stosowane są w praktyce. Uznano, że funkcjonowanie administracji publicznej i realizacja zasad dobrej administracji powinno zostać poddane ocenie osób, których prawo to bezpośrednio dotyczy. Dlatego też badania ankietowe zostały przeprowadzone z obywatelami – interesantami urzędów administracji publicznej.

Eliza Satma zwróciła uwagę, że jakość działania administracji państwowej, w szczególności na najniższym szczeblu samorządu, oceniana jest przez pryzmat postawy pracownika urzędu gminy. W społeczeństwie nadal funkcjonuje stereotyp urzędnika, który jest skorumpowany i nastawiony do obywatela raczej wrogo. Zdaniem autorki rozwiązaniem, które może przyczynić się do poprawy postaw urzędników oraz zmiany postrzegania wykonywanej przez nich pracy, jest wprowadzanie kodeksów etyki dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu dokonała analizy takich kodeksów, wskazując podobieństwa i odmienności w ich konstruowaniu. Zdaniem autorki, treść i zakres kodeksów stosowanych w gminach powiatu pruszkowskiego, może stanowić podstawę do kształtowania postaw pracowników, pod warunkiem jednak dokonania w nich zmian. Autorka słusznie zauważyła, że stosowanie kodeksów etyki, jako narzędzi poprawiających jakość pracy pracowników administracji publicznej oraz współpracy urzędników z obywatelami stało się powszechne za sprawą uregulowania tej kwestii w odniesieniu do służby cywilnej. Podkreśliła również, że brak takich uregulowań dotyczących pracowników administracji samorządowej może być jedną z przyczyn, że stosowane w jednostkach samorządu kodeksy etyki wydają się być rozwiązaniami pozornymi, nie wnoszącymi zmian do funkcjonowania tych jednostek. W części teoretycznej, autorka starała się wskazać miejsce etyki w systemie prawnym poprzez analizę rozwiązań dotyczących etyki w krajowym i europejskim prawie oraz w aktach prawa wewnętrznego. Dokonała również analizy pojęcia praworządności jako podstawy działania urzędnika oraz wskazała jej związek z etyką.

Monika Bąk zajęła się rolą kodeksu etyki w realizacji zasady *good governance*. W swoim tekście starała się przedstawić kluczowe zasady, którymi powinni kierować się urzędnicy administracji publicznej. W rozważaniach teoretycznych omówione zostały kwestie prawa obywatela do dobrej administracji, wyjaśnienie kluczowych dla tego zagadnienia definicji i wskazanie czynników mających wpływ na pracę w instytucjach państwowych i samorządowych. Autorka opisała również kluczowe zasady dobrego rządzenia

² Opis tematyki poruszanej przez autorów dotyczy obydwu tomów.

w administracji i *znaczenie good government* w kodeksie etyki. Odpowiedzi na poszukiwane pytania szukała w trakcie analizy Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów. Porównując jego treść z zasadami dobrego rządzenia oraz rozwiązania przyjętymi w innych gminach powiatu pruszkowskiego (Michałowice, Piastów, Raszyn) zarekomendowała uzupełnienie Kodeksu etyki o zasady skuteczności, obowiązkowości oraz neutralności politycznej oraz dostosowanie dokumentu do standardów *good governance*. Szczególną uwagę zwróciła na brak w kodeksach etycznych rozwiązań wynikających wprost z *good governance*, a mających decydujące znaczenie dla społeczności lokalnej. Jest to w szczególności zasada uczestnictwa (która nakazuje urzędnikom wsparcie oraz zaangażowanie się w powierzone im sprawy), zasada konsensusu (pracownik i interesant mają ten sam cel jakim jest zakończenie powierzonych spraw – co wymaga uzyskania porozumienia) oraz zasada efektywności (praca w urzędzie powinna być bardziej wydajna).

Aleksandra Siwik zwróciła uwagę, że etyka i moralność są ważnymi elementami zarówno życia codziennego, jak również środowiska pracy. W opinii autorki wyznaczają one kierunki i rodzaje zachowań, do których pracownik – również sektora publicznego – powinien dążyć w swojej pracy zawodowej. W swoich rozważaniach autorka podkreśla wielokrotnie, że praca urzędnika posiada specyficzny charakter, skupia się bowiem przede wszystkim na służbie innym – urzędnik jest więc jedynie sługą obywateli i powinien w swojej pracy kierować się dobrem zarówno jednostki, jak i ogólnego interesu społecznego. Starła się przy tym wykazać szczególną rolę niezależności pracownika służby publicznej, wiążąc tę zasadę z innymi zasadami regulującymi zachowania moralne, takie jak rzetelność, bezstronność i unikanie konfliktów interesów, a także niezależność i neutralność polityczna oraz uczciwość. Autorka słusznie zwróciła uwagę na zmiany zachodzące w otoczeniu administracji publicznej oraz konieczność dostosowywania się urzędników do nowych wymagań. W części empirycznej dokonała zatem analizy kodeksów etyki Urzędu Gminy Michałowice i zmian które zaszły w ich treści w okresie 2010-2021. Analizie poddane zostały kwestie formalne (sposób wprowadzenia dokumentu i jego redakcji), ich zgodność z obowiązującymi regulacjami prawnymi, zasadami Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji i zasady *good governance* oraz analizą merytoryczną treści zasad. Tym samym autorka podjęła trud oceny, czy zawarte w kodeksach zasady są wystarczające, a na tej podstawie – sformułowanie przykładowego zbioru zasad jaki mógłby być wprowadzony w kodeksie w Michałowicach wraz z określeniem ich definicji. Wydaje się słuszne – w kontekście znaczenia całego projektu i znaczenia dobrego zarządzania – wprowadzenie w kodeksach etyki rozwiązań znanych ze służby cywilnej, a jednocześnie pozwalających na ujednolicenie wymagań wobec pracowników administracji publicznej.

Dorota Bajurska zaprezentowała szczegółową analizę dotyczącą jednego tylko zagadnienia, a mianowicie korupcji urzędniczej i możliwości wykorzystania kodeksu etyki w jej przeciwdziałaniu. Celem podjętych przez nią badań było wskazanie zasad kodeksu etyki, które umożliwiają zastosowanie kodeksu etyki jako regulaminu wewnętrznego, w walce z korupcją. W rozważaniach teoretycznych autorka podjęła próbę wskazania wpływu korupcji urzędniczej na nieetyczne zachowania pracowników urzędu gminy (miasta). Definiując pojęcie funkcjonariusza państwowego oraz osoby pełniącej funkcję publiczną przedstawiła kwestię znaczenia kodeksu w etyce zawodowej urzędnika.

Dokonała również analizy terminu odpowiedzialność, a wskazując jego rodzaje, starała się wykazać znaczenie świadomości urzędnika w zakresie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Podkreśliła percepcję odpowiedzialności jako cechę charakteru należącą do umiejętności miękkich postrzeganą na dwóch płaszczyznach tj. indywidualnej i społecznej. W części empirycznej autorka podjęła się dość karkołomnego zadania, ponieważ przedmiotem analizy stały się zasady Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie – dokument, który analizowaną kwestię porusza zaledwie w kilku ogólnych zdaniach. Dla realizacji celu dokonała analizy pozostałych dokumentów oraz dokonała dyskusji wyników w oparciu o obowiązujące prawo i literaturę przedmiotu. Taki zabieg pozwolił jej stwierdzić, że w kodeksach etyki mogą zostać – i w części z analizowanych dokumentów zostały zawarte – elementy kształtujące prawidłową postawę i zachowanie urzędników. Uznała, że kodeks będąc przepisami prawa wewnętrznego administracji, winien zawierać przede wszystkim sposoby postępowania eliminujące działania korupcyjne, a istotną rolę prewencyjną odgrywają zasady jawności, pozwalające uzyskać społeczeństwu dostęp informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zwróciła również uwagę na korzystny jej zdaniem – a w praktyce nie zrealizowany – projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r., który zakładał większe niż obecnie zaangażowanie kadry zarządzającej w przeciwdziałanie korupcji.

Marta Lebek-Bartoszek poruszyła kwestie kontroli i gwarancji realizacji zasad etycznych w kodeksach etycznych. Celem podjętych przez autorkę badań była ocena znaczenia kodeksów etyki pracowników samorządowych jako instrumentu przeciwdziałania nieetycznego zachowania pracowników. W rozważaniach teoretycznych autorka omówiła zagadnienie konsekwencji nieetycznego zachowania w służbie publicznej. Ponieważ kwestie odpowiedzialności szeroko omawiała D. Bajurska, przedmiotem szczegółowych rozważań stała się istota kodeksu etyki i instrumentów kontroli jako narzędzi wspierających kształtowanie świadomości konsekwencji nieetycznego zachowania wśród pracowników. Szczególną rolę przypisała autorka kwestiom profesjonalizmu, który omówiła w odniesieniu do kompetencji, jakości usług i przestrzegania zasad etycznych. Wskazała rolę kadry zarządzającej w kształtowaniu kompetencji pracowniczych, z uwzględnieniem motywacji i zaangażowania (chęć działania). Wykazała również zależność jakości świadczonych przez urzędy usług od zorientowania na klienta oraz profesjonalizmu od przestrzegania obowiązujących zasad. Jako podstawę analizy empirycznej autorka wykorzystała Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie, który tę kwestię niemal całkowicie pomija. Na podstawie dokonanej analizy kodeksów innych gmin (Michałowic, Brwinowa i Piastowa), analizy literatury i obowiązującego prawa autorka stworzyła obraz kodeksu jako narzędzia wspierającego kształtowanie etycznych postaw pracowników. Te z kolei decydują o zaufaniu obywateli do organów administracji publicznej. Szczególnie cenne dla praktyki są spostrzeżenia dotyczące dwójakiego charakteru odpowiedzialności urzędniczej – za działania podejmowane w ramach obowiązków pracowniczych oraz za nieprzestrzeganie zasad kodeksu etyki. W nawiązaniu do zasad *good governance*, autorka zwróciła uwagę na kwestie zorientowania na klienta, która powinna stać się jednym z wyznaczników jakości świadczonych przez urzędy usług, a wiąże się bezpośrednio z koniecznością wzmacniania świadomości pracowników samorządu o ich roli w budowaniu zaufania społecznego.

Patrycja Piętka podjęła trud wyjaśnienia podstawowych zasad etycznego pracownika i roli upowszechniania etycznych zachowań w jednostkach administracji oraz promowanie ich wśród pracowników administracji publicznej. W rozważaniach teoretycznych autorka skupiła swoją uwagę na ustaleniu znaczenia zasad etycznych w działaniach podejmowanych przez urzędnika. Wskazała również narzędzia, które służą do upowszechniania zasad etycznych w urzędzie oraz promowania etycznych zachowań wśród pracowników administracji publicznej. Szczególną uwagę poświęciła zagadnieniom prawa do informacji publicznej, w tym w szczególności zasadom jawności i wiarygodności. Były to kwestie istotne dla rozważań podjętych w części empirycznej, w której autorka dokonała analizy danych pozyskanych z badania ankietowego przeprowadzonego wśród mieszkańców gminy Raszyn. W trakcie analizy wyników autorka przeprowadziła dyskusję, przywołując nie tylko rozważania teoretyczne z literatury i zasady etyczne wyrażone w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, ale również własne obserwacje – jako członka społeczności lokalnej. Wyniki uzyskane z badania, pozwoliły autorce stwierdzić, że mieszkańcy gminy Raszyn nie znają zapisów kodeksów etyki, ale wymagają – zupełnie słusznie – jego znajomości i stosowania przez urzędników. Uznała również za zasadne wprowadzenie w urzędzie gminy Raszyn zmian dotyczących kar i sankcji pracowników za zaniedbanie obowiązków lub wykonywanie ich niezgodnie z interesem obywateli i państwa. Warto zwrócić uwagę na cenne spostrzeżenia dotyczące konieczności upowszechniania kodeksu etyki wśród mieszkańców – wzrost świadomości społecznej w zakresie zasad etyki podniesie skuteczność jego oddziaływania na pracowników. Istotne jest również zaproponowane przez autorkę rozwiązanie dotyczące współuczestniczenia mieszkańców w zarządzaniu w urzędzie – co stanowi jedną z zasad *good governance*. Zdaniem autorki, kodeks etyki może być narzędziem osiągnięcia pozytywnych zmian, przy czym powinien być uzupełniony o system służący ocenie jakości usług świadczonych przez urzędników. Autorka zarekomendowała – biorąc pod uwagę wyniki badania – że ocena ta powinna być przeprowadzana w sposób ciągły, a każdy pracownik samorządowy powinien być oceniany bezpośrednio po wykonaniu usługi na rzecz klienta. Tym samym konieczne jest wprowadzenie badania ankietowego w formie papierowej oraz w formie aplikacji.

Elwira Szelągowska swoją uwagę skupiła na kwestiach promowania postawy etycznej pracowników samorządowych oraz przestrzeganiu wartości etycznych przez pracowników samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Piastowie. Autorka wyszła z założenia, że kodeks etyczny stosowany w administracji publicznej ma za zadanie wyznaczać standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego, a celem jej pracy było ustalenie opinii mieszkańców na temat przestrzegania zasad etycznych przez pracowników samorządowych. Starła się również odpowiedzieć na pytanie: Czy społeczność lokalna dostrzega skuteczność kodeksu etyki w kształtowaniu i promowaniu postawy pracowników samorządowych? Punktem wyjścia do rozważań autorka uczyniła teoretyczne rozważania na temat promowania postawy etycznej pracowników samorządowych. Przedstawiła trzy wymiary postaw pracowniczych, które mogą wpłynąć na jakość pracy w administracji publicznej oraz stosowane w praktyce narzędzia. Szczególną uwagę skupiła na zasadzie uprzejmości jako zasadzie kształtowania dobrej administracji. Omówiła znaczenie tej zasady w kontekście pracy urzędników, odnosząc się do aktów prawnych, które regulują kwestie uprzejmości w administracji publicznej, w tym art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (prawo do dobrej

administracji), art. 12 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, obowiązków pracowników administracji publicznej wynikających z ustawy o służby cywilnej oraz ustawy o pracownikach samorządowych. kwestie teoretyczne stanowiły podstawę do analizy wyników badania ankietowego oraz oceny poziomu wiedzy i świadomości mieszkańców na temat kodeksu etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie. Wnioski z ankiety wskazują na brak promocji kodeksu etyki w środowisku lokalnym i negatywne oceny postaw pracowników urzędu w kontekście wartości etycznych. Autorka sformułowała na tej podstawie rekomendacje w zakresie szeroko rozumianej promocji wartości etycznych, z uwzględnieniem pracowników i społeczności lokalnej. Wśród rozwiązań dominuje kwestia zaangażowania mieszkańców i włączenie ocen dokonywanych przez mieszkańców w proces kształtowania postawy etycznej pracowników urzędu.

Tomasz Tulej dokonał analizy i ocena kodeksów etyki pracowników na przykładzie zasad Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Brwinów. Celem podjętych przez autora badań było porównanie rozwiązań zastosowanych w Urzędzie Gminy w Brwinowie z innymi kodeksami etyki pracowników samorządowych w powiecie pruszkowskim oraz ocena możliwości kształtowania etycznych postaw. Na podstawie dokonanej analiza dokumentów autor wykazał, że w każdym z porównywanych kodeksów nacisk położony jest nie tylko na skuteczność i jakość pracy urzędnika administracji publicznej, polegającą na efektywnym wykonywaniu przez niego zadań zawodowych, lecz także na stosowanie w pracy i poza nią zasad etyki pozwalających urzędnikowi stać się godnym reprezentantem samorządu terytorialnego i wartości, jakie ten reprezentuje w kontekście całego państwa. W swoich rozważaniach autor szczególnie uwagę poświęcił etyce rozumianej jako źródło zobowiązań moralnych i zwrócił uwagę, że – z punktu widzenia moralności – to właśnie te zobowiązania powinny być najważniejszym elementem w każdym zawodzie, określając wartości, którymi jego wykonawcy mają się kierować i wyznaczając granice, których nie mogą oni przekroczyć. W swoich rozważaniach podkreślał, że szczególne wymagania etyczne dotyczą przy tym pracowników administracji publicznej, czyli również urzędników zatrudnionych w urzędach gmin i miast.

Robert Zaborski dokonał analizy i oceny Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice. W swoich rozważaniach skupił się na roli jaką odgrywa kodeks etyki. Poszukiwał odpowiedzi na pytania dotyczące zachowania urzędników w kontekście kodeksu etyki, w tym również czy kodeks etyki realnie wpływa na postawę urzędników i realizację przez nich obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Ocena opierająca się na opinii mieszkańców gminy pozwoliła stwierdzić, że interesanci mają wiele zastrzeżeń dotyczących sposobu obsługi, wykonywania zadań oraz zachowania pracowników, w szczególności dotyczących wykorzystywania przez urzędnika swojej pozycji. Z tego powodu punktem wyjścia do rozważań autor uczynił analizę sytuacji urzędnika, którą z jednej strony kształtuje prawo pracy, z drugiej natomiast zasady etyczne. Dokonując analizy obowiązującego stanu prawnego, odnoszącego się do pracownika samorządowego, omówił również specyfikę zawodu urzędnika i pracy w urzędzie oraz przeanalizował podstawy postaw etycznych i etyki jako takiej w kontekście regulacji wynikających z prawa pracy. omówił również kwestię zaangażowania urzędników w wykonywaną pracę. Autor podkreślał, że status urzędnika stawia osobę piastującą takie stanowisko w odrębnie regulowanej pozycji prawnej. Sytuacja ta obliuguje do podejmowania wszelkich czynności

i działań, które nie będą umniejszały roli, jaką w społeczeństwie pełni urzędnik. Specyfika tego zawodu jest także związana ze szczególnym miejscem przepisów prawa w procesie regulacji stosunku pracy takiej osoby. Jego zdaniem satysfakcja interesantów powinna być uważana za swoistą nagrodę za trud włożony przez urzędnika w sprawne i kompetentne załatwienie sprawy, przy poszanowaniu prawa. Dostrzega przy tym, że urzędnicy niejednokrotnie stają przed koniecznością dokonania wyboru pomiędzy sprzecznymi wartościami: normą prawa, kształtującą sytuację podmiotu a przekonaniem o słuszności podjętej decyzji, która przecież z etycznego punktu widzenia może powodować poczucie winy wskutek pogorszenia sytuacji interesanta.

Jakub Drygas, dokonując analizy procesów tworzenia kodeksów etycznych w Rzeczypospolitej, starał się określić cechy etyczne pożądaných u pracowników administracji publicznej. Celem swoich rozważań uczynił poznanie opinii mieszkańców gminy Brwinów na temat przestrzegania zasad etycznych przez pracowników Urzędu Gminy. Realizując założony cel, autor przedstawił zarys kształtowania się w Polsce ustaw regulujących pracę urzędnika oraz powstawania kodeksów etycznych. Opisał postrzeganie urzędników w czasach zaborów, skupiając jednakże swoją uwagę na normach prawnych obowiązujących współcześnie. W tym celu krótko omówił cechy jakimi powinien się wyróżniać urzędnik oraz zasady, którymi powinien się kierować w trakcie wykonywania obowiązków służbowych oraz w czasie wolnym od pracy. Badania wykazały niewielką znajomość oraz zainteresowanie kodeksem etycznym wśród mieszkańców gminy.

W opracowaniu wykorzystane zostały również – z przywołaniem ich autora – niewielkie fragmenty prac realizowanych w projekcie, których autorzy nie wyrazili zgody na publikację w całości. W takim przypadku wykorzystane zostały jedynie najcenniejsze spostrzeżenia autorów – z zaznaczeniem, że pochodzą one z niepublikowanej pracy magisterskiej i przywołaniem nazwiska jej autora. Nie stanowią one odrębnych części opracowania, a jedynie element rozważań podjętych przez opiekuna projektu i redaktora niniejszego tomu. Zastosowane zostały przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2509) i wynikających z nich praw współautorstwa. Wszystkie prace powstały w ramach projektu dyplomowego, co spowodowało, że promotor – a jednocześnie redaktor niniejszego opracowania i zawartych w nim rozważań – wniósł znacznie większy wkład twórczy w jego przygotowanie niż wynika to z etyki promotora w przypadku prac tworzonych w pełni samodzielnie. Tym samym może zostać uznany za współautora w świetle przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Zachowane zostały również zasady etyczne, które sformułowane zostały w Kodeksie Etyki Pracownika Naukowego (Załącznik do uchwały Nr 2/2020 Zgromadzenia Ogólnego PAN z dnia 25 czerwca 2020 r.), zgodnie z którym: „Autorstwo publikacji naukowej musi opierać się na przynajmniej jednym z wymienionych warunków: twórczym i istotnym wkładzie w badania, a więc na znaczącym udziale w kreowaniu idei naukowej, formułowaniu koncepcji oraz projektowaniu badań, niekwestionowanym czynnym udziale w pozyskiwaniu danych, w analizie i interpretacji uzyskanych wyników oraz merytorycznym i rzetelnym wkładzie w przygotowanie i krytyczne opracowanie artykułu z punktu widzenia obowiązujących kryteriów naukowych” (pkt.3.3 Autorstwo i wydawnictwa; za: Narkive, b.d.). Do takich autorów należy **Anna Kietlińska**, która swoją pracę poświęciła m. in. celom wprowadzenia kodeksów etyki oraz dyskusji poświęconej zasadności ich wprowadzania w administracji

publicznej. Z kolei **Elżbieta Gaska** zajęła się kwestią sposobów tworzenia kodeksów etycznych i ich wdrażania, przy czym swoje rozważania ograniczyła do rozwiązań stosowanych w Urzędzie Gminy w Michałowicach. **Izabela Matysiak** zajęła się problemem zbieżności treści kodeksów etycznych w urzędach gmin z zasadami *good governance*.

Na marginesie badania dokonano interesujących obserwacji, które mogą stanowić cenną wskazówkę dla realizacji zasad dobrej administracji i ograniczonej skuteczności *good governance* w polskich samorządach. **Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego oraz pracownicy administracji samorządowej rozpoczynający studia nie rozumieją pojęcia „służba publiczna”, a jako tożsame z nim traktują pojęcie służby cywilnej. To samo znaczą dla nich pojęcia pracownika państwowego, pracownika służby cywilnej i pracownika samorządowego.** Niska świadomość mieszkańców w tym zakresie może stanowić problem w realizacji zasady współuczestniczenia w zarządzaniu publicznym, konsensusu (partnerstwa i dialogu społecznego) oraz efektywności działania administracji publicznej. Trudności pojawiają się również po stronie urzędników, a dokonane obserwacje pozwalają stwierdzić, że problemem jest znajomość prawa. O ile bowiem pracownicy administracji rozpoczynający studia znają podstawy prawne niezbędne do realizacji powierzonych im zadań, to ich wiedza na temat podstawowych aktów prawnych regulujących obowiązki pracownika samorządowego pozostawia wiele do życzenia. Okazało się, że **część z pracowników urzędów gmin, nie zna swoich obowiązków wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych. Niezrozumiały jest również upór, z jakim niektórzy – również bardzo młodzi urzędnicy – stosują w odniesieniu do obywateli pojęcie „petenta”.** Takie podejście dziwi, ponieważ od ponad dekady promowane jest partnerskie podejście (zgodne z zasadą *good governance*) i odejście od deprecjonującego pojęcia petenta, na rzecz interesanta, obywatela lub klienta. Największe jednak zdziwienie i zaniepokojenie wywołało podejście niektórych młodych urzędników do pojęcia służby publicznej i ich miejsca w realizacji służebnej roli administracji. Zaobserwowano, że dla wielu z nich **pojęcie władztwa nie jest traktowane jako cecha administracji i prawo do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych, ale jako uprawnienie pracownika. Młodzi ludzie artykułują wprost swoje prawo do wykorzystywania pozycji władczej urzędnika w kontaktach z interesantem.** Władcza postawa urzędnika w stosunku do petenta – która jest zaprzeczeniem nie tylko zasad *good governance*, ale również zasad etyki – jest realizowana w praktyce przez pracowników samorządowych. Niepokoi to zwłaszcza dlatego, że młodzi ludzie nie widzą w swojej

postawie nic złego. Ustalenie, czy obserwacje te mają charakter jednostkowy i nie mają znaczenia dla funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu samorządowym, czy też jest to zjawisko o znaczącej dla funkcjonowania administracji skali, wymaga podjęcia badań w tym zakresie wśród pracowników samorządowych.

Etyka zawodowa nie zastępuje moralności powszechnej, ale ją dopełnia, i to w wieloraki sposób; po pierwsze konkretyzując normy moralności powszechnej, dostosowując je do konkretnej sytuacji społecznej. Po drugie, określa potrzeby, granice i cele odstępstwa od norm moralności powszechnej. Po trzecie, formułuje sposoby i możliwości rozwiązywania konfliktów norm moralności powszechnej i norm związanych z wykonywanym zawodem. Po czwarte, formułuje ideał, koncepcję dobra, do którego określona grupa zawodowa powinna zmierzać” (Galata, 2004, s. 145).

CZEŚĆ I

EWOLUCJA WARTOŚCI W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ I ETYCE URZĘDNICZEJ

Wartości etyczne pełnią kluczową rolę w kształtowaniu postaw i zachowań osób pracujących w służbie publicznej. Współcześnie zaufanie do instytucji publicznych jest coraz bardziej ograniczone, co powoduje, że w działalności urzędników rośnie rola etyki. Ewolucja wartości etycznych pozwala na ich dostosowanie do zmieniających się potrzeb i oczekiwań społeczeństwa. W przeszłości, kluczową wartością była lojalność wobec władzy, wraz z rozwojem demokracji i wzrostem świadomości społecznej, coraz większego znaczenia nabiera uczciwość, odpowiedzialność i troska o dobro wspólne. Urzędnicy powinni być niezależni, dbać o interesy społeczne i podejmować decyzje zgodne z zasadami moralnymi. Powinni również działać w sposób przejrzysty i uczciwy, aby zyskać zaufanie społeczeństwa. Proces ewolucji wartości etycznych w służbie publicznej to nie tylko zmiana hierarchii wartości, ale również rozwój samych wartości. Coraz większe znaczenie przywiązuje się do wartości takich jak równość, sprawiedliwość społeczna czy zrównoważony rozwój. Wartości te wpisują się w nowoczesne spojrzenie na służbę publiczną i jej cele: realizację interesów obywateli oraz budowanie lepszej przyszłości dla wszystkich. Zmiany będą skuteczne tylko wtedy, kiedy w ich zmianę zaangażowani zostaną zarówno urzędnicy, jak i społeczeństwo.

Wartości etyczne są fundamentem służby publicznej i mają kluczowe znaczenie dla jej funkcjonowania. Ich ewolucja jest nieunikniona i niezbędna, aby dostosować się do zmieniających się potrzeb i oczekiwań społeczeństwa. Jednak niezależnie od tego, jakie wartości będą dominować w przyszłości, jedno pozostaje pewne - etyka musi być zawsze w centrum działalności urzędników, aby służyć społeczeństwu odpowiedzialnie i uczciwie.

Etyka – dlaczego była (jest) tak istotna? Znaczenie kodeksu etyki w kształtowaniu etycznych postaw pracowników

Tomasz Tulej

Pojęcie etyki i jej istota

Pojęcie etyki wywodzi się z greckiego „*ta ethika*” która oznacza „traktat o obyczajach” słowo „*ethos*” tłumaczyć można jako „obyczaj, charakter”. Etyka jest działem filozofii, który zajmuje się tworzeniem systemów myślowych oraz badaniem moralności. Można ją też określić jako naukę filozoficzną, obejmującą zespół zagadnień dotyczących dobra i zła moralnego. Z naukowego punktu widzenia można określić ją jako istotę powinności moralnej człowieka oraz jej szczegółowej treści i ostatecznie wyjaśnia fakt moralnego działania. W skład ogólnie postrzeganej etyki wchodzi: etyka społeczna, etyka gospodarcza i etyka polityczna (Falenta 2019, s 44).

Etyka to nauka o moralności, a moralność to nauka o zasadach, które obowiązują w danej społeczności i w określonym czasie, a także o normach postępowania, akceptowanych i uważanych za słuszne przez większości populacji. Stanowi ona przestrzeń wymiany poglądów przez osoby o różnym światopoglądzie, w tym także religijnym. Pozwala zadawać pytania związane z bieżącymi problemami współczesnej rzeczywistości. Celem etyki jest poszukiwanie źródeł moralności, analiza skutków przestrzegania zasad i norm moralnych oraz konsekwencji ich lekceważenia. Określa filozoficzną podstawę posłuszeństwa porządkowi moralnemu. Można więc powiedzieć, że etyka jest nauką filozoficzną o moralności, zajmującą się interpretacją i identyfikacją pojęć takich jak dobro i zło, sumienie, obowiązek, odpowiedzialność. W obszarze zainteresowania etyki mieści się również formułowanie zasad i norm postępowania w sposób zgodny z moralnością (Szonert 2017, s 41).

Za starożytnego ojca etyki uważa się Sokratesa (469-399 p.n.e.). Odrzucał on poglądy sofistów i stwierdził, że wszystko jest względne, wobec czego nie istnieją żadne uniwersalne wzorce postępowania, jednak że można je poznać i respektować w życiu, pod warunkiem, że najpierw pozna się samego siebie. Za najważniejszą uznawał tzw. dzielność etyczną, która symbolizuje gotowość oraz zdolność podejmowania przez człowieka czynów, które są moralnie pozytywne. Pojęciem etyki posługiwał się także Arystoteles (322–384 p.n.e.), który w „*Etyce nikomachejskiej*” wyłożył teorię samodoskonalenia się, będącą jedną z najważniejszych w historii myśli etycznej. Według Arystotelesa etyka obejmowała dziedzinę filozofii

praktycznej zajmującą się zagadnieniami moralnymi dotyczącymi dobra i zła (Szonert 2017, s. 38). W późnostarożytnej myśli Platona, zrodzonej w kontekście rozwoju chrześcijaństwa, szczęście etyczne oznaczało całkowite zjednoczenie z Prajednią, czyli uczestnictwo w rzeczach nieśmiertelnych i świętych. Z kolei teologowie chrześcijańscy podkreślali wagę godności człowieka, wskazując objawienie jako jej źródło. Św. Tomasz z Akwinu za życie moralne uważał życie racjonalne, z poszanowaniem praw naturalnych wywodzących się z mądrości Bożej (Szonert 2017, s. 38).

W czasach nowożytnych pojęcie etyki opisywano na różne sposoby. Według Immanuela Kanta (1724-1804) postępowanie właściwe, które jednak wynika tylko z przyzwyczajenia, nie ma wartości moralnej – ma ją wyłącznie takie, którego źródłem jest poczucie obowiązku, zarówno moralnego, jak i prawnego. W praktyce postępowania etycznego należy zatem kierować się tzw. imperatywem kategorycznym, czyli działać zgodnie z zasadą, co do której chcielibyśmy, by była prawem obowiązującym powszechnie. Kant zaprzecza powiązaniu dobra moralnego z pożytkiem lub przyjemnością. Etyka Kanta ma cztery podstawowe cechy: jest autonomiczna, czyli zakorzeniona w człowieku i zakazuje przedmiotowego traktowania człowieka bez względu na cel, jest obiektywna i przeciwstawia się relatywizmowi, ocenia zachowania bardziej pod kątem motywów niż konsekwencji oraz wysuwa na pierwszy plan powinności, a nie wartości (Szonert 2017, s. 38). Innym wielkim filozofem był Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), który wierzył, że świat jest rządzony przez Ducha, którego należy rozpoznać, aby właściwie oceniać rzeczywistość. Hegel był orędownikiem państwa, więc to jemu podporządkowywał moralną dobroć i szczęście człowieka. To właśnie w państwie – według Hegla – jednostka mogła korzystać z wolności i miał tu urzeczywistniać się Duch Absolutny (Szonert 2017, s. 39).

Według XX-wiecznego filozofa francuskiego Henriego Bergsona (1859-1941) etyka to zbiór zasad, którym powinno się podporządkować zachowanie człowieka. Pochodzą one z dwóch źródeł: społecznego i indywidualnego. Źródło społeczne to zbiór zasad panujących w społeczeństwie, w którym wzrastała dana osoba – są to uznane w nim zakazy i nakazy moralne, stworzone po to, by wspólnota ta mogła funkcjonować w określonych ramach. Według Bergsona ograniczają one wolność jednostki. Natomiast źródło indywidualne to jednostkowe zachowanie bohaterów świętych itp., uznawanych za wzór do naśladowania

które zostaje upowszechnione i powoduje powstanie nowych norm moralnych (Szonert 2017, s. 39).

Wśród wielu doktryn etycznych na wyróżnienie zasługuje z pewnością teoria obiektywizmu i teoria kognitywizmu. Istotę obiektywizmu stanowi przekonanie, że dobro i zło to istnienie wartości, a istotą etycznych wyborów jest czynienie dobra i unikanie zła. W związku z tym wartościami, które powinna wyznawać jednostka, jest m.in. godność, sprawiedliwość i wszelkie wartości moralne z nimi związane. Inaczej mówiąc, dobrem jest współżycie zgodnie z naturą, a sprzeciwianie się temu prawu jest złem. Jednym z najważniejszych przedstawicieli tej orientacji filozoficznej był Platon. Uznawał on sprawiedliwość, piękno i dobro za należące do istniejącego obiektywnie świata doskonałych, wiecznych i niezmiennych wartości. Teorię obiektywizmu uzupełnia teoria kognitywizmu, ponieważ określa ona sposób rozumienia obiektywnie istniejących wartości. Sposobem na poznanie dobra lub zła jest rozpoznanie empirycznych wartości określonych stanów rzeczy, co sprowadza się do poznania możliwych do określenia naturalnych cech faktów i czynów (Szonert 2017, s. 39-40).

Podsumowując, należy stwierdzić, że na przestrzeni wieków moralność, jej skutki i determinujące ją czynniki poddawano wielu refleksjom, nie zawsze ze sobą zgodnym. We wszelkich kierunkach myśli humanistycznej i filozoficznej zagadnienia etyczne przedstawione są na różne sposoby i często różnie interpretowane. W obecnych czasach termin „etyka” jest objaśniany jako ogół refleksji nad moralnością, doktrynami etycznymi i przekonaniami moralnymi, normami, ocenami i wartościami etycznymi. Dla filozofów starożytnych etyka była nie tylko nauką o ludzkich działaniach, ich motywacjach i charakterze, lecz także o wartościach uniwersalnych. Stawiano ją na równi z teorią wartości, czyli ze współcześnie rozumianą aksjologią. Przez wieki rozwoju myśli etycznej poszczególni filozofowie byli bardziej zainteresowani normatywnym określaniem, co tak naprawdę jest prawdziwą wartością moralną i w jaki sposób można ją poznać niż systematycznym opisywaniem tego, co jest dla społeczeństwa wartością, do czego ludzie dążą, czego starają się unikać, w jaki sposób oceniają i jakimi etycznymi wartościami kierują się w swoim życiu. W czasach antycznych etyka dotyczyła przede wszystkim tego, w jaki sposób osiągnąć szczęście oraz jak uniknąć bólu i cierpienia. W średniowieczu główne tematy etyki opierały się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób najpewniej zasłużyć na wieczne zbawienie. Za czasów nowożytnych etyka zajmowała się przede wszystkim

tym, w jaki sposób zmienić świat oraz co człowiek powinien robić, by zmniejszyć ubóstwo, wyzysk i bezrobocie. W pierwszej połowie XX w. doszło jednak do wypaczenia myśli etycznej i powstały ideologie stanowiące przeciwieństwo moralności – faszyzm, hitleryzm i stalinizm. Jako systemy totalitarne okazywały one niezrównaną pogardę dla podstawowych wartości etycznych. Obecnie etycy najczęściej dyskutują o tym, w jaki sposób żyć bez stresu oraz jak czerpać szczęście z rozmaitych złych i dobrych doświadczeń życiowych, a także – jak zaaranżować współistnienie między ludźmi, aby wolne było ono od głodu, terroru, wojen, przesądów i wyzysku (Kojder 2006, s. 14).

Typologia etyki

Wyróżnić można trzy podstawowe typy etyki: krytyczną, normatywną i opisową. Etyka krytyczna zajmuje się teoriami, koncepcjami etycznymi i bada ich trafność, a więc zajmuje się normami, wzorcami osobowymi, ocenami i ideałami. Ten dział etyki obejmuje socjologię moralną, semantykę moralną oraz psychologię moralną. Etyka normatywna zajmuje się określaniem tego, co jest moralnie dobre, a co moralnie złe. Na podstawie ocen i związanej z nimi powinności wskazuje cele, zawiera obowiązki moralne i imperatywy do działania. Dostosowuje ona obiegową moralność do ogólnie przyjętych wartości etycznych. W jej obszarze mieści się to, co zwyczajowo nazywane jest kodeksem moralnym. Etyka opisowa przedstawia natomiast zachowanie człowieka z różnych perspektyw oraz zajmuje się wyjaśnianiem moralności, analizą i opisem w różnych epokach i środowiskach społecznych oraz wskazuje na źródło, strukturę i funkcję moralności jako formy społecznej świadomości i wykrywania poprawności jego rozwoju. Etyka opisowa obejmuje również historię moralną i towarzyszące jej doktryny etyczne. We współczesnych czasach rozwój nauki, a zwłaszcza technologii i medycyny oraz degradacja środowiska przyczyniły się w ostatnim czasie do pojawienia się wielu nowych problemów moralnych, którymi zajmują się poszczególne działy etyki, takie jak: etyka techniki, etyka ekologiczna, etyka globalna, etyka seksualna, etyka polityki, bioetyka i wiele innych etyk zajmujących się poszczególnymi wąskimi dziedzinami (*Co to jest etyka?*, 2019).

Interesującą, szczegółową klasyfikację etyki zaproponował niemiecki filozof i matematyk Rudolf Carnap. Zaproponowany przez R. Carnapa podział teorii etycznych rozszerza znacznie kryteria oceny moralnej zachowania w stosunku do podejścia klasycznego. W podejściu klasycznym ważna była ocena wartości czynu, a etyki dzieliły się na etykę

konsekwencjalistyczną, etykę dzielności oraz etykę deontologiczną. Pierwsza zrównuje wartość czynu z wartością jego konsekwencji. Druga wskazuje na źródło poszukiwania zasad postępowania, którym jest cnota a potem dopiero dobro. Trzecia zaś to ocena prawidłowości działań w kontekście wypełniania obowiązków lub poszanowania prawa.

Typologia etyki według Rudolfa Carnapa (*Co to jest etyka?* 2019)

KRYTERIUM	RODZAJE ETYKI
ZAKRES OBOWIĄZYWANIA NORM MORALNYCH	teorie obiektywistyczne – etyczne normy o uniwersalnym charakterze, których podstawę stanowią założenia ogólne; teorie subiektywistyczne – etyczne normy będące kwestią indywidualną, wytworem jednostki (jeżeli w tym kontekście istnieją jakieś wspólne normy, są one wynikiem podobnej treści ludzkich umysłów)
ŹRÓDŁO POCHODZENIA NORM MORALNYCH	naturalizm – system opierający standardy moralne na naukach społecznych i przyrodniczych; antynaturalizm – system opierający normy moralne na metafizyce, np. przypisując im pochodzenie od Boga; emotywizm – system traktujący imperatywy moralne jako przejaw oraz przedłużenie emocji ludzkich, zakładając, że nie warto szukać antynaturalistycznych lub naturalistycznych źródeł nakazów, gdyż moralność jest wyłącznie konsekwencją zjawisk psychologicznych;
OCENA LUDZKICH ZACHOWAŃ	intencjonalizm – ocena zachowania, w przypadku której znaczącą rolę odgrywa motyw; w myśl tej teorii nie można uznać działania za moralnie słuszne, jeśli czynowi nie towarzyszyły dobre intencje, bez względu na jego końcowy rezultat; konsekwencjonalizm – ocena, w której o skutku decyduje efekt końcowy; jeśli ktoś działał nawet ze zła inicjatywą, a efekt końcowy był dobry, wtedy można uznać go za moralnie słuszny; normatywizm – ocena, w której dobro oraz zło to podstawowe pojęcia, niemożliwe do zdefiniowania; w danym systemie dobre moralnie jest to, co jest zgodne z jego nakazami, a motyw ani efekt nie mają żadnego istotnego znaczenia w ocenie danego czynu – liczy się jedynie to, czy zachowanie jest zgodne z wymogami moralnymi.

Współcześnie rozwinęły się systemy etyczne, które są praktycznie wszystkimi możliwymi kombinacjami tych podziałów. Obecnie praca etyków skupia się na analizie oraz na doskonaleniu istniejących systemów. Etyka chrześcijańska i systemy nominalistyczne poczyniły w tym zakresie szczególne postępy (Wołoszyn-Spirka, Krause 2012, s. 84-90).

W kontekście etyki zawodowej najbardziej przydatna może okazać się typologia dzieląca nauki etyczne na:

- aretologię, czyli etykę cnót;
- konsekwencjalizm, czyli etykę skutków;
- deontologię, czyli etykę zasad/obowiązków (Sykuna 2018, s. 4).

Aretologia to nauka o cnotach moralnych. Pojęcie to pochodzi od gr. określenia „*arete*”, czyli „cnota”, a zatem przedmiotem zainteresowania tego działu etyki są cnoty rozumiane jako dążenie do samodoskonalenia, usprawnione zdolności. Klasycy aretologii zakładają, że cnota przemienia człowieka, czyni go doskonalszym. Aretologia obejmuje swoim zainteresowaniem nie tylko cnoty, lecz także wady, będące ich przeciwieństwem, zakładając, że człowiek może usprawniać się nie tylko w dobru, lecz także w złu, co wiąże aretologię z filozofią praktyczną obejmującą ludzkie działanie. Aretologię określa się pojęciem etyki wychowawczej, ponieważ ukierunkowana jest ona na to, by poprzez rozwijanie cnót kształtować człowieka, prowadząc go do doskonałości moralnej (Kiereś 2007, s. 296).

Istotą teorii etycznych wpisujących się w konsekwencjalizm są z kolei skutki działań podejmowanych przez człowieka, ich następstwa. Według zwolenników konsekwencjalizmu same czyny jako takie nie mają wartości – zależy ona wyłącznie od ich skutków. W obszarze teorii konsekwencjalistycznych mieszczą się zatem wszystkie doktryny etyczne, które jako etycznie wartościowe postrzegają takie intencje i czyny, których następstwa (nawet wyłącznie oczekiwane) przynoszą jakieś dobra (stanowi to podstawę do łączenia konsekwencjalizmu z utilitaryzmem) – w ujęciu tym wartość etyczna czynu zależna jest więc od wielkości dobra, które powstało w efekcie określonego czynu (lub w wyniku powstrzymania się od niego), przy czym pojęcie dóbr ma tu wymiar nie tylko etyczny, lecz także obejmuje subiektywne, egzystencjalne korzyści takie jak szczęście (dobrostan), zadowolenie, przyjemność czy zadowolenie (Galewicz 2015, s. 161-163).

W świetle tematu niniejszych rozważań najważniejsza jest jednak deontologia, czyli wiedza o powinnościach, które należy spełniać, występując w określonych rolach społecznych, np. jako ojciec, przyjaciel, przełożony, sędzia, duchowny, profesor uniwersytetu, policjant, strażnik więzienny czy urzędnik administracji publicznej. Deontologia poucza również, jak postępować, by zasłużyć na miano porządnego, uczciwego, odpowiedzialnego, wiarygodnego człowieka, osoby takiej, na której zawsze

można polegać itd. Ze względu na to, że celem refleksji deontologicznych jest formułowanie zasad powinności – postępowania „właściwego”, „słusznego”, stanowi ona podstawę etyki zawodowej (Kojder 2006, s. 21), która zostanie szerzej rozwinięta w dalszej części pracy.

Etyka administracji publicznej a etyka urzędnicza (etyka zawodowa urzędnika)

Etyka zawodowa stanowi szczególną gałąź etyki ogólnej, obejmując zbiór zasad i norm, które definiują z moralnego punktu widzenia to, jak powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu. Etycznym wyrazem poszczególnych grup zawodowych jest kodeks etyczny, będący uporządkowanym zbiorem zasad i reguł postępowania, które z moralnego punktu widzenia są reprezentatywne dla określonego zawodu. Kodeks etyczny dla określonej grupy zawodowej pomaga kształtować świadomość moralną pracowników, stanowi katalog norm etycznych zachowań oraz szablon zachowań (*Bez konfliktu*, 2021). Pojęcie „etyka zawodowa” jest używane do określania, w jaki sposób powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu, a także normalizuje ono ich moralne przekonania i oceny etyczne związane z pełnieniem zawodowych obowiązków. Etyka zawodowa zawiera zasady dotyczące norm etycznych zawodu, zasady określające relacje między grupami zawodowymi a społeczeństwem, zasady określające relacje między profesjonalistami a odbiorcami ich usług oraz zasady określające relacje między przedstawicielami danego zawodu. Zasady te powinny być tworzone w ogólnym interesie osób korzystających z usług profesjonalistów. Treść etyki zawodowej obejmuje sformułowanie określonych obowiązków, zakazów i norm, które są częścią moralności obowiązku i dążeń (Chrapkowski, 2023).

Ważnym obszarem etyki zawodowej jest etyka administracyjna, która obejmuje analizę zasad moralnych postępowania funkcjonariuszy publicznych w organizacjach o charakterze biurokratycznym. Etyka ta jest częścią etyki politycznej, która zawiera ogólne zasady postępowania moralnego, obowiązujące nie tylko w administracji, lecz także w życiu politycznym. Powinna być postrzegana jako jeden ze sposobów na przekonanie funkcjonariuszy publicznych, że są oni odpowiedzialni przed społeczeństwem i wykonują swoje zadania nie dla przełożonych czy też własnej wygody, ale dla wszystkich obywateli, budując przy tym i utrzymując zaufanie do administracji. Dzięki temu wpływają na tworzenie skutecznej i adekwatnej polityki administracyjnej przez kreowanie

urzędników odpowiedzialnymi za ich rozstrzygnięcia. Podstawowymi aktywnościami w zakresie etyki administracyjnej są:

- intensyfikacja działań w zakresie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych;
- powoływanie organów chroniących etyczne postępowanie funkcjonariuszy publicznych;
- dbałość przejrzystość działań publicznych;
- tworzenie kodeksów etycznych (*Pojęcie i funkcje etyki*, 2022).

Do najważniejszych funkcji etyki administracyjnej należy m.in.: doskonalenie procedur administracyjnych; zapewnienie odpowiednich warunków realizacji zadań i polityki administracyjnej; tworzenie i podtrzymywanie zaufania do administracji; wzmacnianie procesów demokratyzacji życia publicznego oraz przeciwdziałanie korupcji i nadużyciom władzy publicznej (*Pojęcie i funkcje etyki*, 2022). Zarówno podstawowe obszary zainteresowania etyki administracyjnej, jak i jej funkcje prowadzą do wniosku, że etyka administracyjna jest szczególnie ważna w kontekście jakości pracy administracyjnej, podnosząc jakość służby publicznej, jej kulturę i kompetencje, a także określając wartości moralne, jakimi powinna się kierować. Położenie nacisku na zgodność z etyką czyni urzędników bardziej odpowiedzialnymi i wspomaga rozumienie przez nich ich roli w całościowej realizacji zadań państwa (Szonert 2017, s. 44). W nauce o etyce administracji wyodrębnia się:

- instytucjonalną etykę administracji;
- personalną etykę administracji, w obszarze której można wyróżnić:
- etykę zawodową (profesjonalną) służby publicznej;
- etykę osobistą funkcjonariusza służby publicznej (Szonert 2017, s. 44).

Etykę osobistą funkcjonariusza służby publicznej można inaczej określić mianem etyki urzędniczej i zdefiniować ją jako zasady i normy moralne, jakie powinny obejmować profesjonalnych urzędników, czyli osoby zatrudnione w administracji publicznej. Etyka urzędnicza kształtuje jakość działalności administracyjnej i ma zasadniczy wpływ na przebieg budowy procesu zaufania obywateli do instytucji państwowych. Wynika to z faktu, że każda wspólnota bazuje na więziach społecznych, do których należy m.in. więź oparta na wzajemnym zaufaniu. Jeśli go brakuje, inne rodzaje relacji stają się trudne lub wręcz niemożliwe do utrzymania. Jeżeli zatem urzędnik jako reprezentant państwa postępuje nieetycznie i obywatel nie ma do niego zaufania, nie ma też zaufania do państwa jako takiego. Budowa zaufania do organów państwa, w czym ogromną rolę odgrywają

etycznie postępujący urzędnicy, ma zatem ogromny wpływ na kształtowanie się społeczeństw demokratycznych (Barankiewicz 2014 s, 126). Zostało to nawet wyrażone w art. 8 *Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* w sposób następujący: „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli” (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168). Podstawowe zasady etyki urzędniczej określa tzw. „Katalog Nolana” sformułowany w roku 1995 w Wielkiej Brytanii przez Komisję ds. Standardów Życia Publicznego pod przewodnictwem lorda Nolana. Komisja ta uznała, że do podstawowych zasad, jakimi powinien kierować się urzędnik, należy:

- bezstronność, bezinteresowność – każdą decyzję urzędnik powinien podejmować w imię dobra publicznego, bez względu na interesy własne czy osób sobie bliskich;
- obiektywizm – wszystkie decyzje powinny być podejmowane wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne;
- prawość – realizując zadania zawodowe, urzędnik powinien kierować się ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi, takimi jak dążenie do prawdy, a także musi postępować w sposób zgodny z sumieniem;
- odpowiedzialność – urzędnik musi mieć świadomość tego, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem za swoje decyzje
- rzetelność – urzędnik powinien realizować powierzone mu zadania sumiennie i odpowiednio starannie;
- jawność, przejrzystość – podejmowanie każdej decyzji w sposób otwarty i rozsądny, jawnie uzasadniony (ograniczenie tej zasady możliwe jest tylko wyjątkowo – gdy przemawia za tym ważny interes publiczny);
- uczciwość;
- dawanie własnego przykładu (Fenrych, 2006, s. 99).

Trzeba również dodać, że urzędnik administracji publicznej powinien zwracać uwagę na odbiór społeczny poza miejscem swojej pracy, czyli godnie reprezentować siebie i zatrudniający go urząd w sposób uczciwy i rzetelny. Oznacza to, że powinien on w swoim postępowaniu kierować się ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi – nie może kraść, kłamać, zachowywać się w sposób wulgarny i nieobyczajny, nieliczący z godnością obywatela służby publicznej. W kontakcie z innymi ludźmi powinna charakteryzować go kultura osobista, a także uprzejmość

i życzliwość. Nie może on również nikogo dyskryminować. Powinien być wzorowym przykładem dla innych obywateli, konsekwentnie prezentując się jako wzorzec do naśladowania i dbając o pozytywną opinię w oczach społeczeństwa, co pozwoli mu na tworzenie klimatu zaufania wobec administracji publicznej jako całości (Suchanek, 2010, s. 5).

Zadaniem urzędnika jest nie tylko budowanie zaufania do organów administracji publicznej, lecz także walka przeciwko patologii oraz nadużyciom administracji publicznej. T. Barankiewicz wymienia pięć obszarów ryzyka generujących takie niebezpieczeństwo, zaliczając tu:

- obszar relacji urzędnika z obywatelem i społeczeństwem, w tym również z przedsiębiorcami oraz organizacjami społecznymi;
- obszar relacji urzędnik – urząd organu, w którym dany urzędnik pracuje;
- obszar relacji między różnymi sferami władzy publicznej;
- obszar dysponowania środkami finansowymi oraz majątkiem publicznym;
- rzeczywisty stosunek administracji wobec własnych nadużyć i patologii – procedury raportowania i identyfikacji, a także wyciąganie konsekwencji wobec osób, które zachowują się w sposób niegodny osoby zatrudnionej w służbie publicznej (Barankiewicz 2014, s. 128).

W kontekście patologii służby publicznej etyka urzędnicza pełni funkcję ochronną, której istotą jest zapobieganie negatywnym postawom urzędników, takim jak korupcja, nepotyzm, kumoterstwo (kolesiostwo) oraz buta urzędnicza. Te i im podobne niewłaściwe postawy w administracji publicznej powinno się tępić z całą starannością, jednocześnie doceniając postawy pożądane (Barankiewicz 2014, s. 129).

Etyka urzędnicza pełni również funkcję motywacyjną, co wiąże się z oddziaływaniem treści norm etycznych na obszar dążeń i przekonań jednostki. W obszarze motywacyjnej funkcji urzędniczej można wyróżnić wymiar pozytywny i negatywny. Motywacja pozytywna głównie kładzie nacisk na poznanie ideałów, wartości i cele służby cywilnej. Zasadniczą kwestią jest tu poczucie godności pełnionej służby oraz fakt, że działa się nie w interesie własnym, lecz dla dobra ogółu. Z kolei istotą motywacji negatywnej jest uświadomienie sobie przez urzędnika tego, jak znacząca odpowiedzialność osobista na nim ciąży i że odpowiada on nie tylko za realizację zobowiązań ustawowych czy kodeksowych, lecz także przed własnym sumieniem i społeczeństwem (Barankiewicz 2014, s. 128).

Etyka urzędnicza pełni także funkcję integracyjną. Odpowiednio zintegrowaną grupę zawodową charakteryzuje większe pragnienie współpracy, wyższa odpowiedzialność za podjęte działania oraz przemyślane i trafne radzenie sobie z problemami. Zintegrowani ze sobą urzędnicy lepiej wykonują powierzone im zadania oraz skuteczniej odgrywają swe role społeczne (Barankiewicz 2014, s. 128).

Zasady etyki urzędniczej regulują przede wszystkim normy prawne i kodeksy etyki zawodowej. Kodeksy etyczne przewidziane dla urzędników powinny precyzować standardy moralnego postępowania w kontakcie z obywatelem i w ramach wypełniania innych zawodowych obowiązków. Ich zadaniem jest także kształtowanie wrażliwości moralnej. Powinny one uwzględniać normy religijne, obyczajowe i związane z etykietą. Ważne jest to, by zmierzały do zapewnienia urzędniczej dyscypliny. Istotą kodeksów etycznych regulujących postępowanie urzędnika jest wskazanie, aby traktować swoją pracę jako służbę publiczną, mając zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny i ochronę uzasadnionych interesów każdego obywatela. Według kodeksów etycznych urzędnicy powinni zachowywać się tak, by ich działania stanowiły wzór praworządności i pogłębiały zaufania obywateli do państwa oraz jego organów. Pamiętając o tym, że ich praca ma służebny charakter, powinni oni wykonywać ją, szanując godności innych i z poczuciem godności własnej, zawsze mając na uwadze to, że swym postępowaniem dają świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach. Ważne jest także przedkładanie dobra publicznego ponad interesy własne i swego środowiska (Szonert 2017, s. 57-59).

Uszczegółowione standardy godnego postępowania pracowników administracji w relacjach z obywatelami określa ustalony we wrześniu 2001 roku przez Parlament Europejski *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (*European Code of Good Administrative Behaviour* – EKDA), zalecając jego stosowanie w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Istotą tego dokumentu są stosunki między organami administracji publicznej a obywatelami, a także między urzędnikami a podmiotami ich działań. W założeniach kodeksu ujęto nie tylko same działania, które urzędnicy podejmują zgodnie z prawem, lecz także podjęto kwestie towarzyszącego im zachowania (np. zasada uprzejmości urzędnika w kontakcie z obywatelem). W kodeksie zwrócono uwagę na to, że urzędnicy powinni bezwzględnie stosować zasadę nie dyskryminowania nikogo ze względu na jego rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, język, religię czy przekonania polityczne. Zasady główne zawarte w kodeksie

dotyczą całego porządku moralnego etyki urzędniczej, w tym jej celów, pojęcia dobra moralnego, moralnych wartości i imperatywów, natomiast normy szczegółowe dotyczą postaw osobowych, ocen czy też norm (Princ, 2017, s. 105; Walenia, 2019, s. 70-71). Podstawowym założeniem stworzenia EKDA było osiągnięcie podstawowych celów dotyczących jego dwóch potencjalnych odbiorców. Dla urzędników kodeks ten miał stać się swoistym przewodnikiem lub instrukcją postępowania, zachowania się, natomiast dla pozostałych obywateli miał on stanowić proste źródło, w którym zebrano podstawowe informacje na temat praw i standardów, jakich mogą spodziewać się podczas załatwiania spraw w instytucjach administracyjnych. Dodatkowo EKDA miało pomóc Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich w rozpoznawaniu przypadków „złej administracji”. Ideą przyświecającą tworzeniu EKDA było jednak przede wszystkim uszczegółowienie i rozwinięcie rozumienia prawa obywatela do dobrej administracji (Princ 2017, s. 106).

Tworzenie kodeksów etycznych dla urzędników dowodzi, że relacje między urzędnikiem a obywatelem wymagają stałej pielęgnacji. Służą temu regulacje zakładające konsekwentne, sumienne i stopniowe wyzbycie się przez tych pierwszych pasywizmu, oportunisty, nadmiernej ostrożności, przesadnego dystansu, arogancji i podobnych zjawisk, które są skutkami kultury nieufności. Urzędnicy muszą stale poszukiwać odpowiednich metod i środków, aby realizować pożądane cele i osiągać je. Powinni także przewidzieć natychmiastowy i krótkoterminowy wpływ planowanych działań. Urzędnicy, nie zdając sobie z tego w pełni sprawy, wkraczają w świat moralnej względności, niepewności i kompromisu. Etyka dostarcza ogólnych zasad postępowania, ale nie może wskazać konkretnych, osobistych sposobów postępowania, które będą pasować do każdej sytuacji i czasu. Pozostawia ona miejsce na osobistą ocenę i działanie dla każdego człowieka, w tym również dla urzędnika publicznego. Nowocześnie rozwiniętą formą administracji jest pojęcie „zarządzania etycznego” która zawiera standardy administracji publicznej które zawarte są w kodeksach etycznych i uregulowaniach ustawowych oraz pożądane cechy zachowania urzędnika między innymi takie jak skuteczność, wrażliwość, kreatywność (Rozmus 2012, s. 106).

Służba publiczna – specyfika pracy urzędnika

Aleksandra Siwik

Służba publiczna – wprowadzenie

Zgodnie z definicją zawartą w Encyklopedii Administracji Publicznej (2018) służba publiczna jest to działanie wykonywane w imieniu państwa oraz organizacji międzynarodowych na rzecz interesu publicznego. Działanie to ma na celu zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Odbywa się to zarówno poprzez dostarczanie usług publicznych (takich jak: dostęp do opieki zdrowotnej, dostarczanie energii i wody, odbiór odpadów komunalnych, organizacja transportu zbiorowego, dostęp do placówek oświatowych) a także poprzez wykonywanie usług publicznych dla wszystkich klientów, niezależnie od ich statusu społecznego i majątkowego. Ważnym aspektem efektywności służby publicznej jest sprawność w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Służba publiczna obejmuje wykonywanie trwałych działań realizujących zadania publiczne, realizowanie interesów ponadjednostkowych.

Prawo do dostępu do służby publicznej dla obywateli, korzystających z pełni praw publicznych, jest zagwarantowane w art. 60 Konstytucji RP. Przepis ten określa zasadę równości obywateli w realizacji prawa dostępu do służby publicznej. Prawo nie określa jednak legalnej definicji służby publicznej. Brak przedmiotowego sformułowania istoty służby publicznej utrudnia określenie dokładnego zakresu korzystania przez obywateli z usług publicznych. Ponadto z art. 60 nie wynikają rodzaje podmiotów wchodzące w skład służby publicznej. Konkretyzacja tych podmiotów następuje już na płaszczyźnie ustawowej w odrębnych regulacjach prawnych.

Podmiotami należącymi do służby publicznej są: korpus służby cywilnej, pracownicy samorządowi, służba zagraniczna, pracownicy administracji państwowej, służby mundurowe i umundurowane, politycy, służby zewnętrzne UE (Encyklopedia Administracji Publicznej, 2018). W ujęciu konstytucyjnym służba publiczna jest szeroko rozumiana jako praca na rzecz państwa, natomiast w wąskim znaczeniu ogranicza się do administracji publicznej, tj. administracja państwowa (Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych), służby cywilnej (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) i pracowników samorządowych (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Zgodnie z komentarzem do Konstytucji „cechami służby publicznej są: jednostronnie ustalane przez państwo warunki zatrudnienia, trwałość stosunku służbowego jako powinności względem państwa, określenie obowiązków służbowych, podporządkowanie interesów osobistych interesom służby, ograniczenie uprawnień (np. prawa do strajku), określenie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej” (Tuleja, LEX/el. 2021). Podkreśla się również konieczność odnoszenia się do pozostałych regulacji prawnych podczas zatrudniania osób do służby publicznej. Jednocześnie wymienione cechy są na tyle ogólne, że nie stanowią zamkniętego katalogu stanowisk, do których można je podporządkować. Warto zauważyć, że wymienione cechy są także składową do zasady równości, która jest zawarta w art. 60 Konstytucji. Równość jest w tym przypadku zachowana poprzez jednakowe wymagania ustalane przez państwo dla wszystkich stanowisk podlegających pod służbę publiczną i nie pozostawienie tej kwestii do regulacji przez poszczególnych pracodawców (Tuleja, LEX/el. 2021).

Aby pojąć istotę służby publicznej należy wyróżnić dwie kluczowe dla tej kwestii wartości konstytucyjne, tj. dobro wspólne i godność człowieka. Wartości te powinny się wzajemnie uzupełniać. Władze publiczne powinny działać w taki sposób, aby stworzyły one podstawę funkcjonowania wspólnotowej rzeczywistości z jednoczesnym dopełnianiem się wszystkich szczebli trójpodziału władzy (Zdyb, 2017, s. 12). Godność jest główną wartością, która powinna być chroniona przez władze publiczne. Stanowi o tym zasada opisana w art. 30 Konstytucji RP „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Zasada ta podkreśla nie tylko fundamentalny charakter tej zasady, ale również nienaruszalność. Zgodnie z tą zasadą władze publiczne są obligatoryjnie zobowiązane do ochrony i poszanowania godności człowieka. Wartością która posiada równie kluczowe znaczenie dla orientacji służby publicznej jest troska o dobro publiczne. Stanowi o tym art. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Oznacza to, że obywatele, nie tylko ci należący do służby publicznej, powinni wspólnie dbać o dobro publiczne. W służbie powinna być to wartość, która dopełnia się wzajemnie z godnością” (Zdyb, 2017, s. 18-19).

Kolejnym desygnatem służby publicznej, który wspomaga wymienione do tej pory wartości, jest działanie w granicach prawa. Konieczne jest, aby służba publiczna posiadała zabezpieczenia ustrojowe,

instytucjonalne i materialnoprawne. Podlegając regulacjom prawnym, służba zyskuje wiarygodność wobec innych podmiotów prawnych w realizowaniu swoich zadań. Jest to także istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego oraz uniknięcia deprawacji i przekonaniu o własnej nieomyślności osób należących do służby publicznej. W osiągnięciu tego celu istotne jest istnienie systemu organów i instytucji (tj. sądy, Trybunał Konstytucyjny), powołanych aby chronić przed nieprawością działania służb publicznych. Odpowiednia wykładnia prawa jest kluczowym elementem bezpieczeństwa prawnego, zarówno w kontekście właściwego rozumienia brzmienia przepisów, jak również trafnego określenia znaczenia niektórych pojęć związanych ze służbą publiczną, które nie posiadają legalnej definicji. Równie istotne jest przy tym samo stanowienie prawa i troska ustawodawców o to, aby tworzone regulacje prawne były ze sobą spójne, nienaruszające standardów poprawnej legislacji (Zdyb, 2017, s. 19-21).

Istotnym elementem w pracy osób należących do służby publicznej jest także posiadanie autorytetu. Autorytetem można określić prestiż danej osoby czy organizacji. Prestiż ten wiąże się z postawą człowieka, którego sposób postępowania i głoszone poglądy są uznawane w środowisku za słuszne i godne naśladowania (Szonert, 2017, s. 80). Wizerunek pracowników tego sektora jest kluczowy dla odbioru działań państwa przez obywateli. Realizacja zadań przez służby publiczne zawsze będzie podlegać ocenie publicznej, co będzie także rzutować w konsekwencji na państwo. Urzędnik swoim postępowaniem i ubiorem daje świadectwo praworządności i współtworzy wizerunek administracji. Pracownicy powinni przestrzegać zasad dobrego wychowania, poprzez profesjonalne zachowanie, dbające o właściwą postawę etyczną i nienaganny wygląd (Maruszewska, 2018, s. 121). Poczucie bezpieczeństwa prawnego i sprawiedliwości ludzi jest ściśle powiązane z wizerunkiem służb publicznych. Z tych cech wynika konieczność troski o dobro wspólne oraz poszanowanie godności człowieka, ponieważ są to kluczowe elementy wpływające na postrzeganie służby publicznej. Powiązane są z wizerunkiem także etyka i moralność. Cechy te również budują autorytet i zaufanie opinii publicznej. Na poszanowanie wpływa również poczucie sprawiedliwości przez obywateli podczas działań służby publicznej, jak również pozostałe cechy etyczne takie jak neutralność, bezstronność, uczciwość, apolityczność oraz rzetelność (Zdyb, 2017, s. 22-24).

Specyfika pracy pracownika służby publicznej

Praca pracownika służby publicznej jest ściśle związana z aktualnymi regulacjami prawnymi. Pracownik powinien wykonywać swoje obowiązki na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Praca urzędnika opiera się także na wysokim poziomie społecznego zaufania, gdyż decyzje podejmowane przez urzędników mają bezpośredni wpływ na różne obszary życia ludzi. Jest także profesja opierająca się na nieustannym kontakcie z obywatelami, która musi się dostosowywać do zmian otoczenia w taki sposób, by jak najbardziej skutecznie wykorzystać wiedzę i kreatywność. Ważne jest więc, aby kadra pracownicza posiadała odpowiednie kompetencje przystosowujące do zachodzących zmian wynikających z rozwoju cywilizacyjnego oraz postępu naukowo-technicznego, a także zmian gospodarczych. Jest to szczególnie istotne, bowiem do kompetencji urzędnika administracji publicznej należy podejmowanie samodzielnych merytorycznych decyzji wraz ze wcześniejszym zebraniem odpowiednich materiałów oraz przygotowanie niezbędnych pism do zakończenia prowadzonej sprawy. Kompetencje wymagane na stanowisku służby publicznej można zatem podzielić na merytoryczne (konieczność posiadania odpowiedniej wiedzy) i moralne, dotyczące zasad etycznych zachowań oraz ocen (Walenia, 2019, s. 81).

Pracownik służby publicznej powinien być świadomy pełnionej roli społecznej, wraz z niezbędnymi dla niej postawami: „twórcze i społeczne zaangażowanie, szacunek do pracy, społeczna przydatność, gospodarność, dyscyplina, odpowiedzialność, otwartość, umiejętność samokontroli, poszanowanie godności człowieka” (Walenia, 2019, s. 78). Wskazane postawy skupione wokół działania na rzecz obywateli i dotyczą istotnego elementu pracy publicznej, czyli społecznego charakteru postaw moralnych. Jednocześnie watro zauważyć, że takiej postawie powinny towarzyszyć także cechy związane z umiejętnościami pracy z klientem, odnoszące się do interakcji interpersonalnych. Poszanowanie godności czy odpowiedzialność są elementami etyki życia codziennego i niekoniecznie stanowią oryginalne postawy sektora publicznego. Z kolei do postaw bardziej merytorycznych można zaliczyć takie elementy, jak: „obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczna, prawne umocowanie działań i decyzji, racjonalność działań, jawność oraz otwartość procedur i decyzji, precyzja i poprawność sformułowań, drożność kanałów informacji i ich kompletność oraz etyka postępowania” (Walenia, 2019, s. 78). Tworzą one kanon profesjonalnego urzędnika, opierający się na cechach związanych ze sposobem wykonywania obowiązków.

Istotną kwestią dla służby publicznej są obowiązujące regulacje prawne, na podstawie i w granicach których służba ta funkcjonuje. Konstytucja RP gwarantuje jedynie równy dostęp do służby publicznej (art. 60). Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) z kolei w rozdziale 2 określa zasady funkcjonowania administracji publicznej. Zasada praworządności (art. 6 KPA) podkreśla działania sektora publicznego na podstawie regulacji prawnych. Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 KPA) uwidocznia wagę praworządności, z jednoczesnym zastrzeżeniem racjonalności podejmowanych działań, dążeniem do precyzyjnego określenia istniejącego stanu faktycznego, wraz z moralnymi pobudkami związanymi z działaniem na rzecz interesu społecznego. Zasada zaufania do władzy publicznej (art. 8 KPA) wskazuje istotność budowania odpowiedniego wizerunku władzy publicznej, obywatele powinni mieć pewność sprawiedliwego rozstrzygnięcia swoich spraw. Zwiększeniu zaufania zapewniają także kolejne zasady (art. 9 – art. 10 KPA) gwarantujące wyczerpujący dostęp do prowadzonego postępowania oraz czynny udział strony w danej sprawie. Kolejne zasady zawarte w KPA (art. 11 – art. 16) także przyczyniają się do wzrostu zaufania obywateli do władzy publicznej poprzez zapewnienie przesłanek działania na rzecz służby publicznej. Zasadę tą wspomagają także szybkość i prostota postępowania oraz konieczność polubownego rozstrzygania sporów wraz z przymusem pisemnej formy prowadzenia sprawy. Wymienione wyżej elementy przyczyniają się do uniknięcia działań korupcyjnych oraz nadmiernego przedłużania prowadzonej sprawy, co w efekcie zwiększa zaufanie obywatela do władzy publicznej.

Kolejnym aktem prawnym określającym charakter pracy w służbie publicznej jest Ustawa o pracownikach samorządowych. Zawiera ona zbiór obowiązków (art. 24 – art. 35) i uprawnień (art. 36 – art. 43) pracowników samorządowych, którzy są częścią służby publicznej. Do obowiązków pracownika jako pierwsze wymienione jest działanie na podstawie prawa, bycie bezstronnym a także zachowanie zasad etyki, związanych z życzliwością, uprzejmością i godnością. W rozdziale o uprawnieniach jest z kolei opis regulacji wynagrodzeń dla pracownika oraz regulamin określający czas pracy.

Specyfikę służby publicznej określa również Ustawa o służbie cywilnej. Ustawa zawiera zbiór obowiązków członków korpusu (art. 76 – art. 78), które polegają na: przestrzeganiu prawa, działaniu na rzecz interesu państwa, rzetelnym, bezstronnym, sprawnym i terminowym wykonywaniu swoich obowiązków, rozwijanie swoich kompetencji, wykonywanie

poleceń przełożonych. Ponadto w służbie cywilnej nie może powstać podległość między osobami będącymi w związku małżeńskim, spokrewnionymi lub spowinowaconymi ze sobą (art. 79). Członek korpusu nie może podjąć dodatkowego zatrudnienia bez zgody przełożonego oraz podlega ocenie okresowej (art. 80 – art. 84). Uprawnienia członka korpusu (art. 85 – art. 105) uregulowane w ustawie to kwestie wynagrodzeń, dodatków finansowych oraz czasu pracy.

Istotne znaczenie dla określenia charakteru służby publicznej ma Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Rozdział 3 ustawy zawiera spis obowiązków i praw urzędnika. Do obowiązków pracownika państwowego należy: przestrzeganie prawa, dbanie o autorytet RP i zaufanie obywateli do organów państwa, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie obowiązków, rozwijanie wiedzy zawodowej, godne zachowywanie się, wykonywanie poleceń służbowych (art. 17 - art. 18). Obowiązki te są zbliżone do obowiązków członków korpusu cywilnego. Urzędnicy nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia (art. 19). Pozostała część rozdziału 3 ustawy (art. 20 – art. 30) reguluje kwestie oceny kwalifikacyjnej, wynagrodzenia, nagród i innych świadczeń finansowych, delegacji służbowych, określa czas pracy.

Uniwersalne zasady jakimi powinien się kierować pracownik administracji zostały zawarte w zasadach Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej utworzonego przez Parlament Europejski 6 września 2001r. Mianowicie są to:

- zasada praworządności (art. 4);
- zasada niedyskryminacji i równego traktowania (art. 5);
- zasada współmierności (art. 6);
- zakaz nadużywania władzy publicznej w innym celu niż została powierzona (art. 7);
- zasada bezstronności i niezależności (art. 8);
- zasada obiektywności (art. 9);
- zasada stabilności i doradztwa oraz uwzględniania słusznego interesu jednostki (art. 10);
- zasada uczciwości i rozsądnego działania (art. 11);
- zasada uprzejmości (art. 12);
- zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13);
- zasada potwierdzania odbioru pism (art. 14);
- zasada przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15);

- zasada wysłuchania jednostki (art. 16);
- zasada przestrzegania terminowości załatwienia sprawy (art. 17);
- zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji (art. 18);
- zasada pouczenia o możliwościach odwołania (art. 19);
 - zasada niezwłocznego doręczania podjętych rozstrzygnięć (art. 20);
 - zasada ochrony danych (art. 21);
 - zasada udzielania informacji w jasny i zrozumiały sposób (art. 22);
 - zasada prowadzenia rejestrów (art. 23).

Zasady te stanowią zbiór zachowań obligatoryjnych dla pracownika sektora publicznego. Powinny być one stosowane w codziennej pracy urzędnika zarówno w odniesieniu do obywateli, jak również w kontaktach z innymi instytucjami. Pracownik powinien być świadomy istnienia tych zasad. Dzięki nim lepiej zrozumie ideę służby publicznej i będzie skuteczniej przygotowany do pracy na takim stanowisku.

Nieodłącznym elementem pracy w służbie publicznej jest ciągły kontakt z klientem. Umiejętności interpersonalne są więc kluczowe, aby efektywnie wykonywać swoje obowiązki. Stanowi to kluczowy element, szczególnie przez służebny charakter organizacji. Jest to „swoisty typ aktywności ludzkiej, charakteryzującej się społeczną użytecznością, ciągłością, obowiązkowością i prawidłowością” (Kasiński, 2010, s. 139). Działania te są dodatkowo pod stałą kontrolą innych organów administracji w zakresie kontroli wewnętrznej (czyli tzw. audyty) oraz kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez sądy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, Regionalną Izbę Obrachunkową, Najwyższą Izbę Kontroli, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich czy też Trybunał Konstytucyjny. Według koncepcji L. Duguit (1859-1928) definicję administracji można określić jako podział prac i współdziałanie członków organizmu społecznego. Członkowie ci tworzą reguły słusznego działania, które następnie są przekształcane przez państwo w normy porządku prawnego. Można więc z tego wywnioskować, że kompetencje grupy rządzącej nie powinny mieć wyniosłego charakteru. Grupa ta ma obowiązek prawidłowego i rzetelnego wypełniania swoich zadań, które są użyteczne dla społeczeństwa (Kasiński, 2010, s. 139). Ponadto niektórzy pracownicy służb publicznych mogą być skłonni do wykorzystania przywilejów zawodowych jakimi są nadane uprawnienia i dostęp do danych wrażliwych. W związku z powyższym pracownik musi więc znać ryzyko takich działań, za które sankcje są określone w odpowiednich regulacjach prawnych. Nieetyczne zachowania są więc

ograniczane zarówno przez osobistą moralność i etyczność, jak również przez obowiązujące prawo.

Powyżej wykazane cechy pracy w sektorze publicznym wiążą się z wysoką presją nakładaną na pracownika ze strony społeczeństwa. Od pracownika wymaga się precyzyjności, nieomyślności, rzetelności, sprawiedliwości, terminowości oraz wiele innych cech, na moralności i odpowiedzialności kończąc. Według B.S. Romzek odpowiedzialność za jakość wykonywanych zadań przez pracowników można podzielić na cztery typy:

- odpowiedzialność hierarchiczna;
- odpowiedzialność prawna;
- odpowiedzialność zawodowa;
- odpowiedzialność polityczna (Seredocha, 2013, s. 110).

Pierwszy z nich ma charakter urzędowy, co oznacza, że pracownicy za realizację swoich obowiązków odpowiadają zazwyczaj wobec swoich przełożonych. W tym przypadku nie ma zwykle bezpośredniego oddziaływania na klienta. Stanowi to więc wewnętrzną formę relacji w hierarchii danej organizacji. Kolejny rodzaj odpowiedzialności – prawnej - odnosi się do realizacji aktów normatywnych, oczekiwań dotyczących ustalonych norm rozwoju całego państwa. Odpowiedzialność zawodowa wiąże się z charakterem pracy w konkretnym zawodzie. Sposób wykonywania obowiązków wpływa na odbiór innych pracowników z tego samego sektora zawodowego przez interesantów. Odpowiedzialność zawodowa jest jednak mało skuteczna, przez niski poziom wzajemnego wpływu współpracowników i tolerancji niemoralnych zachowań w pracy, które są niezgodne z daną profesją. Ostatni rodzaj odpowiedzialności wiąże się z zależnością pracownika służby publicznej od władz państwa, osób publicznych, obywateli czy też różnych organizacji (Seredocha, 2013, s. 110-111).

Kolejnym istotnym elementem decydującym o specyfice pracy sektora publicznego jest godne reprezentowanie zakładu pracy. Pracownik powinien dbać zarówno o mienie materialne, czyli zasoby na których pracuje, takie jak komputer, biurko, drukarka itp., a także o utrzymanie czystości podczas pracy na stanowisku. Pracownik powinien dbać także o dobra niematerialne, czyli o relacje z innymi. Obowiązkiem osoby pracującej w sektorze publicznym jest także dbanie o to, by żadne informacje poufne nie wyciekły poza organizację. Niedozwolone jest też ujawnianie danych, które mogłyby narazić pracodawcę na szkodę. Wymienione powyżej elementy są zapisane w artykule 100 Kodeksu Pracy.

Obowiązek godnego reprezentowania zakładu pracy oznacza także odpowiednie zachowywanie się zarówno podczas godzin pracy w miejscu pracy jak również poza nim. W sektorze publicznym godne zachowanie jest ważne również w czasie wolnym. Oznacza to, aby pracownik nie utracił tzw. nieposzlakowanej opinii, która jest warunkiem do przyjęcia na stanowisko. Opinię tą można stracić poprzez działania niezgodne z prawem, a także przez niedopuszczalne czyny moralne. Niedopuszczalne jest także aby pracownik służby publicznej był uwikłany w działalności organizacji faszystowskich, nacjonalistycznych. Nie może on brać udziału w demonstracjach społecznych, na przykład uwłaczających jakiejś narodowości. Odpowiednia troska o swoje dobre imię oraz ostrożność przy manifestacji osobistych poglądów stanowią więc bardzo ważny element pracy sektora publicznego (Ziółkowska, 2014, s. 68-70).

Wartości etyczne w służbie publicznej

Elwira Szelałgowska, Mariola Pytlak

Administracja publiczna pełni służebną rolę w społeczeństwie, a wartości etyczne są nieodłącznym elementem jej funkcjonowania. Wartości etyczne to powszechnie uznawane i upowszechniane normy stanowiące, co jest dobre i właściwe (Bertok, 2001). W środowisku pracy wartości etyczne mogą przyjmować formę standardów etycznych, które obowiązują w danym środowisku. Ich źródłem są przepisy prawa – zarówno powszechnie obowiązującego, jak też wewnętrznego (regulaminy, kodeksy). W administracji publicznej, w której – zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP – „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, istotną rolę pełnią przepisy prawa. Nie tylko nakładają na pracowników administracji publicznej obowiązek określonego zachowania i mają wpływ na projektowanie procedur stosowanych przez urzędników (Wojciechowski, 2003), ale również stanowią podstawę dla kształtu etyki urzędniczej.

Służebna rola administracji publicznej determinuje zakres obowiązków zatrudnionych w niej pracowników i sposób ich wykonywania – oznacza, że jej głównym celem powinno być służenie interesom społecznym. Administracja powinna być dostępna dla obywateli, odpowiadać na ich potrzeby i zapewniać im najwyższą jakość usług. Jednak samo służenie interesom społecznym nie jest wystarczające – konieczne jest również przestrzeganie wartości etycznych. Praca urzędnika wiąże się z pełnieniem usług publicznych, a zatem źle wykonana praca może być uznana za działanie na szkodę odbiorcy tych usług. W ten sposób zła praca staje się zaprzeczeniem wartości moralnych (Bitner, Stępień, 2000). Wartości etyczne to nic innego niż zasady moralne, które powinny kierować działaniami pracowników administracji. Wśród tych wartości można wymienić uczciwość, sprawiedliwość, odpowiedzialność, równość i szacunek dla innych. Urzędnicy powinni działać uczciwie i transparentnie, unikać korupcji i nepotyzmu. Powinni być sprawiedliwi w swoich decyzjach i traktować wszystkich obywateli równo, niezależnie od ich statusu społecznego czy pochodzenia. Pracownicy powinni być świadomi konsekwencji swoich działań i działać w taki sposób, aby przynosić korzyść społeczeństwu. Administracja publiczna powinna być otwarta na krytykę i gotowa do wprowadzania zmian w celu poprawy jakości swoich usług.

Służba publiczna oznacza również, że „postawy, decyzje i zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Natomiast skutki

ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi, a sposoby administrowania i jego efekty nie są moralnie obojętne, mogą bowiem rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość” (Łoś, 2007, s.73–74). Zasady te wpisują się w kanon wartości urzędnika, które stanowią powszechnie uznawane normy, wskazujące co jest dobre i właściwe. Dla przykładu warto podać najbardziej istotne wartości takie jak: bezstronność, brak dyskryminacji, neutralność, prawość, uprzejmość i życzliwość. Poza tym do wartości etycznych należy praworządność, przejrzystość i otwartość, obowiązkowość, gotowość do poniesienia konsekwencji, posłuszeństwo, równość, służba w interesie publicznym i lojalność wobec państwa. Należy podkreślić, że wartości, które nie są upowszechniane pozostają wartościami nic nie znaczącymi. Nie ulega wątpliwości, że upowszechnianie wartości następuje już w momencie zatrudnienia osoby do pracy w urzędzie, natomiast pracownicy powinni być świadomi standardów, jakie powinny stosować w swojej pracy (Bertok, 2001).

Powyższe standardy zostały określone nie tylko we wspomnianej wcześniej ustawie o pracownikach samorządowych, ale również regulaminach obowiązujących w danej jednostce. Według Wojciechowskiego (2003) pracę w administracji samorządowej w pierwszej kolejności regulują akty prawa, ponieważ mają wpływ na projektowanie procedur stosowanych przez urzędników. Również według Jackiewicza (2008) za standardy uznaje się zasady prawne, przy czym zwraca on uwagę na istnienie reguł przepisów prawa pozostawiających swobodę decyzyjną urzędnikowi. Jak pisze Kmieciak (1998) standardy te są „niczym innym jak teoretycznym uogólnieniem postanowień aktów Komitetu Ministrów Rady Europy, a w pierwszym rzędzie rezolucji (77) 31 z 28. IX. 1977 r o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji” (s. 58). Urzędnik zatrudniony w administracji powinien posiadać określone kompetencje merytoryczne oraz posiadać wiedzę w zakresie etyki. Należy zwrócić uwagę, że urzędnik powinien przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, chronić prawa i interesy obywateli oraz wykonywać swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawną i zarazem prawidłową realizację zadań urzędu – w sposób staranny i sumienny. Bardzo ważna jest również umiejętność samodzielnego myślenia (Potoczek, 2005, s. 32).

Urzędnik ponosi odpowiedzialność za swoje działania, ponieważ podejmuje samodzielne decyzje w wykonywaniu powierzonych mu zadań. Aby być profesjonalnym w swojej pracy, urzędnik powinien regularnie analizować swoje umiejętności oraz uaktualniać swoją wiedzę. Wyniki

pracy urzędnika najczęściej służą obywatelom, a w tym kontekście zła praca będzie nie tylko zaprzeczeniem wartości moralnych, ale również działaniem na szkodę innych ludzi (Bitner, Stępień, 2000). Jak wskazuje Łoś (2007) „postawy, decyzje i zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Natomiast skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi, a sposoby administrowania i jego efekty nie są moralnie obojętne, mogą bowiem rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość” (s.73–74). Dlatego też doskonalenie i profesjonalizm jest jednym z elementów postawy etycznej. Kompetencje merytoryczne są ważne, ale nie należy się do nich ograniczać, ponieważ tak samo ważne jest kształtowanie odpowiednich postaw etycznych. Pracownik administracji publicznej, powinien postępować zgodnie z przyjętymi zasadami moralnymi i przez pryzmat tych zasad rozumieć znaczenie pełnionej roli społecznej. Powinien przy tym znać zasady etyki zawodowej urzędnika, kultury administrowania oraz normy i wartości wynikające z kultury organizacyjnej. Za niezbędne należy uznać prezentowanie postawy, na którą składają się: twórcze i społeczne zaangażowanie, szacunek do pracy, społeczna przydatność, gospodarność, dyscyplina, odpowiedzialność, otwartość, umiejętność samokontroli, poszanowanie godności człowieka (Potoczek, 2005, s. 31). Według Potoczka (2005) kanon sylwetki profesjonalnego urzędnika powinny tworzyć takie elementy jak: obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczna, prawne umocowanie działań i decyzji, racjonalność działań, jawność oraz otwartość procedur i decyzji, precyzja i poprawność sformułowań, drożność kanałów i ich kompletność oraz etyka postępowania.

W niektórych sytuacjach kanon wartości wymusza na urzędnikach dokonanie wyboru pomiędzy godnością własną a korzyścią własną. Kosewski (2012) uważa, że porządni ludzie naruszają wartości wyłącznie wtedy, gdy znajdują się w sytuacji pokusy i uznają, że jest dobra „okazja”. Kradną, sięgając po naganną korzyść, gdy mogą tak uczynić bez naruszenia dobrego o sobie mniemania i tym samym przekonania o swojej uczciwości. Uważają, że w konkretnej sytuacji można uczynić wyjątek od reguły, powołując się jakieś okoliczności, i sięgnąć po korzyść. Jak podkreśla Kosewski (2012), do kanonu zasad funkcjonowania małych grup warto wpisać nową prawidłowość: ludzie wystawieni na pokusę ulegają jej łatwiej niż wtedy, gdy spotyka to ich w pojedynkę, i tym szybciej ulegają pokusie, im bardziej spójna jest grupa. Ludzie eksponowani w grupie na taką, powtarzającą się sytuację pokusy, łatwo i szybko uzgadniają usprawiedliwienia pozwalające sięgać po korzyść, które uprzednio

wydawały im się niegodne. Jaroń (2011) wskazała, że celem podstawowym jest poznanie zasad etyki w życiu publicznym. Cel ten zakłada przekazanie informacji o pewnych kanonach postępowania urzędnika, ale nie obejmuje ich przyswojenia – poznanie samo w sobie nie gwarantuje etycznego postępowania urzędnika. Dlatego konieczne jest uświadomienie urzędnikom ich odpowiedzialności za powierzone zadania (zinternalizowanie zasad), co doprowadzi do zwiększenia zaufania obywateli do administracji publicznej i zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

Wartości etyczne w administracji są niezwykle ważne dla funkcjonowania państwa i zaufania społeczeństwa do władz publicznych. Pracownicy administracji publicznej pełnią odpowiedzialne funkcje i muszą być wzorem uczciwości i rzetelności. Dzięki wartościom etycznym administracja jest w stanie realizować swoje zadania zgodnie z interesem publicznym i dbać o dobro obywateli. Wartości etyczne są kluczowe dla funkcjonowania administracji i budowania zaufania do niej. Wartości etyczne są fundamentem dla funkcjonowania administracji publicznej. Bez nich, administracja traci swoją wiarygodność. Można zatem stwierdzić, że służebna rola administracji publicznej jest ściśle powiązana z wartościami etycznymi.

Etyka zawodowa i instrumenty etyki

Aleksandra Siwik

Etyka zawodowa pełni ważną rolę w administracji publicznej. Jest ona ściśle związana z kształtowaniem się postaw osób wykonujących obowiązki pracownika służby publicznej. Znaczenie etyki ma jednak dosyć szeroki charakter. Określa on zarówno ogólnie przyjęte normy zachowań, jak i zachowania przypisane konkretnym przedstawicielom danego zawodu, ich moralności oraz ocen etycznych ich zachowań. Etyka zawodowa stanowi swego rodzaju zasady postulowane do przestrzegania, a nie jako faktycznie obowiązujące normy zachowań obowiązujące w praktyce zawodowej (Łupiński, 2014, s. 95-96). Według S. Łupińskiego zagadnienia etyki zawodowej dzielą się na trzy grupy: „Pierwsza z nich dotyczy higieny życia duchowego, druga ukazuje stosunki z innymi ludźmi, by unikać konfliktów a wprowadzać sprawiedliwość i zgodę oraz trzecia, to propozycja godnego, cnotliwego życia, by osiągnąć doskonałość” (Łupiński, 2014, s. 96). Etyka zawodowa jest więc dosyć rozbudowana.

Skupiając się na powyższym podziale można konkretniej scharakteryzować etykę zawodową. „Higiena życia duchowego obejmuje dociekania nad tym, jak żyć szczęśliwie i unikać cierpień. W aspekcie indywidualnym stawiane są pytania: jak unikać cierpień i jak przezwyciężyć cierpienia nieuniknione” (Łupiński, 2014, s. 98). Można to rozumieć jako czerpanie radości już z samego faktu uniknięcia cierpienia i nie przejmowanie się sytuacjami, na które nie ma się wpływu. Jest to istotne w aspekcie etyki zawodowej, gdyż w wielu sytuacjach trzeba zmagać się z niezależnymi od nas samych wydarzeniami. Zdaniem autorki niniejszego opracowania łączy się to także ze stałym elementem jakim jest praca z drugim człowiekiem i brakiem wpływu na jego opinie czy też niezadowolenie wynikające z różnych osobistych powodów czy też niesatysfakcjonującej współpracy z innym pracownikiem służby publicznej. Wiadomo również, że pracownik, który nie odczuwa satysfakcji z pracy, nie pozostanie w niej na dłużej. Dlatego tak ważna jest satysfakcja z wykonywanych czynności i akceptacja sytuacji od nas niezależnych.

Druga grupa zasad etyki zawodowej dotyczy stosunków międzyludzkich. „Układanie dobrych stosunków z innymi ludźmi, to kolejne zadanie, by unikać i łagodzić konflikty między sobą. Jak postępować aby innym z nami było dobrze, to troska o sprawiedliwość i naturalną dobroć”. Taka postawa rodzi higienę współżycia (Łupiński, 2014, s. 98). Bezkonfliktowość powinna być istotna w każdej relacji. Bycie

uprzejmym już na początku relacji potrafi złagodzić stosunek odbiorcy, który widząc, że ktoś próbuje mu pomóc i go nie atakuje w żaden sposób, sam przejmując te łagodne cechy i staje się mniej konfliktowy. Usprawnia to zarówno kontakt z klientem służby publicznej, jak i ułatwia porozumiewanie się między pracownikami. Poprawia to także ogólną atmosferę w pracy, co ułatwia korzystanie z etycznych zachowań oraz stwarza większą szansę na owocną współpracę w danej placówce między wszystkimi jej szczeblami.

Zagadnienie godnego zachowania opiera się „na doskonałości osobistej. Próbuje dać odpowiedź na perfekcyjne zachowania, czyli jak godnie i cnotliwie postępować i żyć by osiągnąć doskonałość” (Łupiński, 2014, s. 98-99). Oznacza to, że każdy należący do służby publicznej powinien dokonać wszelkich starań, aby postępować zgodnie z ogólnie przyjętymi normami i panującymi zasadami. Zmagania prowadzące do perfekcyjnych zachowań dążą do bycia między innymi: punktualnym, dokładnym, bezstronnym, kulturalnym, władającym odpowiednim językiem.

Wszystkie wymienione wyżej grupy zachowań etycznych są ze sobą powiązane. Pełnię harmonii można osiągnąć jedynie w przypadku dostosowania się do tych trzech grup. Higiena życia duchowego i ogólne samopoczucie przyczynia się w dużym stopniu do chęci rozwiązywania konfliktów czy też dążenia do samodoskonalenia się. Brak konfliktów z kolei będzie sprzyjał przyjaznej atmosferze, co pozwoli na spokój ducha i skupieniu się nad własnym rozwojem. Przedstawiony powyżej scenariusz jest nieco perfekcjonistyczny, jednak nie jest niemożliwy do spełnienia. Jest możliwe nauczanie się nieprzekładanie uczuć i problemów osobistych na sferę pracy zawodowej, co już samo w sobie się przyczyni do poprawy zachowań etycznych.

Etyka zawodowa ściśle wiąże się z określonym zawodem. W zależności od charakteru wykonywanej pracy, będzie potrzebny nieco inaczej dopasowany zbiór zachowań etycznych. Dobrze jest gdy etyka zawodowa jest w jasny sposób skonkretyzowana. Instrumentem służącym kreowaniu właściwych postaw etycznych są kodeksy etyczne, stanowiące wewnętrzną regulację w danym miejscu pracy. Kodeksy te mają na celu zebrać najważniejsze regulacje etyczne dotyczące danego zawodu. Regulacje te powinny być jasno sprecyzowane, by uniknąć uchybień i niedoinformowania o obowiązujących zasadach. Kodeks etyczny:

- określa grupę docelową;
- określa obowiązki pracowników;

- określa zachowania, które mają miejsce przy powstaniu konfliktu interesów
czy wszelkiego rodzaju nadużyć;
- definiuje zachowania etyczne i nieetyczne;
- określa sankcje stosowane w przypadku naruszeń zapisów kodeksu (Kowalski, 2015, s. 101).

Wymienione powyżej elementy składowe kodeksu pozwalają na stworzenie katalogu standardów zachowań etycznych, dopasowanych do danej organizacji. „Istniejący w organizacji kodeks etyczny pełni wiele funkcji, m.in.: informacyjno-szkoleniową, kontrolną, marketingową, motywacyjną, gwarancyjną, przeciwdziałającą nieprawidłowościom, jednak podstawową jego funkcją i powodem powstania powinno być pobudzanie do refleksji, przemyśleń na temat etycznych dylematów oraz sposobów ich rozwiązywania na danym stanowisku” (Kowalski, 2015, str. 106). Jak można wywnioskować z wymienionych powyżej funkcji, znaczenie kodeksu etyki w służbie publicznej jest istotnym elementem organizacji pracy. Idea tego dokumentu przyczynia się do poszerzania wiedzy etycznej poprzez uporządkowanie wartości moralnych. Ponadto kodeks jest pomocny także przy zapobieganiu lub rozwiązywaniu zaistniałych konfliktów w organizacji. Pracownik służby publicznej, na każdym etapie prowadzonych procedur, jest zobowiązany do stosowania odpowiedniego modelu zachowań, zgodnych z obowiązującym kodeksem. Istnienie wymienionych powyżej funkcji kodeksu jest istotne także ze względu na brak szczegółowości w obowiązujących regulacjach prawnych. W pracy na stanowisku publicznym pracownik często staje przed złożonymi decyzjami, szczególnie gdy prawo nie wskazuje wprost jak w danym przypadku należy postępować. Sytuacje takie mają miejsce, gdyż ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć każdego możliwego scenariusza i opisać to jasno i zwięźle, zgodnie z zasadami stanowienia prawa. W związku z powyższą złożonością niektórych sytuacji w administracji publicznej powstała etyka decyzji, składająca się w dwóch nurtów:

- „etyczne jest to, co nie jest sprzeczne z ocenami i normami moralnymi przyjętymi w danej epoce i zbiorowości społecznej,
- podmiot prawny powinien przestrzegać prawa, działać zgodnie z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami oraz respektować zasady etyki w swej działalności” (Seredocha, 2013, s. 110).

Nurty te pokazują model działania w sytuacjach nieuregulowanych żadnymi normami prawnymi czy też zasadami etycznymi kodeksów.

Pracownik służby publicznej przy takich złożonych decyzjach powinien w dalszym ciągu kierować się ideami, które wynikają z funkcji kodeksu. Brak specyfiki przepisów dla złożonych sytuacji nie może oznaczać bezkarności pracownika i wykorzystywania takich zdarzeń w celu osiągnięcia osobistych korzyści. Pracownik powinien działać zgodnie z prawem i normami moralnymi. Przykładami złożonych sytuacji wynikających z codziennej pracy są:

- trudności z ustaleniem hierarchii w organizacji w związku z pełnionymi przez pracownika rolami;
- konflikty obowiązków (prawnych, organizacyjnych, wynikających z poleceń służbowych);
- konflikty interesów (osobistych, organizacji, klientów i interesu publicznego);
- pomieszanie odpowiedzialności (przedmiotu, zakresu i granic odpowiedzialności);
- zniekształcenie informacji (pomiędzy urzędnikami różnych szczebli a obywatelami i społeczeństwem);
- trudności w wyborze różnego rodzaju wartości, w tym uniwersalnych wartości społeczeństwa demokratycznego, takich jak interes publiczny, sprawiedliwość społeczna, równość, wolność (Seredocha, 2013, s. 109).

Etyka wraz z jej funkcjami jest bardzo istotnym elementem pracy sektora publicznego. Bez ukierunkowania na zachowania moralne ciężko byłoby rozwiązać niektóre sytuacje nieuregulowane prawnie. Etyka sprzyja także rozwijaniu więzi między pracownikiem a interesantem poprzez stosowanie odpowiedniego podejścia do klienta, jak również uwrażliwia na potrzeby społeczne. Pokazana powyżej zawiałość etyki dodatkowo podkreśla konieczność istnienia kodeksów w organizacjach publicznych. Zgodnie z instrumentalizacją etyki ukazaną w „Etosie urzędnika” D. Bąka, znaczenie tworzenia kodeksu etycznego można podzielić na dwie kategorie:

- *„znaczenie zewnętrzne to kreowanie pozytywnego wizerunku urzędu; kodeks staje się jednym z elementów public relations; z punktu widzenia etyki otwiera to możliwość kształtowania relacji ze społeczeństwem na podstawie wartości wzajemnego szacunku i zaufania;*
- *znaczenie wewnętrzne – dla etosu bardziej bezpośrednie; kodeks ma jednoczyć pracowników urzędu wokół jego misji; ma wskazywać akceptowany system wartości, definiować relacje, jakie powinny*

funkcjonować w grupie, wyrażać i eliminować konflikty interesów, pomagać w sytuacjach dylematu moralnego” (Bąk, 2007, s. 86).

Przedstawione kategorie pokazują, że utworzenie kodeksu jest istotne zarówno z punktu widzenia charakteru służby publicznej, w szczególności poprzez kształtowanie odpowiednich relacji z obywatelami, jak również ze względu na utworzenie przyjaznej atmosfery w organizacji, ukierunkowanej na panujący system wartości i zasad.

Wprowadzenie kodeksu etycznego nie jest jednak takie proste. Powinno być poprzedzone dokładną analizą celów, wartości i działań danej placówki. Kodeks etyczny może zostać wprowadzony również z inicjatywy pracowników. Mogą oni w ten sposób wyrazić swą dumę z wypracowanych do tej pory zachowań pracowniczych w placówce. Inną opcją jest odgórne wprowadzenie kodeksu poprzez narzucenie go pracownikom przez przełożonego, aby zapobiec dalszym nieetycznym postępowaniom jakie zdarzyły się w danej organizacji. Aby wprowadzenie kodeksu etycznego było skuteczne, musi być więc ono poprzedzone odpowiednio szczegółową analizą, która wykaże obecny stan zachowań nieetycznych oraz wiedzę pracowników na temat etyki w miejscu pracy. Ważne także mogą się okazać konsultacje wewnętrzne, gdyż pracownicy merytoryczni mogą wnieść wartościowe uwagi wynikające z doświadczenia zawodowego (Bąk, 2007, s. 182-183). Następnym ważnym elementem jest przeprowadzenie szkoleń, które na przykładach pokazałyby pracownikom odpowiedni model zachowań. Konieczna jest także elastyczność kodeksu, aby można go było dostosowywać do obecnej sytuacji i powstających zmian środowiskowych. Istotne jest przy tworzeniu kodeksu, aby zachować równowagę wśród zasad, aby nie zawierał on wyliczanki samych niepoprawnych zachowań, ani nie stał się zapisem jedynie sankcyjnym, ograniczającym rozwój osobisty pracowników. Na koniec ważna jest również kontrola, pokazująca czy wprowadzenie kodeksu etycznego osiągnęło zakładane skutki oraz co ewentualnie zmienić, aby poprawić końcowe rezultaty (Bąk, 2007, s. 86-87).

Najbardziej rozpowszechnionym w polskich kodeksach etycznych jest Kodeks etyki Służby Cywilnej. Został on wprowadzony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w 2011 roku. Akt prawny zawiera zbiór zasad często stanowiących podstawę do opracowania wewnętrznych regulacji etycznych dla poszczególnych urzędów. Zarządzenie w rozdziale 1 (§1 - §10) zawiera wytyczne w zakresie zasad służby cywilnej, które członkowie powinni przestrzegać tj.: legalizm, praworządność, ochrona praw człowieka, bezinteresowność, jawność, przejrzystość, dochowanie

tajemnicy ustawowo chronionej, profesjonalizm, odpowiedzialność, racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, otwartość i konkurencyjność naboru. W rozdziale 2 (§13 - §19) z kolei znajdują się zasady etyki korpusu. Są to: godne zachowanie, służba publiczna, lojalność, neutralność polityczna, bezstronność, rzetelność. Zarządzenie to nie zobowiązuje jednakże całej służby publicznej, a jedynie członków korpusu cywilnego. Jego regulacjom nie podlegają pracownicy samorządowi.

Podsumowując etyka zawodowa wykorzystując różne instrumenty określa reguły zachowań i funkcjonowania pracowników służby publicznej. Tworzy swego rodzaju etos pracowniczy, który zawiera charakterystyczne systemy wartości i zasady współżycia oraz współdziałania zarówno ze współpracownikami, jak również z resztą społeczeństwa. Kodeks postępowania etycznego stanowi pisemny zbiór wskazówek i rozwiązań sytuacji nieokreślonych w regulacjach prawnych.

„Etos służby publicznej to zespół standardów, kanonów i wartości oraz norm różnego rodzaju odnoszonych do osób, których działania ukierunkowane są na ochronę godności człowieka i dobra wspólnego, służące optymalnemu kreowaniu opartej na fundamentalnych wartościach sprawiedliwości, roztropności i słuszności idei ładu publicznego. Mając to na uwadze, można, a nawet należy, przyjąć, że z etosem takim wiąże się swoisty imperatyw moralny, powiązany z godnością zawodową, honorem służby, poczuciem prawa i prawością woli”
(Zdyb, 2017, s. 25)

CZĘŚĆ II

ZASADY I WARTOŚCI ETYCZNE W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ

Etos zawodowy pracownika administracji publicznej, fundamentem działalności urzędnika. Jego uczciwość, odpowiedzialność, obiektywizm i szacunek do innych osób to wartości kluczowe dla skutecznej i efektywnej pracy. każdy urzędnik powinien działać zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami etyki zawodowej, powinien być lojalny wobec swojej instytucji i jej celów, a także dbać o dobro publiczne. Powinien również wykazywać się kompetencjami zawodowymi, stale poszerzać swoją wiedzę i umiejętności, aby móc skutecznie służyć mieszkańcom. Urzędnik powinien działać zgodnie z prawdą, być wiarygodny i rzetelny, a także otwarty na konstruktywną krytykę. Powinien być również świadomy konsekwencji swoich działań i podejmować decyzje w sposób przemyślany i odpowiedzialny. Urzędnik powinien podejmować decyzje na podstawie obiektywnych kryteriów i zasad, niezależnie od osobistych preferencji czy wpływów zewnętrznych. Oznacza to, że powinien traktować innych ludzi z szacunkiem, wykazywać empatię i zrozumienie. Powinien być otwarty na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, budować dobre relacje z mieszkańcami i skutecznie rozwiązywać ich problemy. W ten sposób buduje zaufanie mieszkańców do urzędu i administracji publicznej.

Wartości etyczne w pracy urzędnika mają zasadnicze znaczenie dla jakości obsługi. Dzięki nim urzędnik może działać skutecznie, rzetelnie i zgodnie z interesem publicznym.

Praworządność jako podstawa działania urzędnika

Eliza Satma

„Pracownik wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, stosując uregulowania i procedury określone w przepisach prawnych. Zwraca uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów osób fizycznych i prawnych posiadały podstawę prawną ich działania, a treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i zawierała uzasadnienie działania oraz informację o środkach odwoławczych od wydanych decyzji” (Liszka – Michałka, 2017, s. 10).

Istota i pojęcie praworządności

Przytaczając definicję praworządności zamieszczoną w *Małej Encyklopedii Prawa* stwierdzić należy, że pojęcie to oznacza „przestrzeganie prawa przez organy państwa” (Gromski, 2005, s. 432). Z kolei zgodnie z definicją zawartą w *Leksykonie politologii* praworządność rozumiana jako wartość polityczna, która „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa” (Antoszewski, Herbut, 2009, s. 447). Empiryczne ujęcie praworządności pozwala na uchwycenie faktycznego przestrzegania prawa przez rządzonych i rządzących w danym systemie politycznym.

Praworządność stanowi jedną z podstawowych wartości, na których zbudowana została Unia Europejska. Zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 326, 26/14/2012) „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, **państwa prawnego**, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości” (art. 2). Choć w polskim tłumaczeniu, jak podkreślono, użyte zostało pojęcie państwa prawnego, to zgodnie z przyjętym w literaturze stanowiskiem, kwestia ta nie ma wpływu na jego znaczenie (Bogdanowicz, 2018, s. 25).

Warto także zauważyć, że w *Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe rany UE na rzecz umocnienia praworządności”* zaznaczono, iż „praworządność jest podstawą każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej” (wprowadzenie). Tym samym wskazać można, że wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są do jej przestrzegania, a jej uznanie za jedną z podstawowych zasad właściwych wszystkim krajom stanowi niejako podstawę przystąpienia do Unii Europejskiej. W załączniku do wspomnianego komunikatu wskazano, że

„praworządność jest źródłem zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej i mają zastosowanie w systemie prawnym UE” (załącznik I). Wśród zasad związanych z praworządnością wymienia się:

- 1) zasadę legalności, która obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa,
- 2) zasadę pewności prawa, która odnosi się do kwestii jasności i przewidywalności przepisów prawa, a także braku możliwości ich wstecznej zmiany,
- 3) zasadę zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych,
- 4) zasadę niezależnej i skutecznej kontroli sądowej, w tym także kontroli praw podstawowych,
- 5) zasadę prawa do rzetelnego procesu,
- 6) zasadę równości wobec prawa (Komunikat, 2014, załącznik I).

Zgodnie z art. 4 Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej praworządność oznacza działanie urzędnika zgodnie z prawem oraz stosowanie przepisów i procedur określonych w aktach prawnych Unii Europejskiej. Jednocześnie powinien on zwracać uwagę na to, by wydawane decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Natomiast K. Liszka-Michałka (2017) wskazuje, że praworządność w odniesieniu do pracowników administracji publicznej oznacza, iż wykonują oni „swoje obowiązki ze szczególną starannością, stosując uregulowania i procedury zapisane w przepisach prawnych. Zwraca uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów osób fizycznych i prawnych posiadały podstawę prawną ich działania, a treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i zawierała uzasadnienie działania oraz informację o środkach odwoławczych od wydanych decyzji” (s. 10).

Odwołując się do teorii głoszonych przez badacza praworządności K. Opałka (1989), wskazać można, że pojęcie to posiada wąskie i szerokie znaczenie (s. 144). Pierwsze z nich autor odnosił do przestrzegania prawa wyłącznie przez organy państwowe, wskazując przy tym, że w takim ujęciu praworządność jest „zakresowo podrzędna w stosunku do nazwy »przestrzeganie praw«” (Opałek, 1989, s. 144). Natomiast w ujęciu szerokim, zdaniem tego autora, praworządność wiąże się z przestrzeganiem prawa przez wszystkich adresatów norm, a tym samym „nazwa »praworządność« pozostaje zakresowo w stosunku zamienności do nazwy »przestrzeganie prawa«” (Opałek, 1989, s. 144). Zauważyć zatem można, że w zależności od tego, do kogo odnosi się pojęcie praworządności (wyłącznie organów państwowych, czy wszystkich

odbiorców przepisów prawa) możliwe i celowe jest odróżnienie zamiennego stosowania określenia przestrzegania prawa jako synonimu. W dalszej części pracy pojęcia te będą stosowane zamiennie, gdyż odnosić się będą głównie do urzędników administracji publicznej, czyli przedstawicieli organów publicznych.

Etyka a praworządność

Związek etyki i prawa podkreślany jest w pracach L.L. Fullera. Wskazuje on między innymi, że „moralność prawa jest neutralna w odniesieniu do szerokiego zakresu problemów etycznych. Lecz nie może ona być neutralna wobec człowieka jako takiego. Podjęcie działalności, mającej na celu podporządkowanie ludzkiego zachowania zasadom, pociąga za sobą z konieczności akceptację poglądu, iż człowiek jest lub stać się może podmiotem odpowiedzialnym” (Fuller, 1978, s. 218). Podgląd ten podkreśla, że prawo nie może być oderwane od człowieka, co więcej u jego podstaw powinien leżeć właśnie pogląd na człowieka i to w odniesieniu do niego, powinno się dokonywać odczytywania prawa. A zatem prawo powinno być tak konstruowane, aby posiadało swą własną wewnętrzną moralność (Rossmanith, 2019, s. 133).

Jak wskazuje A. Rossmanith (2019), „uchybień zasadom wewnętrznej moralności prawa jest pogwałceniem godności człowieka jako podmiotu odpowiedzialnego, m.in. za sądenie jego czynów na podstawie praw nieogłoszonych lub działających z mocą wsteczną gwałci godność człowieka jako samodzielnego i samookreślającego się podmiotu” (s. 133). Stwierdzenie to podnosi w szczególności związek pomiędzy stanowieniem prawa a jego przestrzeganiem. Praworządność oraz moralność prawa odnoszą się bowiem nie tylko do jego wykonywania, lecz także do jego konstruowania.

O znaczeniu związku praworządności i etyki wspomina także były papież Benedykt XVI. Podnosi on bowiem, że skuteczność działań podejmowanych w nadaniu poczynaniom politycznym przez poszczególne państwa oraz międzynarodowe instytucje właściwego kierunku, oceniana powinna być z perspektywy ich zdolności do przewyższania wszelkich przejawów przemocy i czynów bezprawnych, a co za tym idzie do przywrócenia „siły prawa”, która czerpie swą moc sprawczą z moralnych fundamentów etyki (Ratzinger, 2005, s. 67). Wskazać zatem można, że argumentem Benedykta XVI podkreślającym nierozzerwalność etyki i praworządności jest fakt, że zaufanie społeczeństwa do porządku prawnego może zostać zbudowane wyłącznie na podstawie prawdy

i moralności. Bez podstaw etycznych nie jest bowiem możliwe wyznaczenie i stosowanie ram prawnych, które zapewnią obywatelom poczucie sprawiedliwości i równości.

W opinii autorki niniejszego opracowania istotnym wyrazem związku pomiędzy praworządnością a etyką jest wspomniane w poprzednim rozdziale prawo obywateli do dobrej administracji. Prawo to, wyrażone w postaci Kodeksu Dobrej Administracji, pokazuje wyraźnie, że takie ujęcie zasad etyki pracowników administracji publicznej oznacza przejście w prawie administracyjnym od podejścia skoncentrowanego na ochronie przed administracją, na ochronę przez administrację (Niewiadomski, 2003, s. 42). Tym samym można stwierdzić, że obywatele mają prawo oczekiwać nie tylko poszanowania prawa przez urzędników, w tym także samorządowych, lecz także oczekiwać, że administracja (w postaci owych urzędników) będzie „dobra”, czyli etyczna, moralna, sprawiedliwa.

Znaczenie praworządności w etyce urzędnika

Na związek etyki i prawa w odniesieniu do urzędników administracji publicznej wskazują między innymi M. Kulesza i M. Niziołek (2010), którzy stwierdzają, że związek ten szczególnie widoczny jest w administracji, ponieważ poziom etyczny pracowników administracji zależy od poziomu i jakości prawa. Jeśli jest ono źle skonstruowane, to zniechęca urzędników do przestrzegania jego norm, co w konsekwencji powoduje ich omijanie. W dłuższej perspektywie zaś może prowadzić do łamania jego postanowień (s. 53). Z kolei E. Stasiak (2016) podkreśla, że „etyka w administracji ma na celu wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów administracji powierzonych im zadań w sposób należyty” (s. 84).

Definicje administracji na przestrzeni lat ulegały zmianie. Zmieniało się również podejście do pracy urzędnika oraz status tego zawodu. Pierwsze struktury administracyjne tworzone po to, aby realizowały one interesy władcy, aby ściągać daniny, wyegzekwować podatki, realizować duże projekty budowlane (piramidy, świątynie). Z biegiem lat, zwłaszcza od czasów Oświecenia, rola administracji ulegała przeobrażeniu. Urzędnicy nie stanowili już instrumentu w rękach monarchy, ale pełnili rolę służebną wobec społeczeństwa, a w związku z tym, iż społeczeństwo jest tworem bardzo zróżnicowanym, także urzędnicy musieli (i wciąż muszą) rozwijać się wszechstronnie, tak, aby móc skutecznie rozwiązywać problemy interesantów. Oczekiwania

społeczeństwa wobec urzędników są bardzo duże. Abstrahując od konkretnych spraw, stale obowiązuje ich zasada służby publicznej, która obejmuje: godne zachowanie, lojalność, bezstronność, neutralność polityczną oraz rzetelność (Rogalska, 2020, s. 12, 16). Współczesna, rozbudowana i dość skomplikowana struktura administracji, choć w dużej mierze opiera się na relacjach społecznych i gospodarczych, pełni wobec nich rolę dominującą. Nie można bez niej wyobrazić sobie przestrzegania oraz respektowania prawa. Bez administracji państwo nie może funkcjonować. Współczesna administracja jest gwarantem stabilizacji i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa oraz praworządności (Gierszewski, 2012, s. 10).

Działania administracji – zarówno rządowej, jak i samorządowej – wywierają kolosalny wpływ zarówno na tempo wzrostu gospodarczego, jak i poziom moralny społeczeństwa, wyznaczając tym samym sposób funkcjonowania społeczeństwa (dotyczy to zarówno podejścia kolektywistycznego, jak i liberalnego). Niedorozwój któregoś z tych trzech czynników powoduje perturbacje w szeroko rozumianym procesie rozwoju cywilizacyjnego (Filek, 2005, s. 213 – 215). A. Powłowska (1999) wskazuje, że praca na stanowisku urzędniczym postrzegana jest przede wszystkim jako udział we władzy, następnie jako źródło utrzymania i miejsce pracy, a dopiero w dalszej kolejności jako służba lub rodzaj usługi świadczonej dla społeczeństwa (s. 149). Zauważyć zatem można, że sami pracownicy administracji nie postrzegają swej pracy w kategorii misji społecznej, a raczej jako udział we władzy. Tym bardziej istotne jest, aby posiadali oni bardzo dobrą znajomość etosu pracownika administracji, zasada etyki zawodowej, kultury administrowania oraz szeroko pojmowanej kultury organizacyjnej. Warto także podkreślić, że E. Stasiak (2016), że „tylko prawidłowo dobrana kadra z odpowiednimi kwalifikacjami zadba o ochronę praw i interesów jednostki odpowiednio dostosowując ją do ochrony interesu publicznego” (s. 86). Wyraźnie nakreśla ona znaczenie praworządności pracownika administracji publicznej (oznaczającej poszanowanie prawa), która stanowi cechę pożądaną u kandydatów na takie stanowisko.

Interesującą kwestię znaczenia praworządności w etyce urzędnika podejmuje L.L. Fuller (1978, 1993). Wskazuje on przede wszystkim na fakt, że podstawą wewnętrznej moralności prawa jest zgodność działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (a zatem i pracowników administracji) z obowiązującymi regułami prawnymi. Wymienia on wiele przykładów naruszeń tej zasady, wskazując jednocześnie, że

praworządność wyznacza ideał państwa prawnego, a wewnętrzna moralność tego prawa zapewnia etyczne postępowanie jego przedstawicieli (s. 125, s. 33). Warto w tym miejscu wspomnieć, że praworządność stanowi jedną z podstawowych zasad zawartych w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2021, poz. 735). Zgodnie z jej art. 6 „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Natomiast w myśl art. 7 owej ustawy „w toku postępowania administracyjnego organy administracji publicznej stoją na straży praworządności”. Przepisy prawa narzucają na urzędników zatem obowiązek zarówno ich przestrzegania, jak i dążenia do ich przestrzegania przez innych.

Patrząc na praworządność z pozycji etyki wskazać można także, że urzędnik przyjmuje wobec obywatela pozycję władczą. Posiadając taki status może on dążyć do wykorzystania swego stanowiska w celu manipulowania informacjami bądź stosowania prawa w inny sposób, niż stanowił zamiar ustawodawcy. Właśnie przepisy prawa bowiem stanowią podstawę owej pozycji (Bogucka, Pietrzykowski, 2021, s. 177). Sytuacja władzy nad innymi wynika z tego, iż urzędnik dysponuje dostępem do informacji, dobrem, z którymi trudno zapoznać się w inny, alternatywny sposób. Dobro to jest potrzebne stronie podlegającej władzy. Od decyzji urzędnika dużo zależy (arbitralność), brakuje również transparentności przy podejmowaniu decyzji (Kosewski, 2000/2001, s. 10 – 11). Jak zauważa T. Barankiewicz, postawa urzędnika w bezpośredni sposób wpływa na zachowanie obywateli. Otwarte i uprzejme zachowanie urzędnika potrafi już na wstępie „rozbroić” interesanta, zapobiega konfliktom i ułatwia rozwiązanie problemu. Z kolei postawa konfrontacyjna, na zasadzie „zobaczmy, kto tu wygra”, inicjuje lub podsyca konflikt oraz utrudnia poszukiwanie rozwiązania problemu. Każdy władczy stosunek do drugiego człowieka podkreśla dominację ze względu na pełnioną rolę społeczną oraz potencjalnie zawiera chęć użycia siły. Jedną z podstawowych zasad etyki urzędniczej jest niewykorzystywanie władczego stosunku. Warto również podkreślić, iż uprzejme zachowanie nie odnosi się tylko do interesantów, ale również do innych pracowników w urzędzie. Komunikacja z innymi pracownikami urzędu jest niezbędna. Powinna opierać się na uprzejmości. Postawa wroga, milczenie, wycofanie i brak życzliwości niszczą fundamenty wewnętrznej komunikacji administracyjnej, a butę urzędniczą, korupcję i inne patologie występujące w administracji publicznej należy likwidować (Barankiewicz, 2014, s. 129, 138). Urzędnik nie może wykorzystywać swojej pozycji, zastawiać pułapek, manipulować

informacją, albo stosować prawa w innym celu niż żąda tego ustawodawca. Urzędnik naruszający prawo godzi w samą istotę swojej służby, ponieważ to właśnie z prawa czerpie on swoją władzę, pozycję i misję społeczną (Boć, 2004a, s. 292 – 293).

Zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa uregulował Sejm RP (Druk sejmowy nr 1407 z 7 października 2008 r.). Na urzędników nałożony został obowiązek uprzejmości i życzliwości, aby obywatel mógł spodziewać się obsługi nacechowanej poszanowaniem jego sprawy, sytuacji, w której się znajduje i osobowej godności. Relacja obywatel – urzędnik powinna opierać się na obustronnym szacunku, niezależnie od rodzaju sprawy, pochodzenia społecznego interesanta, płci, wieku, języka itp. Zwrócono uwagę, iż interesant, chociaż znajduje się w relacji władczej ze strony urzędnika, jest też jednocześnie jego pracodawcą. Jak podkreśla S. Fundowicz, poszanowanie godności obywatela jest centralną wartością w administracji publicznej. Z drugiej strony, godność urzędnika przejawia się w jego stosunku do innych ludzi (Fundowicz, 2004, s. 281). „Jaką miarą mierzysz, odmierzają i tobie” – podkreśla T. Liszcz. Przestrzeganie zasady uprzejmości i życzliwości jako uzewnętrznianie szacunku, otwartości, dobrej woli i pomocy, stanowi ważny czynnik łagodzenia bądź nawet likwidowania sytuacji konfliktowych. Niedostosowanie się do wymogów, jakie stawia praca urzędnika odnośnie relacji z innymi osobami, może skutkować rozwiązaniem stosunku pracy (Liszcz, 2005, s. 198). Jednocześnie warto wskazać, że obywatel uprawniony jest do podejmowania wszelkich działań, których prawo nie zabrania, a urzędnik może podejmować wyłącznie te czynności, do których przepisy prawa go uprawniają. Zatem praworządność urzędnika wynikać powinna z konieczności przestrzegania przez niego przepisów prawa. Jednocześnie owa praworządność, wsparta zasadami etycznego działania, stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych przez urzędników wszystkich szczebli administracji publicznej.

Podsumowując, praworządność stanowi podstawową zasadę etycznego postępowania. Przestrzeganie prawa przez urzędników samorządowych oraz innych przedstawicieli administracji publicznej stanowi bowiem fundament budowania zaufania społecznego względem organów państwa. Nawiązując do treści art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego podkreślić można, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”. Najlepszym sposobem budowania owej ufności jest właśnie praworządność, będąca podstawą etycznego działania urzędnika.

Bezstronność a obiektywność pracy urzędnika

Tomasz Tulej

„Urzędnik powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania” (art. 8 EKDA).

„w toku podejmowania decyzji urzędnik bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności nie związanych ze sprawą” (art. 9).

Definicja znaczenia bezstronności i obiektywności

Bezstronność i obiektywizm stanowią w demokratycznym państwie prawa podstawową dyrektywę każdego postępowania. Pojęcia te bardzo często łączone są ze sobą i nierzadko traktuje się je wręcz jako synonimy. Należą one do kategorii pojęć generalnych, których rozumienie zależne jest nie tylko od semantycznego znaczenia, lecz także od konkretnej sytuacji, w której występują. W praktyce rozumienie i stosowanie tych pojęć często ma charakter intuicyjny i zgodny z ich znaczeniem słownikowym (Jarzęcka-Siwik 2021, s. 13-15). Tym samym według *Małego słownika języka polskiego* pod pojęciem „bezstronność” należy rozumieć „nieopowiadanie się za żadną ze stron, brak uprzedzeń, sprawiedliwość i obiektywność” (Skorupka, Auderska, Łempicka 1969, s. 41). Z kolei obiektywizm (obiektywność) oznacza „przedstawianie i ocenianie czegoś w sposób zgodny ze stanem faktycznym, niezależnie od własnych opinii, uczuć i interesów” (*Słownik Języka Polskiego* PWN, 2023). Obiektywność bywa również rozumiana jako coś możliwego do dowiedzenia, „mierzalnego”, „faktycznego, empirycznego”, ale też „sprawiedliwego, słusznego” czy „należyście uzasadnionego”. „Obiektywny” oznacza tym samym „zgodność z pewnymi zewnętrznymi faktami czy standardami” (Pichlak 2014, s. 109-111).

Pojęcia bezstronności i obiektywności w działaniach praktycznych (np. zawodowych, urzędniczych są związanych z wymiarem sprawiedliwości) wzajemnie się dopełniają, a jedno nie może funkcjonować bez drugiego (Jarzęcka-Siwik 2021, s. 15). Na połączenie obu pojęć zwraca uwagę definicja bezstronności umieszczona w *Słowniku języka polskiego*, zgodnie z którą oznacza ona „brak uprzedzeń”, a osobą bezstronną jest ta, „która kieruje się obiektywizmem, czyli nie jest stronnicza, ale sprawiedliwa” (*Słownik języka polskiego* 1978, s. 150). Atrybut (cecha) bezstronności formułuje podstawową zasadę sprawiedliwości (prawnej,

urzędniczej itd.), zgodnie z którą dana decyzja powinna być podejmowana w oparciu o kryteria obiektywne (bezstronne), nie zaś na podstawie osobistych przekonań, uprzedzeń, preferencji albo w wyniku oddziaływań innych osób (Szymanek 2018, s. 27).

Zarówno bezstronność, jak i obiektywizm uwalniają od postawy podporządkowania czy opinii innych osób, a zatem idealnie wpisują się w podstawowe założenia etyki urzędniczej, należąc tym samym do najważniejszych zasad, jakimi się ona kieruje, co zostanie szerzej rozwinięte w kolejnych podrozdziałach.

Bezstronność i obiektywność jako podstawowe zasady pracy urzędnika

Bezstronność i obiektywizm, podobnie jak uczciwość, wiarygodność, sprawiedliwość czy szacunek dla innych to wartości etyczne które należą do zbiorów wartości etyki uniwersalnej i jako takie powinny być realizowane przez wszystkich w codziennym życiu. W sposób szczególny dotyczą one jednak pracowników administracji wykonujących zadania publiczne, co łączy się z założeniem, że przestrzeganie założeń bezstronności i obiektywizmu jako atrybutów etyki uniwersalnej nie ma charakteru absolutnego, czyli nie można spodziewać się bezstronności od wszystkich osób i we wszystkich okolicznościach. W niektórych przypadkach faworyzowanie określonej grupy osób jest zrozumiałe i moralnie uzasadnione. W związku z tym należy przyjąć, że etyczny obowiązek bezstronnego działania dotyczy tylko ograniczonej kategorii osób i wynika ze sprawowanej przez nie roli społecznej, w tym podejmowania konkretnych decyzji czy orzekania. Obowiązkowi temu odpowiada uzasadnione oczekiwanie jego wykonania zarówno w odniesieniu do jednostek, których dotyczy dana decyzja, jak i całego społeczeństwa. To oczekiwanie jest czasem zdefiniowane jako „roszczenie do bezstronności”, które można także rozszerzyć o prawo do obiektywizmu (Jakuszewicz 2019, s. 75).

Bezstronność to jedna z najważniejszych wartości związanych z prawem. Jest ona obecna we wszystkich procedurach obowiązujących urzędników administracyjnych i należy do najważniejszych zasad regulujących praktykę urzędniczą. Pisał o niej już Max Weber, słynny twórca teorii biurokracji, zwracając uwagę na to, że prawdziwi urzędnicy powinni działać zgodnie z mottem „*sine ira et studio*”, tzn. bez gniewu i stronniczości. Zasada bezstronności wyklucza obecność związku pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, przejawiając się w równym traktowaniu wszystkich uczestników spraw administracyjnych, nie

demonstrowaniu zażyłości z osobami publicznymi, unikaniu promowania przez urzędników jakichkolwiek grup interesów oraz godzeniu jawności działania z tajemnicą ustawowo chronioną (Szonert 2017, s. 60). Jest to zatem swoiście postrzegana neutralność urzędnika państwowego, która pozwala mu na podejmowanie decyzji na podstawie sprawiedliwych kryteriów, a nie własnych osobistych przekonań, preferencji, uprzedzeń czy też w wyniku wpływu innych osób. Utrzymanie tak rozumianej bezstronności jest kwestią wewnętrznej postawy funkcjonariusza publicznego (Jakuszewicz 2019, s. 70,71).

Zasada bezstronności oznacza również zakaz wykonywania dodatkowej pracy i zajęć bez zgody przełożonego. Bezstronność urzędnika stanowi wyraz jego obiektywnego działania, a jednocześnie jest przeciwieństwem interesowności i stronnictwa. Gwarantuje ona praworządność urzędniczą i pozwala na zachowanie zgodne z postrzeganiem tej wartości przez społeczeństwo. W przypadku urzędników idea bezstronności nierozdzielnie łączy się z ideą neutralności politycznej, ponieważ mają oni zakaz zakładania partii politycznych i bycia ich członkami, jak również nie mogą publicznie wyrażać opinii politycznych. Obowiązek bezstronności oznacza, że każda decyzja urzędnika powinna być wolna od przynależności do grupy interesu. Przestrzeganie tej zasady gwarantuje równe traktowanie wszystkich obywateli bez względu na ich poglądy i przynależność polityczną, rasę, wiek, płeć, religię, orientację seksualną, majątek i status społeczny. Bezstronny urzędnik jest wolny od nacisków i nie przyjmuje zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy czy przynależności partyjnej (Szymanek 2018, s. 28).

Wymóg bezstronności urzędniczej uzupełnia pojęcie obiektywizmu. Obiektywny urzędnik powinien podejmować decyzje, kierując się kryteriami merytorycznymi, nie zaś własnymi, subiektywnymi odczuciami i przekonaniem (Seredocha 2013, s. 112). Tym samym standard obiektywności pozwala urzędnikom państwowym uniknąć wszelkich form dyskryminacji i umożliwia wyeliminowanie arbitralności w działaniu. Nie chodzi przy tym o neutralność światopoglądową i wpisywanie się w założenia państwa światopoglądowo neutralnego, lecz raczej o brak uprzedzeń, które mogłyby wynikać z różnorodności osób lub z potencjalnego konfliktu interesów (Princ 2017, s. 290).

Zarówno zasada bezstronności, jak i obiektywizmu formułuje zarówno wzorce pozytywne, określając to, jak należy postępować, jak i wskazuje na wzorce negatywne, czyli przestrzega przed tym, czego

urzędnik publiczny robić nie może (lub nie powinien). Bezstronny i obiektywny urzędnik nie może podejmować żadnych arbitralnych działań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na sytuację pojedynczych osób, musi powstrzymać się od jakichkolwiek form faworyzowania kogoś, niezależnie od motywów takiego postępowania. Na jego decyzje w żadnym czasie nie może oddziaływać interes osobisty, rodzinny czy polityczny. Nie powinien on brać udziału w sprawach, w przypadku których on sam lub jego bliski miałby prawny interes. Kierowanie się zasadą obiektywizmu oznacza także, że w trakcie podejmowania decyzji urzędnik musi uwzględnić wszelkie istotne czynniki, nie uwzględniając przy tym żadnych okoliczności, które nie należałyby do sprawy (np. wydając decyzje dotyczące świadczeń rodzinnych nie powinien brać pod uwagę tego, czy dany obywatel realizuje zobowiązania podatkowe, czy nie) (Szymanek 2018, s. 28).

Bezstronność i obiektywizm jako zasada prawa

Wymóg bezstronności jest wyraźnie określony jako obowiązek szczegółowy w aktach prawnych na wszystkich poziomach, zarówno w Konstytucji RP, jak też aktach niższego rzędu – w tym w pragmatykach służbowych. Pojawia się on w katalogu podstawowych obowiązków urzędniczych, a czasem nawet w ślubowaniu poprzedzającym objęcie określonej funkcji. W części krajów europejskich zasada bezstronności w administracji publicznej wynika z przepisów Konstytucji, a w szczególności z przepisów, które regulują zasady rzetelnego postępowania, państwa prawa i równości. Wymóg bezstronności jest określony także w polskiej ustawie zasadniczej, ale dotyczy on wyłącznie urzędników służby cywilnej, którzy zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP powinni pozostać bezstronni „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (Jakuszewicz 2019, s. 73).

Konstytucyjnego źródła zasady bezstronności obejmującego wszystkie rodzaje administracji publicznej należy zatem szukać w niepisanych normach konstytucyjnych. Warunek bezstronności ma silne oparcie w art. 2 Konstytucji RP, który określa zasadę państwa prawa demokratycznego. Podstawowymi elementami tej zasady są przewidywalność podejmowania decyzji przez władze publiczne, zaufanie, a także ochrona słusznie nabytych praw i uzasadnionych oczekiwań. Bez przestrzegania zasad bezstronności niemożliwe jest urzeczywistnienie ustalonych standardów demokratycznego państwa prawnego. Analogicznie

wymóg bezstronności wiązać należy z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Bezstronność administracyjna powinna być także równoznaczna z działaniem na podstawie i granicach prawa. Jakikolwiek zachowanie administracji, które wskazuje oznaki faworyzowania, a zatem kierowanie się przy wykonaniu władzy publicznej kryteriami oraz racjami innymi niż przewiduje prawo, w rzeczywistości stanowi naruszenie zasady legalizmu (Jakuszewicz 2019, s. 73). Ze względu na to, że powyższe zasady odnoszą się do całokształtu czynności administracji publicznej, należy zatem przyjąć, że obowiązek bezstronności obejmuje nie tylko postępowanie administracyjne, ale także inne czynności zawodowe urzędników, w tym te o charakterze wewnętrznym jak np. działanie związane z dopuszczeniem do pracy, nagradzaniem pracownika, udzielaniem awansu lub każdy inny rodzaj podziału korzyści czy też obciążeń (Jakuszewicz 2019, s. 74).

Oprócz powiązania z zasadami demokratycznego państwa prawa i zasadą legalizmu, zasady bezstronności są również powiązane z zasadami równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji (art. 32 i 33 Konstytucji RP). Zgodnie z orzecznictwem utrwalonym przez Trybunał Konstytucyjny „zasada równości wobec prawa i równości w prawie polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1987 r.). Konkretyzacją zasady bezstronności jest zasada równości, która podkreśla negatywne skutki decyzji urzędniczych podejmowanych pod wpływem uprzedzeń prowadzących do dyskryminacji, jak również nie dopuszcza przywilejów opartych na nieistotnych i niematerialnych kryteriach (Jakuszewicz 2019, s. 75).

Kwestię bezstronności administracyjnej należy także rozpatrywać w kontekście art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, według którego władze publiczne powinny zachowywać bezstronność w sprawach filozofii, religii i przekonań filozoficznych oraz zapewniają swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Zgodnie z niniejszymi przepisami należy stwierdzić, że bezstronność pracowników administracji publicznej powinna obejmować także te aspekty funkcjonowania państwa. Podsumowując, zasada bezstronności jest niepisaną normą konstytucyjną która posiada zakorzenienie w zasadach demokracji, legalizmu, równości oraz zakazie dyskryminacji (Jakuszewicz 2019, s. 75).

Pomimo tego, że zasada bezstronności jest silnie zakorzeniona w konstytucji jako podstawa funkcjonowania demokratycznego państwa

prawa, nie gwarantuje ona automatycznie obywatelowi prawa do bezstronnego rozstrzygnięcia sprawy ze strony urzędnika administracji publicznej. Aktem prawnym, w którym zasada bezstronności uzyskała kształt prawa podmiotowego jako jeden z elementów prawa do dobrej administracji, jest natomiast *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, której art. 41 ust. 1 gwarantuje przestrzeganie tej zasady („Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej”).

Zarówno zasada bezstronności, jak i obiektywizmu jest na tyle ważnym elementem etyki w administracji publicznej, że kładzie się na nią nacisk także w tak ważnym dokumencie etyki administracyjnej, jakim jest przywoływany już EKDA, zgodnie z przepisami którego urzędnik podczas wykonywania swych zadań i obowiązków służbowych powinien postępować w sposób bezstronny i niezależny, wolny od jakichkolwiek wpływów, ponieważ tylko wtedy zachowuje profesjonalizm zarówno w kwestiach merytorycznych, jak i moralnych (Szymanek 2018, s. 28). Wymóg bezstronności, który spoczywa na administracji unijnej ma na celu zapewnienie wszystkim równego traktowania leżącego u podstaw Unii. W myśl unijnego orzecznictwa na wymóg ten składają się dwa aspekty:

- bezstronność subiektywna – zgodnie z nią żaden z członków zainteresowanej instytucji nie ma prawa okazywać stronniczości ani też żadnych osobistych uprzedzeń;
- bezstronność obiektywna – polega ona na zapewnieniu przez instytucję gwarancji wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń (Szczerba, Pierzecka, 2020, s. 65-66).

Istotna jest treść art. 9 EKDA, który traktuje zasadę obiektywności jako nakaz uwzględnienia wszystkich istotnych czynników podczas podejmowania decyzji i obowiązek przypisania każdemu z nich należnego mu znaczenia, a także obowiązek powstrzymania się od uwzględniania dodatkowych okoliczności, które nie mają związku ze sprawą, a które potencjalnie mogłyby wpłynąć na rozstrzygnięcie.

Zasada bezstronności została także uwzględniona w *Kodeksie postępowania administracyjnego* (kpa) – w sposób bezpośredni wprowadzono ją do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego na mocy nowelizacji z dnia 1 czerwca 2017 r. W myśl art. 8 § 1 kpa „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy

publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. W zamierzeniu ustawodawcy efektem realizacji tej zasady – obok zasad proporcjonalności i równego traktowania – ma być zbudowanie zaufania obywateli do władzy publicznej poprzez zagwarantowanie im ochrony praw strony postępowania administracyjnego przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organu administracyjnego lub pracownika administracji, a także wzmocnienie wizerunku profesjonalizmu i kompetencji samej administracji (Jakuszewicz 2019, s. 69).

Obowiązek zachowania bezstronności wywodzi się również pośrednio z zasad ogólnych kpa. W kontekście tym znaczenie ma szczególnie zasada prawdy obiektywnej ujęta w art. 7 kpa. W myśl tej zasady organ, który bada sprawę, ma obowiązek dokonania analizy wszystkich okoliczności z nią związanych, co pozwala mu na stworzenie jej rzeczywistego obrazu i uzyskanie podstaw do trafnego zastosowania przepisów prawa. Nie może on zatem zachowywać się w sposób stronniczy, ponieważ uniemożliwiłoby mu to poznanie prawdy. Inną zasadą łączącą się pośrednio z bezstronnością w postępowaniu administracyjnym jest zawarta w art. 8 kpa zasada pogłębiania zaufania do obywateli – tylko obywatel wierzący w to, że jego sprawa zostanie rozpatrzona bezstronnie może mieć zaufanie do władzy publicznej. Stronniczości organów administracji publicznej zapobiega także art. 9 kpa, zgodnie z którym organ zobowiązany jest do informowania strony o faktycznych i prawnych okolicznościach sprawy w sposób wyczerpujący i należyty (Drozd, Kittner 2017, s. 99-100).

Zasada bezstronności ujęta jest także w art. 1 rozdziału 1 *Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*. Istotą bezstronności w realizacji zadań publicznych przez pracowników samorządowych jest obiektywny stosunek do sprawy i uczestniczących w niej podmiotów. Naruszenie tego standardu przejawia się w różnego rodzaju uprzedzeniach ze strony urzędników, skutkujących nieobiektywnym nastawieniem wobec stron. Są to przede wszystkim sytuację, kiedy pracownik samorządowy sprzyja jednej ze stron lub niechętnie odnosi się do drugiej. Bezstronność w przypadku urzędników będzie zatem polegała na przyjęciu postawy nieopowiadającej się za żadną ze stron. Urzędnik kierujący się tą zasadą nie jest wobec nikogo uprzedzony, zachowuje się w sposób sprawiedliwy i obiektywny, rozważając sposób załatwienia sprawy wyłącznie w odniesieniu do norm prawnych będących jedyną podstawą wydawania decyzji przy z uwzględnieniu zasady jednakowego traktowania podmiotów w sprawie. Bezstronność pracowników samorządowych oznacza nie tylko ich

apolityczność postrzegana w szerokim wymiarze – jako niepodleganie wpływom partii, stronnictw politycznych, ale też innych organizacji społecznych czy zawodowych – lecz także dotyczy wszystkich aspektów działalności pracowników samorządowych (Baran 2021, s. 20; *Ustawa o pracownikach samorządowych z komentarzem* 2015, s. 9).

Jawność i wiarygodność informacji

Patrycja Piętka

„Klienci są skutecznie informowani o: pełni praw, jakie im przysługują (jawność informacji, możliwość partycypacji przy tworzeniu kluczowych dokumentów, takich jak budżet i strategię, możliwość udziału w posiedzeniach rady), lokalnym prawie (wydawane zarządzenia, projekty uchwał i podejmowane uchwały) oraz sposobach obsługi (pełna informacja, jak załatwić sprawę w urzędzie, gdzie otrzymać informację lub pomoc)” (Liszka – Michałka, 2017, s. 10).

„Pracownik przekazuje konkretne i prawdziwe informacje, a wykonywana działalność w zakresie prowadzonych spraw wiąże się z prawidłowością i rzetelnością oraz kompletnością i sprawdzalnością informacji (Kamela-Sowińska, 2002, s. 7).

Prawo obywatela do informacji

Informacją publiczną jest każda informacja o działalności osób oraz instytucji, które pełnią funkcje publiczne, wykonują zadania publiczne lub gospodarują środkami publicznymi, podlega udostępnieniu na zasadach i trybie określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Wyjątki stanowią informacje publiczne, których dostęp w trybie tej ustawy został ograniczony ze względu na ochronę informacji niejawnych, ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych, a także prywatność osób fizycznych i tajemnice przedsiębiorców (art. 5). Prawo obywatela do informacji w prawie międzynarodowym wywodzi się m.in. z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także przepisów Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Romaniuk, 2021). Art. 10 Konwencji stanowi „każdy obywatel ma prawo do wyrażania opinii, posiadania własnych poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Art. 19 Międzynarodowego Paktu, podobnie do zapisu w Konwencji, reguluje prawo człowieka do posiadania własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania opinii obejmujące swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania różnorodnych informacji i poglądów. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych stanowią element polskiego państwa prawnego. Przepisy zawarte w tych dwóch dokumentach mają realne zastosowanie w prawie polskim, a bezpośrednio odzwierciedlone zostały w art. 91 Konstytucji RP (Romaniuk, 2021).

W Polsce prawo do informacji publicznej po raz pierwszy zostało sformułowane w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997r., która stanowi „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Podstawowym elementem prawidłowego funkcjonowania państwa jest rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych, a także prawa obywateli między innymi do dostępu do informacji publicznych. Posiadanie przez obywateli prawa do pozyskiwania informacji z zakresu działań władz publicznych, a także osób zatrudnionych do pełnienia obowiązków publicznych, pozwala na budowanie świadomego i zaangażowanego w życie publiczne obywatela (Romaniuk, 2021).

Prawa do informacji dotyczy również art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. W myśl art. 61 wszyscy obywatele, którzy chcą pozyskać informacje publiczne, bądź wykazują chęć uczestniczenia w posiedzeniach np. rady gminy mają takie prawo.

Obowiązek udostępniania informacji publicznej obywatelom został sformułowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ustawa wskazuje obowiązek udzielania informacji obywatelom o działaniach publicznych, a także określa tryb dostępu do informacji (Gołębiowska, Zientarski, 2017). Sposoby przekazywania informacji publicznych zostały wskazane w art. 7 przywołanej ustawy. Informacje publiczne to zarówno informacje z dostępem wolnym tzn. informacje publikowane, ogólnodostępne, jak też informacje udostępniane na wniosek. Informacje publiczne o dostępie wolnym najczęściej zostają udostępniane w Biuletynie

Informacji Publicznej lub w portalu danych, ale mogą zostać udostępnione poprzez specjalnie zainstalowane do tego urządzenia, bądź wyłożone lub wywieszone w miejscach ogólnodostępnych. Art. 7 ust. 2 ustawy stanowi, że dostęp do informacji publicznych jest bezpłatny, a żądanie przez urzędnika uiszczenia opłaty jest bezprawne, z wyłączeniem art. 15 ustawy, w którym zawarta jest informacja, że wnioskodawca może zostać obciążony kosztami, ale tylko w przypadku, gdy żąda on zmiany sposobu lub nośnika przekazania informacji. Art. 10 ustawy informuje, że „wszystkie informacje, które nie zostały udostępnione, opublikowane w sposób ogólnodostępny zostają udzielane na wniosek osoby zainteresowanej”. Udostępnienie informacji na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż 14 dni od daty złożenia wniosku. Jeżeli informacja nie może zostać udostępniona w określonym terminie, jednostka zobowiązana jest do powiadomienia wnioskodawcy w tym terminie, podania przyczyny opóźnienia oraz terminu, w jakim nastąpi udostępnienie informacji, nie przekraczającym dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. Informacje powinny zostać udostępnione w sposób zgodny z wnioskiem.

Każdy obywatel ma prawo do uzyskania informacji publicznych, a także ma prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, zarówno udostępnianych w sposób ogólnodostępny, jak też udostępnianych na wniosek. Prawo to reguluje ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2021 poz.1641). Art. 8 tej ustawy wskazuje, że podmiot zobowiązany w sytuacjach porównywalnych udostępnia i przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystania. Jednostka udostępniająca informacje w celu ponownego wykorzystania nie ogranicza korzystania z tych informacji innym użytkownikom, chyba, że wykonywanie zadań publicznych wymaga takiego ograniczenia, istnieje możliwość zawarcia umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z tych informacji między jednostką, a użytkownikiem. Jednostka zobowiązana na tyle ile to możliwe, udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego jako otwarte dane do ponownego wykorzystania.

Definicja zasady jawności i wiarygodności

Gołębiowska i Zientarski (2016) wskazali, że jawność i wiarygodność działania aparatów administracji publicznej to nic innego jak prawo obywateli do uzyskiwania rzetelnych informacji o działaniach publicznych. Prawo to jest nieodłącznym elementem demokratycznego

państwa prawnego i należy ją uważać, jako wartość i ideę będącą źródłem prawa do informacji publicznej. *Słownik języka polskiego* (PWN, 2022) definiuje „jawność” jako dokonywanie lub odbywanie się czegoś w sposób dla wszystkich widoczny, wiadomy i zgodny z dokumentacją, przedstawia definicję wiarygodności jako cechę kogoś lub czegoś niebudzącego wątpliwości i takiego, któremu można zaufać. Urzędnik posiadający tę cechę wzmacnia zaufanie klienta i co za tym idzie przekonuje go o dobrych intencjach (Rudka, 2012). Z kolei Liszka-Michałka (2017) uważa, że jawność powinna oznaczać skuteczne informowanie obywateli o pełni praw, jakie im przysługują tzn. dostęp do informacji, możliwość uczestniczenia w procesach tworzenia dokumentów dotyczących budżetów i strategii, możliwość udziału w posiedzeniach rady, czy też czynnego uczestnictwa w działaniach podejmowanych na podstawie prawa lokalnego takich jak wydawanie zarządzeń, projekty uchwał. Jawność powinna służyć informacji obywateli w jaki sposób załatwić sprawę w urzędzie, gdzie otrzymać informację lub pomoc podczas wizyty w jednostce administracji publicznej (Liszka-Michałka, 2017).

Zasada jawności i wiarygodności nakazuje pracownikom urzędu udzielić informacji publicznej, osobie, która o nią prosi, pozwolić na wgląd w dokumentację dotyczącą interesu publicznego, oczywiście zgodnie z regulacjami wynikającymi z ustaw, ale także nakazuje nie ujawniać informacji poufnych zastrzeżonych ustawą i nie wykorzystywać ich do własnych potrzeb (Liszka-Michałka, 2017). Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDA) z dnia 29 września 2011 r. określa podstawowe działania pracowników organów publicznych w związku z jawnością postępowań i udzielaniem informacji obywatelom. Art. 22 EKDA formułuje obowiązek, a także sposób przekazania informacji. Gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, ma obowiązek udzielić informacji jednostkom, które złożyły wniosek o ich udzielenie, a także ma dbać o to, by udostępniane informacje były przekazane w sposób jasny i zrozumiały dla zainteresowanego. Wiarygodność co do wykonywanej pracy urzędnika składa się z szerokiego zakresu odpowiedzialności, a to ma ogromny wpływ na jakość pracy urzędników administracji publicznej (Cichoń, 2018). Zdarza się, że wniosek o udzielenie informacji zostanie złożony w formie ustnej, a sprawa jest dość skomplikowana lub bardzo obszerna, urzędnik ma możliwość zasugerowania złożenia wniosku w formie pisemnej. Może mieć miejsce sytuacja, gdy urzędnik nie może udostępnić informacji, ponieważ ma ona charakter poufny, w takim przypadku pracownik ma obowiązek

zawarty w art. 18 EKDA, poinformować osobę zainteresowaną z jakiego powodu żądana informacja nie może zostać udzielona.

Urzędnik ma obowiązek udostępniać informację na temat sprawy, za którą jest odpowiedzialny. W przypadku, gdy pracownik urzędu otrzymuje prośbę o udzielenie informacji w zakresie sprawy, którą się nie zajmuje, powinien poinformować o tym osobę zainteresowaną. Następnie przekazać jej niezbędne dane kontaktowe do pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie sprawy, której dotyczy zapytanie. Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy osoba lub podmiot składa prośbę o udzielenie informacji na temat innej instytucji lub organu. Urzędnik powinien skierować zainteresowanego do właściwej instytucji bądź organu – w zależności od treści wniosku, gdy wyniknie taka potrzeba, urzędnik kieruje wnioskującego do odpowiedniej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za informowanie obywateli. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego również reguluje udzielanie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, jednakże nie stanowi on obowiązku udzielania informacji wszystkim obywatelom, a tylko stronom, których dotyczy postępowanie (art. 9 kpa).

Zastosowanie zasad w działaniach administracji publicznej

Stosowanie zasad jawności i wiarygodności w działaniach jednostek administracji publicznej należy do obowiązku urzędników. Obywatele mają prawo do aktywnego uczestniczenia w procesach decydujących o sprawach społecznych i lokalnych (Pytlak, Jaczyńska, 2021). Organy władzy publicznej posiadają wiele możliwości informowania społeczeństwa o sprawach, które dotyczą obywateli. Najczęściej stosowane narzędzia wymienione w ustawie o dostępie do informacji publicznej to Biuletyn Informacji Publicznej, portale danych, specjalnie zainstalowane w jednostkach administracji publicznej urządzenia oraz wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnodostępnych. Tylko świadomy obywatel posiadający informację, może w pełni świadomie podejmować decyzje, a także wyrobić sobie opinię o działaniu administracji (Osowski, 2021). Działania mające na celu informowanie mieszkańców, wynikające z inicjatywy organów władzy stanowią instrument pozwalający na uzyskanie zaufania obywateli (Fleszer, 2010). Należy zaznaczyć, że obowiązujące przepisy nakazujące dostęp do informacji publicznej, formułują szczegółowe zasady i sposób realizacji tego zadania, jednakże pozostawiają możliwość pewnej dowolności jednostce, co pozwala na powstanie wątpliwości, czy każda jednostka dostosuje się do źródeł prawa

i w sposób wystarczający zagwarantuje realizację zasady jawności (Fleszer, 2010).

Jawność i wiarygodność działania organów gminy, powiatu, województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do pozyskiwania informacji, możliwości wstępu na sesje rady i posiedzenia jej komisji, dostępu do dokumentów dotyczących zadań publicznych między innymi protokołów z posiedzeń organów gminy, powiatu, województwa samorządowego i komisji rady gminy, powiatu, województwa (Fleszer, 2010). Stosowana w administracji możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących społeczeństwa pozwala organom władzy uzyskać zadowolenie mieszkańców społeczności z działań podjętych w oparciu wskazane podczas posiedzeń potrzeby (Piskorz-Ryń, 2020).

Szczególne znaczenie w budowaniu zaufania do urzędu pełni wizerunek urzędnika. Jego elementem jest również obowiązujący w urzędzie *dress code*. Maruszewska (2018) jest zdania, że ubiór pracowników administracji jest wizytówką urzędów i ma ogromny wpływ na wiarygodność urzędników. Strój pracowników urzędu powinien być schludny i dopasowany do okoliczności. Według Skrenty (2013) zadaniem pracowników administracji publicznej jest przestrzeganie zasad zawartych w EKDA. Urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki z należytą starannością, a także poszanowaniem prawa obywateli do informacji mając na względzie jawność i wiarygodność działania jednostek administracji publicznej. Ustawa o pracownikach samorządowych oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji zawiera szereg zadań, które zobowiązują pracowników samorządowych do ich przestrzegania. Każde niedostosowanie się do spisanych w tych dokumentach obowiązków, stanowi naruszenie zasad etycznego działania.

Uprzejmość

Elwira Szelałgowska

„Urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie, i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny” (art. 12).

Etyka urzędnicza kształtuje jakość administracji i ma znaczący wpływ na proces budowania zaufania obywateli do organów państwa. Jak wskazuje Potoczek (2005) „Współczesna administracja, w tym administracja samorządowa, powinna regulować tempo i wytyczać kierunki rozwoju społeczno – gospodarczego, stanowić siłę motoryczną przemian, czynić właściwy użytek z korzyści wynikających z rozwoju cywilizacyjnego i postępu naukowo – technicznego. Inicjując procesy społeczno – gospodarcze, winna wyznaczać cele rozwoju, aktywizując przy tym lokalną i regionalną społeczność, powinna wreszcie sprawnie i efektywnie koordynować przedsięwzięcia podejmowane na obszarze jednostki terytorialnej” (s. 26). Współczesna administracja powinna działać na rzecz dobra swoich mieszkańców, zapewniając im warunki do życia i rozwoju, a także zapewniając odpowiednie usługi publiczne, świadczone na jak najwyższym poziomie. Elementem tej jakości w ocenie interesantów jest m. in uprzejmość urzędników (Jelonek i Turek, 2013).

Pojęciem uprzejmości określa się zwrot grzecznościowy drobną usługą będącą wyrazem życzliwości (PWN, 2022). Zgodnie z art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych „zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami” jest obowiązkiem każdego pracownika samorządowego. Zdaniem Barankiewicza (2014), ustawodawca nie kreuje naturalnej postawy uprzejmości i życzliwości, przypomina jednak, że ich rola i znaczenie w sferze publicznej jest istotne. Bycie życzliwym to przede wszystkim przychyłność i pomoc innym (Świątkiewicz 2007). Zdaniem Liszcza (2005, s. 198) przestrzeganie zasady uprzejmości i życzliwości jako uzewnętrznienie szacunku, otwartości, dobrej woli i pomocy, stanowi ważny czynnik łagodzenia bądź nawet likwidowania sytuacji konfliktowych. Władczy lub arogancki stosunek względem interesanta, może znacząco utrudnić lub nawet uniemożliwić załatwienie sprawy (Boć, 2004). Można zatem powiedzieć, że uprzejmość leży u podstaw rzetelności działania. Jak wskazuje Walenia (2019) „urzędnik, który powierzone mu zadania wykonuje rzetelnie i w zgodzie z zasadami moralnymi, zawsze

postrzegany jest przez obywatela, jako ten, który stoi na straży praworządności” (s. 8).

Falenta (2019) wskazuje, że należy zwrócić uwagę na wybrane regulacje etyczne obowiązujące w administracji publicznej na poziomie europejskim i krajowym. Na poziomie Unii Europejskiej pośrednio bezpośrednio związane z kwestiami etycznego postępowania urzędników administracji publicznej jest m.in. Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Natomiast na poziomie krajowym do regulacji związanych z etyką urzędniczą zaliczyć można m.in. ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej wraz z Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Art. 12 EKDA stanowi, że urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie oraz pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Zasada uprzejmości powinna wynikać z poczucia służebnej funkcji pracowników administracji w stosunku do społeczeństwa czy kultury osobistej urzędnika. Dlatego też urzędnik odpowiadając na korespondencje, rozmowy telefoniczne czy pocztę elektroniczną stara się być w jak największym stopniu pomocny oraz udziela odpowiedzi w sposób wyczerpujący na zadane w stosunku do niego pytania (O` Reilly, 2005). Takie zachowanie urzędnika pozostaje w ścisłym związku z treścią prawa do dobrej administracji. Podstawową jej dewizą jest zasada, że administracja ma spełniać rolę służebną wobec obywatela. Zgodnie z treścią art. 12 EKDA, że w przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki, urzędnik przeprosza i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego prze siebie błędu, informując o ewentualnych możliwościach odwołania (Walenia, 2019).

Według Świątkiewicza (2002) zasada uprzejmości powinna wynikać z służebnej funkcji urzędników państwowych w stosunku do obywateli. Uprzejmość jest niezbędna, w przypadku zagubienia się interesanta w zmieniających się przepisach w toku załatwiania spraw, a wymiernym przejawem życzliwości urzędnika jest traktowanie obywatela w sposób wykraczający poza przysługujące uprawnienia do informacji wynikające z prawa (Zoll, 2002).

Zgodnie z art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami. Ustawodawca nie określa jednak sposobu zachowania, który można

określić pojęciem uprzejmości. Standardy dotyczące relacji z obywatelami i innymi podmiotami określa natomiast Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Co prawda dotyczą one służby cywilnej, ale można je odnieść również do pracowników samorządowych co oznacza, że w relacjach interpersonalnych obowiązuje m. in. szacunek dla godności i praw obywateli oraz troska o ich dobre imię i reputację. Opisane standardy pozwolą na zapewnienie wysokiego poziomu jakości usług publicznych oraz zwiększenie zaufania społeczeństwa do urzędników i administracji publicznej.

Godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim

Mariola Pytlak

„Godne zachowanie odnosi się do pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy (...), etycznego zachowania się w pracy, wykazywania życzliwości wobec współpracowników, dotyczy kultury osobistej a także słowa (...). Zakres oddziaływania (...) obowiązuje również poza miejscem wykonywania pracy” (Ziółkowska, 2014, s. 71).

Zasada godnego zachowania

Czym jest godność? Pojęciem, które trudno jednoznacznie zdefiniować. Zasada godnego zachowania jest fundamentem moralnym, który nakazuje szanować i chronić godność każdej osoby. Godność jest nieodłącznym elementem tożsamości każdego człowieka. W orzecznictwie podkreśla się, że „godne zachowanie należy rozumieć m.in. jako wykonywanie pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, przy poszanowaniu godności innych osób, życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawaniu konfliktów” (Sąd Rejonowy w Puławach, IV P 64/21; Delmanowicz, 2022). Według NSA „Pojęcie >>godne zachowanie<< ma charakter zwrotu niedookreślonego, którego treść ustalana jest w procesie stosowania prawa, przy uwzględnieniu wartości pozaprawnych, w odniesieniu do skonkretyzowanego stanu faktycznego” (Wyrok z z 21 września 2007 r). Godność jest to poczucie własnej wartości i szacunek do samego siebie, zaszczytne stanowisko, tytuł, zaszczytna funkcja (PWN, 2022).

Zgodnie z art. 30 Konstytucji „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Godność jest uniwersalna i niezbywalna. Oznacza to, że każda osoba, niezależnie od swojego pochodzenia, wyznania, płci czy orientacji seksualnej, ma prawo do szacunku i godnego traktowania. Zasada godnego zachowania nakazuje podchodzić do innych z szacunkiem, empatią i tolerancją. Godność człowieka jest niezbywalna - nie można jej odebrać ani ograniczyć. Każdy człowiek zasługuje na szacunek i należy mu się godne traktowanie. Godność jest również związana z równością i sprawiedliwością społeczną. Każda osoba ma prawo do równego traktowania i dostępu do podstawowych praw i wolności. Nikt nie może być dyskryminowany ze względu na swoje cechy osobiste czy status społeczny.

Godność ma również znaczenie w relacjach pracowniczych. Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest wyrażona w art. 11¹ Kodeksu pracy godność i inne dobra osobiste pracownika oraz wymóg poszanowania ich

przez pracodawcę (Karpiński, 2022). Zgodnie z przywołanym art. 30 Konstytucji, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło jego wolności i praw, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Ochrona godności wiąże się z pojęciem dóbr osobistych (art. 23 kc) stanowiących, jako dobra niematerialne, rozwinięcie pojęcia godności. Zgodnie z art. 24 kc, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może żądać, ażeby podmiot, który dopuścił się naruszenia, dopełnił czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Taka ochrona prawna przysługuje każdej osobie fizycznej, a w związku z art. 300 Kodeksu pracy, również pracownikowi doświadczającemu naruszenia jego dóbr osobistych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., II PK 311/08).

Realizacją zasady poszanowania dóbr osobistych pracownika są przepisy prawa dotyczące niedyskryminowania i równego traktowania w zatrudnieniu (art. 183a - art. 183e Kodeksu pracy) oraz przeciwdziałania mobbingowi (art. 943 Kodeksu pracy). nakłada to na pracodawcę obowiązek kształtowania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego (art. 94 pkt 10 Kodeksu pracy). jednocześnie jednak, pewne obowiązki zostały nałożone również na pracownika – co ma bezpośredni związek z omawianą zasadą godnego zachowania. Zgodnie z treścią art. 100 §2 pkt. 4 Kodeksu pracy, pracownik zobowiązany jest „dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę”.

Kodeks etyki a godne zachowanie urzędnika

Pracownik administracji publicznej, na mocy obowiązujących go przepisów prawa powszechnego i wewnętrznego zobowiązany jest postępować zgodnie z przyjętymi normami etycznymi. Normy te w wielu przypadkach zostały sformalizowane i ujęte w kodeksy etyczne. W ten sposób pracodawca nie tylko stworzył katalog etycznych zachowań pracownika i standardów wyznaczających granice zachowań uznawanych za pożądane, ale również wyznaczył granice, których przekroczenie może zostać uznane za działanie naganne. Co prawda praca urzędników administracji została uregulowana przez regulaminy i procedury – zgodnie z zasadą, że nadrzędnym celem administracji jest służba społeczeństwu i działanie na rzecz dobra publicznego – ale kodeks etyki stanowi wsparcie w zakresie ich stosowania w sposób etyczny (Szonert, 2017). Na jakie zatem zachowania powinien zwracać uwagę pracownik administracji

publicznej, aby można było uznać, że postępuje zgodnie z zasadą zachowania godności w pracy i poza nią?

Przede wszystkim powinien poznać treść zasad, które definiuje Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Zawiera on standardy dobrej praktyki administracyjnej, stanowiąc tzw. „miękkie prawo” regulujące zasady pracy urzędników. Osoba postępująca zgodnie z etyką zawodową musi być świadoma nałożonych na nią obowiązków i konsekwencji niedotrzymywania zobowiązań wynikających ze swej działalności (Walenia, 2019). Zasady dobrej administracji stanowią podstawę prawidłowego funkcjonowania organów administracji. Tym samym rozszerzony zostaje katalog zasad, których powinien przestrzegać pracownik administracji – to nie tylko działanie zgodne z prawem, ale również zachowanie kształtowane przez zasady etyczne. Urzędnika obowiązuje zatem nie tylko działanie w granicach prawa, które uznawane jest za bezstronne, obiektywne i niepodlegające wpływom politycznym, ale również zachowanie zgodne z zasadami moralnymi kształtowanymi przez życzliwość i uprzejmość i gotowość w świadczeniu pomocy. Można zatem powiedzieć, że urzędnik ograniczony jest kryteriami prawnymi i pozaprawnymi nie tylko w pracy, ale również poza nią (Walenia, 2019). W tym kontekście A. Kietlińska (2023) za A. Walenią (2019) wskazała, że „urzędnicy mogą przyjmować różne postawy, które zależą od ich charakteru pracy i celów, jakie sobie stawiają:

- społecznej dyscypliny – umiejętność podporządkowania się własnym postanowieniom, poleceniom osób decyzyjnych bądź normom regulującym zachowanie i gotowość o ich przestrzegania w życiu społecznym,
- społecznej użyteczności („nie bierz więcej niż dajesz”) – wychodzenie z inicjatywą, twórczym działaniem, satysfakcja z dobrze wykonanej pracy własnej,
- społecznej gospodarności – racjonalne gospodarowanie majątkiem własnym i organizacji, oszczędność, efektywność, szacunek do własności wspólnej,
- społecznego zaangażowania – uwrażliwienie swoich działań w kierunku życia społecznego, czynne uczestnictwo w życiu zespołu,
- społecznej otwartości – jednakowe i sprawiedliwe ocenianie ludzi,
- zespołowości – dbałość o dobre stosunki ze współpracownikami, szanowanie odmiennych przekonań i poglądów”.

Wspomniany charakter pracy odnosi się nie tylko do stanowiska, ale również podmiotu zatrudniającego pracownika. Inne zatem podstawy

działania będą musieli wziąć pod uwagę urzędnicy państwowi, a inne korpus służby cywilnej i administracji samorządowej. W jaki sposób zasada godnego zachowania realizowana jest w administracji publicznej? Warto zwrócić uwagę na unormowania prawne tej zasady.

Obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników wskazanych w art. 1 ust. 1 określa ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z treścią art. 17 ust 1

Tej ustawy urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli. Wśród obowiązków, które zostały ustawowo nałożone urzędników państwowych znajduje się również godne zachowywanie się w pracy oraz poza nią (art. 17 ust. 2 pkt. 7).

W przypadku służby cywilnej należy przywołać treść art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którą członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią. Godność zajmuje szczególne miejsce w etyce służby cywilnej, zgodnie z §14 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, przestrzeganie zasady godnego zachowania nakłada na służbę cywilną:

- wykonywania pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej,
- poszanowania godności innych osób, w tym podwładnych, kolegów i przełożonych,
- życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawania konfliktów w pracy oraz w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami,
- właściwego zachowaniu się poza pracą, w szczególności unikania niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu.

Takich szczegółowym norm nie ma w przypadku pracowników samorządowych. Przepisy art. 24 ust 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowią, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Z kolei w ust. 2 pkt 6 przywołanego przepisu wskazuje, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim. Ustawodawca podkreśla w treści art. 43 ust. 1, że we wszystkich w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Oznacza to, że obowiązek zachowywania się z godnością w miejscu pracy i poza nim zawiera również obowiązek przestrzegania

zasad współżycia społecznego nie tylko w czasie pełnienia obowiązków służbowych, ale również w życiu osobistym (Cyrankiewicz-Gortyńska 2016). Dokonując analizy pojęcia godnego zachowania A. Kietlińska (2023) zwróciła uwagę, że „Pomimo wieloletniego funkcjonowania zapisów wyznaczających standardy etyczne nadal pozostaje wiele wątpliwości co do godnych zachowań, szczególnie w sferze prywatnej. Doktryna i orzecznictwo powoli wypracowują katalog negatywnych zachowań, w których można wskazać:

- publiczne formułowanie niepochlebnych, lekceważących opinii dotyczących miejsca pracy urzędnika lub innych instytucji państwowych (np. w mediach, w tym na portalach społecznościowych i forach),
- manifestowanie poglądów antypaństwowych, np. w postaci niszczenia symboli narodowych,
- nadużywanie alkoholu i środków odurzających,
- znęcanie się nad rodziną,
- rasizm (Jawor, 2015)”.

Z analizy A. Kietlińskiej wynika również, że „Każde nieprawidłowe zachowanie należy rozpatrywać indywidualnie, uwzględniając tło wydarzeń i towarzyszące im okoliczności (Jawor, 2014), a naruszenie obowiązków ukarać adekwatnie do przewinienia, włączając odpowiedzialność dyscyplinarną”. Szczególną uwagę zwróciła na problem krytyki pracodawcy, która często traktowana jest jako naruszenie zasady lojalności oraz godnego zachowania. Tymczasem dopuszczalna jest krytyka prowadzona w granicach obowiązującego prawa, a „pracownik służby cywilnej może wyrażać opinie o swoim zakładzie pracy czy przełożonym, winien to jednak czynić w sposób stosowny” (Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, wyrok z 8 listopada 2012 r., III APo 7/12). Również w orzecznictwie SN ustalona jest linia orzecznicza, zgodnie z którą „pracownik ma prawo do dozwolonej, publicznej krytyki przełożonego (prawo do whistleblowingu, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli), gdy nie prowadzi to do naruszenia jego obowiązków pracowniczych polegających w szczególności na dbaniu o dobro zakładu pracy i zachowaniu w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (obowiązek lojalności; nienaruszania interesów pracodawcy - art. 100 § 2 pkt 4 k.p.), a także na przestrzeganiu

zakładowych zasad współżycia społecznego (art. 100 § 2 pkt 6 k.p.)” (SN, wyrok z 28 sierpnia 2013 r., I PK 48/2013).

Wskazane zasady prawa – również miękkiego – stanowią podstawę działania pracowników zarówno podczas realizacji obowiązków służbowych, jak i poza nimi. Każde niegodne zachowanie wpływa negatywnie na wizerunek administracji. Pracownik administracji publicznej powinien mieć świadomość, że jego zachowania mają wpływ nie tylko na postrzeganie administracji przez społeczeństwo, ale również na powielanie pozytywnych, bądź negatywnych postaw czy zachowań. W jednostkach administracji samorządowej myślenie kategorią etyki powinno mieć charakter priorytetowy. Istotne znaczenia mają w tym zakresie szkolenia z zakresu etyki (Seredocha 2012; Kietlińska 2023).

Profesjonalizm

Marta Lebek-Bartoszek

„Pracownicy urzędów samorządu terytorialnego w swojej codziennej pracy winni przestrzegać zasad dobrego wychowania, właściwego ludziom o wysokiej kulturze osobistej, poprzez swój profesjonalizm i zachowanie. Pożądane jest, aby starali się pogłębiać zaufanie petentów, dbali o swoją postawę etyczną i nienaganny wygląd osobisty, świadomie dostosowując jego elementy do powagi urzędu” (Maruszevska, 2018, s. 121).

Profesjonalizm a kompetencje w kontekście służby publicznej

Proces zmian zachodzących w administracji publicznej w dużej mierze wiąże się z kompetencjami pracowników. Ich rozwój ma na celu zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Kompetencje rozumiane jako cechy i umiejętności, które są wykorzystywane przez urzędników w ich codziennej pracy, mają istotny wpływ na kształtowanie postrzegania administracji publicznej przez obywateli. Należy jednak rozszerzyć definicję pojęcia kompetencji, aby ukazać cel ich rozwoju. Już na etapie rekrutacji kandydat musi spełnić określone w ustawie o pracownikach samorządowych wymagania, są nimi (art. 6 §1-3):

- posiadanie obywatelstwa polskiego;
- pełna zdolność do czynności prawnych;
- posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku;
- posiadanie co najmniej wykształcenia średniego lub średniego branżowego – w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę;
- brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- nieposzlakowana opinia.

W przypadku stanowisk kierowniczych dodatkowo (art. 6 §4):

- co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
- posiadanie wykształcenia wyższego w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce.

Przygotowaniu do właściwego wykonywania powierzanych pracownikowi zadań służy służba przygotowawcza. Zgodnie z art. 19 § 3 ustawy o pracownikach samorządowych, ma ona na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do wykonywania obowiązków. Organizowana jest dla pracownika w czasie trwania zawartej z nim umowy na czas określony. Służba przygotowawcza nie może trwać dłużej niż 3 miesiące. Kończy się egzaminem. Wiedza lub umiejętności posiadane przez pracownika, mogą być podstawą do zwolnienia z konieczności odbycia służby. Nie zwalnia to jednak z obowiązku zdania egzaminu, którego pozytywny wynik jest warunkiem dalszego zatrudnienia. Taki system w sposób zdecydowany służy rozwijaniu kompetencji pracowników.

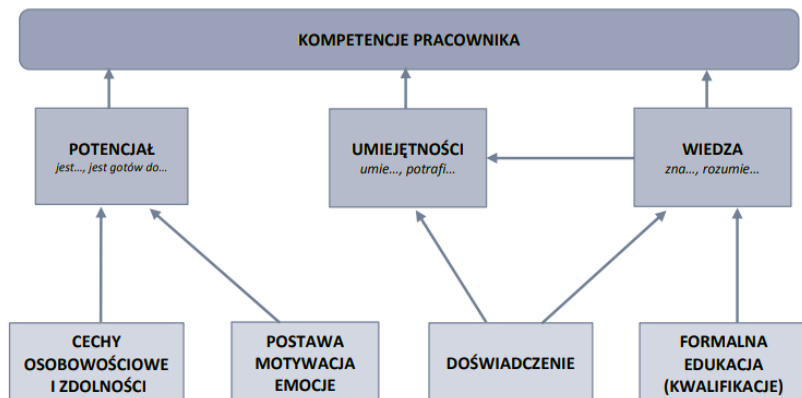
Definiując kompetencje warto jest rozszerzyć ich podstawowe rozumienie jako wiedzę, zdolności i umiejętności, o motywację i chęć działania. Te bowiem są bardzo istotnymi u pracowników administracji publicznej i mają duży wpływ na podejmowanie odpowiednich decyzji. Hysa (2017) wskazuje na istotę cech osobowościowych w kształtowaniu kompetencji. Wyznawany przez pracowników system wartości, ich osobowość oraz postawa w sposób znaczny mogą wpływać na realizowane przez nich zadania i podejmowane decyzje. Potencjał będący osobniczą cechą również nie pozostaje bez znaczenia w kontekście posiadanych i nabywanych kompetencji. Brak dostatecznych kwalifikacji i wiedzy nie są równoznaczne z brakiem kompetencji. Pracownik o dużym potencjale, mimo braków w wiedzy może zostać uznany za kompetentnego. Istotne jest wspieranie i rozwój osób wyróżniających się potencjałem rozumianym jako motywacja, ciekawość, przenikliwość i determinacja.

Działania kompetentnego urzędnika państwowego są spójne z misją i wizją organizacji publicznej. W ich zakres wchodzi efektywne prezentowanie własnych cech i umiejętności, właściwa taktyka oraz dobre przygotowanie do obsługi. Jako osoba dbająca o wizerunek jednostki publicznej, którą reprezentuje, pracownik powinien cechować się (Cichoń, 2018):

- komunikatywnością;
- umiejętnością diagnozowania potrzeb interesantów i dobierania odpowiednich rozwiązań;
- cierpliwością oraz wyrozumiałością;
- umiejętnością aktywnego słuchania;
- sprawnością oraz sumiennością w działaniu;
- umiejętnością zrozumiałego przekazywania informacji;

- przestrzeganiem przepisów prawa;
- sumiennym i bezstronnym wykonywaniem zadań urzędu;
- zachowywaniem tajemnicy państwowej i służbowej;
- godnym zachowaniem w pracy i poza nią.

Model kompetencji pracownika, z uwzględnieniem ich złożoności (Hysa, 2017)



Istotną rolę w kształtowaniu kompetencji pracowników odgrywa kadra zarządzająca. Jej zadaniem jest odpowiednia motywacja i wsparcie w działaniach. Rozwijanie kompetencji pracowniczych ma na celu wprowadzanie pożądanych zmian jakościowych w administracji publicznej. W myśl ustawy o pracownikach samorządowych, pracownik ma obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 §2 ust. 7). Świadomość istoty właściwego zarządzania kompetencjami wpłynęła na stworzenie schematu działań wspomagających ich rozwój. Aby móc je odpowiednio kształtować i wykorzystać w codziennej pracy, należy (Czerniachowicz, 2013):

- wskazać kompetencje niezbędne na stanowiskach;
- ustalić kompetencje posiadane przez wszystkich pracowników;
- określić możliwości, zainteresowania i preferencje menedżerów i pracowników w związku z rozwojem ich kompetencji i projektowaniem ścieżek kariery;
- wskazać luki kompetencyjne;
- podejmować działania związane z uzupełnianiem brakujących kompetencji;

- przygotować merytorycznie i psychologicznie kadrę menedżerską i pracowników do niezbędnych zmian i funkcjonowania w przyszłości.

Kluczową rolę w rozwijaniu kompetencji pracowniczych odgrywa kadra zarządzająca. Aby usystematyzować jej zadania, określono również zasady, którymi powinna się kierować kadra zarządzająca (Jabłoński, 2003):

- załamywanie atmosfery współzawodnictwa i ewentualnych barier funkcjonalnych na rzecz tworzenia wzajemnej kultury dzielenia się wiedzą;
- zachęcanie jednostki i grupy do podejmowania ryzyka i nauki;
- przyznawanie awansów i gratyfikacji finansowych urzędnikom, którzy najsprawniej dzielą się wiedzą;
- akceptowanie i nagradzanie indywidualnych inicjatyw;
- traktowanie problemów jako wyzwań.

Jak wskazuje Biolik-Stich (2019), konieczne jest podjęcie próby zbudowania modelu zarządzania kompetencjami w administracji publicznej, warunkującego rozwój organizacji poprzez rozwój pracowników. Działania te analogicznie przedstawiają się w przypadku urzędników samorządowych. Istotne są tu różnice międzypokoleniowe. Młodszy pracownicy cechują się przeważnie wyższą samooceną, łatwością posługiwania się nowymi technologiami oraz znajomością języków obcych. Starsi natomiast posiadają cenne doświadczenie i wiedzę. Warto wykorzystać te aspekty do udoskonalenia codziennych procesów, takich jak usprawnienie obsługi, czy otwarcie się organów administracji do nawiązania współpracy zagranicznej. Podjęcie działań związanych z rozwojem lub uzupełnieniem brakujących kompetencji jest bardzo ważnym elementem zadań kadry zarządzającej.

Profesjonalizm urzędnika a jakość usług

Omawiając kwestię kompetencji służby publicznej, należy poruszyć zagadnienie profesjonalizmu. Bez wątpienia jest to zasada, którą powinien w codziennej pracy stosować każdy z urzędników. Rozumiana jako fachowość i doświadczenie nasuwa wniosek, że pracownik nie będzie profesjonalnym, bez posiadania odpowiednich kompetencji. Princ (2017), przedstawia zasadę profesjonalizmu jako:

- obowiązek posiadania niezbędnej wiedzy dotyczącej funkcjonowania państwa;

- obowiązek podnoszenia kwalifikacji oraz rozwijania wiedzy zawodowej;
- posiadanie wiedzy na temat aktów prawnych, które są przedmiotem działania jednostki, w której urzędnik pracuje;
- obowiązek rozpoznania wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych związanych ze sprawą, którą urzędnik prowadzi;
- przestrzeganie zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz zasad służby cywilnej;
- obowiązek poddania się sprawdzeniu znajomości zasad służby cywilnej;
- dążenie do stosowania wysokich standardów zarządzania publicznego poprzez dzielenie się wiedzą oraz zasięganie pomocy ekspertów;
- efektywne i racjonalnie zarządzanie posiadanymi zasobami kadrowymi;
- dążenie do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji;
- gotowość do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;
- dbałość o wizerunek służby cywilnej;
- odpowiednie korzystanie z praw pracowniczych.

Seredocha (2013) wymienia obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczną, prawne umocowanie działań i decyzji, racjonalność działań, jawność i otwartość procedur i decyzji, precyzję i poprawność sformułowań oraz etykę postępowania, jako elementy tworzące kanon sylwetki profesjonalnego urzędnika. W myśl Kani (2017), profesjonalizm oznacza duże umiejętności oraz wysoki poziom wykonywanej pracy. W procesie zmian zachodzących w administracji publicznej, profesjonalizm urzędników to bardzo istotny element.

Głównym celem procesu zmian zachodzących w administracji publicznej jest podniesienie jakości świadczonych usług. Efektywność zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej jest zależna od postaw pracowników (Seredocha, 2013). Aby udoskonalić obsługę klienta, niezbędne jest właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi. Bardzo istotne jest również pogłębianie kompetencji merytorycznych i interpersonalnych pracowników. Ze względu na rosnącą świadomość społeczną, konieczne jest wypracowanie skutecznych standardów i reguł działania organów administracji publicznej. Przyjęcie modelu zarządzania publicznego uwzględniającego partycypację społeczną, podporządkowuje administrację oczekiwaniom obywateli. W konsekwencji, zwiększane są kompetencje

urzędników, skróceniu ulega czas oczekiwania na finalizację usługi, procedury zyskują przejrzystość, obywatele natomiast przychylniejsze są urzędnikom i wyczerpującą informację w kwestii obowiązujących procedur. Dobrze oceniania przez klientów jakość pracy urzędników tworzy korzystny ich wizerunek oraz buduje prestiż organów administracji publicznej. Aby ukierunkować formę działania urzędów na zorientowanie na klienta, konieczne są zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Niezbędna jest modyfikacja systemu motywacji i oceny pracowników, wpisującego się w kulturę organizacyjną. Odpowiedni system motywacyjny promuje dobrze wykonaną pracę oraz nagradza wysiłek związany z podnoszeniem jakości relacji z klientem. Istotną rolę w kształtowaniu postaw pracowników ogrywa ocena ich pracy. Wystawiana jest przez przełożonego na podstawie przyjętego wzoru zawartego w regulaminie wewnętrznym. Prawdłowo sformułowany wzór zawiera cele, zasady, kryteria oraz metody i procedury oceny. Właściwie przeprowadzona ocena wskazuje pracownikowi, jak jest postrzegana przez przełożonego jego praca i stosunek do niej, uświadamia ewentualne braki wiedzy lub umiejętności oraz wzmacnia wartość pracownika (Seredocha, 2013).

Podsumowując, można stwierdzić, że postrzeganie przez obywateli zachodzących w administracji publicznej zmian, mających na celu poprawę jakości zapewnianych usług, w dużej mierze zależy od postaw pracowników urzędów. Ich zorientowanie na klienta, a tym samym chęć pomocy w sprawnym oraz zrozumiałym załatwieniu sprawy równoznaczne jest z satysfakcją klienta. Ta jest w znacznym stopniu wyznacznikiem jakości organizacji. Konieczne zatem jest kształtowanie i wzmacnianie pro jakościowych postaw i działań pracowników. Profesjonalny urzędnik to gwarancja wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Z tego powodu tak ważnym zagadnieniem jest profesjonalizm pracowników.

Profesjonalizm a przestrzeganie zasad etycznych

Profesjonalizm w służbie publicznej jest bardzo ważną kwestią, pracownicy mają świadomość jego istoty - wynika to z pro jakościowego modelu zarządzania w jednostkach administracji, wprowadzanego jako wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom obywateli. Urzędnik zobowiązany jest do przestrzegania zasad etycznych. Takie założenie sugeruje jedynie pozytywne aspekty. Falenta (2019) wskazuje jednak na trzy wątpliwości dotyczące zasadności obowiązujących reguł. Pierwszą z nich jest zasada mówiąca o rezygnacji pracownika administracji publicznej z dodatkowej pracy zarobkowej, jeśli może mieć ona negatywny

wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych. Tak samo sformułowana jest zasada dotycząca rezygnacji z prowadzenia szkoleń – tu w wątpliwość zostaje podana bezstronność prowadzonych spraw. Niewysoki poziom zarobków urzędników skłania do podejmowania dodatkowych zatrudnień, niekolidujących z pracą w organizacji publicznej, a często wpływającą na wzrost kompetencji. W obawie przed zarzuceniem naruszenia kodeksu etyki, pracownik może zdecydować się na zatajenie przed pracodawcą podjęcia się innego działania zarobkowego. Tu ryzyko negatywnego wpływu na prowadzone sprawy wydaje się być mniejsze niż korzyść płynąca ze zdobywanego w ramach dodatkowej pracy doświadczenia.

Druga wymieniana przez Falentę (2019) wątpliwość dotyczy zasady odpowiedzialności i zapisu że urzędnik „przy wykonywaniu zadań kieruje się interesem publicznym i efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami; jeżeli zachodzi rozbieżność między przepisami prawa a interesem publicznym, sygnalizuje to przełożonym; w razie postawienia zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie podejmuje działań zmierzających do zakłócenia sprawnego przebiegu postępowania mającego na celu ustalenie osoby za to odpowiedzialnej; jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe przełożonego narusza zasady służby cywilnej, informuje go lub jego przełożonych na piśmie”(s. 50). Rozstrzygnięcia urzędników w przypadku rozbieżności między przepisami prawa, a interesem publicznym, przeważnie mają na uwadze dobro klienta, interes publiczny oraz doświadczenie życiowe. Wobec takiej sytuacji, niejednokrotnie podjęcie działania nie jest możliwe. W myśl obowiązującej zasady, fakt ten należałoby zgłosić przełożonemu. To natomiast może zostać przez niego odebrane jako zachowanie nieprofesjonalne. Działanie jakie zdecyduje się podjąć urzędnik może determinować jego dalszą karierę.

Trzecia opisywana przez Falentę (2019) wątpliwość dotyczy zasady profesjonalizmu i zapisu że urzędnik „korzystając z zagwarantowanych praw pracowniczych (...) ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego” oraz że „korzystając z określonej w przepisach szczególnej ochrony stosunku pracy urzędnika służby cywilnej, ma na względzie cel tej szczególnej ochrony, którym jest: pozyskiwanie i zatrzymywanie w służbie cywilnej osób, które swój profesjonalny rozwój wiążą z pracą w administracji rządowej; ochrona zatrudnienia w służbie cywilnej osób, które wykazały w swojej pracy zdolność do profesjonalnego i etycznego

zachowania członka korpusu służby cywilnej, a w szczególności przestrzegały zasady neutralności politycznej i bezstronności służby cywilnej”(s. 51). Trudno pozbyć się wrażenia nieadekwatności obostrzenia do wykonywanej pracy. Bez wątpienia jest to ingerencja w ograniczenia życia osobistego pracownika. Kwestia zatrzymywania w organizacji osób o najwyższych kwalifikacjach, często nie jest istotną dla przełożonych, którzy w ewentualnym awansie podwładnego widzą potencjalne zagrożenie swojej pozycji.

Powiązanie pomiędzy profesjonalizmem, a przestrzeganiem obowiązujących zasad przez pracowników administracji publicznej ukazuje Szonert (2017) w definicji zasady profesjonalizmu – rozumianego jako wyrażanego przez rozwój wiedzy zawodowej i znajomości prawa, stanowiących podstawę podejmowanych decyzji. Kluczową dla pełnej definicji obrazu profesjonalnego pracownika jest dbałość o dobre stosunki międzyludzkie. Istotna jest również umiejętność uzasadniania własnych decyzji oraz zdolność współpracy. Pomocnym w osiągnięciu celu, jakim jest kształtowanie profesjonalizmu pracowników, jest kodeks etyki. Jak wskazuje Szonert (2017), kodeksy etyczne powinny:

- precyzować standardy moralnego postępowania;
- kształtować wrażliwość moralną;
- nie powinny przeobrażać norm moralnych w normy prawne;
- uwzględniać inne normy religijne, obyczajowe, związane z etykietą;
- zmierzać do zapewnienia dyscypliny urzędniczej.

Sprecyzowanie założeń i wymagań koniecznych do spełnienia przez pracowników i ich świadomość istoty profesjonalizmu, są niezbędne dla funkcjonowania organów administracji publicznej, nastawionego na jakość świadczonych usług. Misyjność charakteru pracy urzędników, wzrost wysiłku związanego z doskonaleniem wykonywanej pracy i tworzonych relacji to wynik zorientowania pracowników administracji publicznej na profesjonalizm (Seredocha, 2013). Zadaniem kadry zarządzającej jest kształtowanie świadomości pracowników. Profesjonalizm urzędników ma bardzo istotny wpływ na postrzeganie organów administracji przez obywateli.

Uczciwość

Jakub Drygas

„Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny” (art. 11), „nie czerpiąc przy tym korzyści materialnych ani osobistych. Zgłasza wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w urzędzie decyzji. Nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które to kolidują z obowiązkami służbowymi” (Liszka – Michałka, 2017, s. 10).

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej został przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001. Zawarte w nim wytyczne nie mają mocy wiążącej dla państw członkowskich Unii Europejskiej, są jedynie zaleceniami. Jednakże w treści dokumentu można odnaleźć zdefiniowane pojęcia, wzorce zachowań, którymi powinni się kierować urzędnicy wszystkich szczebli aparatu administracyjnego. Począwszy od urzędników administracji samorządowej, administracji centralnej a na administracji unijnej kończąc. Wśród nich znalazła się również zasada uczciwości (art.11): Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.

Przytoczony powyżej Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej ma za zadanie uświadomienie istnienia potrzeby ciągłego wskazywania właściwego kierunku rozwoju cech jakimi powinien się charakteryzować urzędnik publiczny. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że polskie regulacje w przedmiotowej materii od niego nie odbiegają. Zatem polscy samorządowcy jak i władze centralne dokonały właściwej implementacji przedstawionych zapisów. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że wskazane zasady można podzielić na dwie grupy. Pierwszą jest grupa cech osobowych, które przyswaja się w trakcie socjalizacji, od lat najmłodszych, tj.: zasada niedyskryminowania, zasada bezstronności i niezależności, zasada obiektywności, zasada uczciwości. Drugą kategorią są zasady, których przestrzeganie od posiadania cech wynikających z pierwszej grupy, lub za złamanie których wiążą się konsekwencje służbowe. Są to zasady: zasada praworządności, zasada proporcjonalności, zasada zakazu nadużywania uprawnień. Urzędnik, który z natury jest nieuczciwy lub jego poczynania przejawiają znamiona braku rozsądku nigdy nie będzie respektował zasady zakazu nadużywania uprawnień czy praworządności. To w procesie socjalizacji, od lat najmłodszych, w pierwszej kolejności od rodziców, opiekunów następnie kolegów, przyjaciół, nauczycieli szkolnych, akademickich na środowisku zawodowym do, którego się wkracza kończąc. W tym procesie człowiek

nabiera cech, uczy się rozróżniać dobro od zła. Ksiądz Tomasz Pełszyk wskazał: „Nawet tzw. zdrowy rozum i dobrze uformowane sumienie nie od razu wskazują najlepsze rozwiązanie. Ważne jest, by odróżniania dobra od zła uczyć się od wczesnego dzieciństwa, wprawiać się w nim dzięki pomocy rodziców oraz zaufanych wychowawców, duszpasterzy” (2014, s. 1).

Nie potrzebna jest jednak znajomość rozważań filozoficznych o naturze człowieka, aby rozumieć różnicę między dobrem i złem. Nie trzeba brać udziału w sporze pomiędzy Erazmem z Roterdamu, który twierdził, że „człowiek z natury jest dobry, zło zaś przychodzi z niewiedzy”, a Thomasem Hobbsem, który twierdził, że „człowiek z natury jest zły”. Nie inaczej jest w sytuacji pracownika samorządowego. Co prawda wielkie znaczenie ma jego postawa ukształtowana w procesie dojrzewania, jednakże uprawnionym jest przytoczenie w omawianym kontekście sprawy, prawa Prawo Kopernika-Greshama, które mówi, że zły pieniądz wypiera dobry pieniądz. Przekładając powyższe zdania oraz zapisy Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej na obszar omawianego tematu należy wysnuć następujące wnioski. Choćby nowo zatrudniona osoba była moralnie nieskazitelna trafi do zdemoralizowanego środowiska pracy, zachowania naganne wyprą w nim chęć postępowania słusznego. Nie trzeba mieć na myśli zachowań skrajnych takich jak korupcja czy łamanie przepisów prawa urzędniczego. Można sobie wyobrazić sytuację, w której pracownik na początku swojej kariery pełny ideałów i zapału do pracy z czasem na podstawie własnych obserwacji zaczyna popadać w marazm i zniechęcenie. Zamiast konkretną sprawę „załatwić” od ręki czeka do ostatniego możliwego terminu. Zamiast być uprzejmy i pomóc nieświadomemu interesantowi, twierdzi, że nie jest instytucją radcowską. W środowisku, w którym panuje nepotyzm i kumoterstwo, swoje zachowanie dostosowuje do panujących warunków, wiedząc że droga kariery zawodowej nie równa i sprawiedliwa. Dlatego tak ważne jest tworzenie kodeksów etycznych. Przypominanie o nich pracownikom, uwypuklanie wartości jakie ze sobą niosą. Należy dążyć, żeby takie dokumenty nie były martwe i były tylko zapisem pro forma.

Pożądane cechy urzędnika publicznego

Wszystkie wymienione w Europejskim kodeksie dobrej praktyki administracyjnej cechy, zasady, wartości którymi powinien się kierować urzędnik, składają się na cel służby urzędnika publicznego. Analizując wskazany cel, należy mieć na uwadze znaczenie poszczególnych jego składowych, które po połączeniu w całość wytłumaczają oraz uzasadniają

potrzebę tworzenia, ciągłego udoskonalania szeroko pojętej administracji, a w szczególności najważniejszego jej elementu, czyli człowieka. Zgodnie z informacjami GUS (Służba Cywilna 2023) główne zadania służby cywilnej to: „Budowa nowoczesnego państwa, wzrost efektywności działania jego organów i przede wszystkim zadowolenie społeczeństwa to najważniejsze cele i zadania, które mają wypełnić członkowie korpusu służby cywilnej. Zadania służby cywilnej są różnorodne i dotyczą niemal wszystkich dziedzin naszego życia. Służba cywilna to przede wszystkim ludzie - członkowie korpusu służby cywilnej. Naszym zadaniem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania administracji rządowej, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów”.

Podobny punkt widzenia wyraziła K. Liszka – Michałka (2017, s. 3): „Jednym z podstawowych zadań administracji publicznej jest budowanie etycznych postaw i zachowań urzędników publicznych. Jego istota polega na ustaleniu norm, wzorów działania, wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów oceny. W szczególności obszar etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji obejmuje takie elementy, jak standardy zachowań etycznych, katalogi zasad i wartości etycznych oraz szczegółowe procedury postępowania. To, czy zachowane urzędnika jest etyczne, bardzo szybko daje się zauważyć. Wpływa na jakość świadczonych nie tylko przez niego, ale administrację publiczną jako całość usług”. Następnie A. Dylus w artykule pod tytułem „Służba (publiczna): cnota zapomniana” (2007, s. 28) wskazała: „W słowie służba zawierają się wreszcie pewne nieobojętne etycznie elementy znaczeniowe, a mianowicie: zabieganie o czyjeś dobro, bycie zwolennikiem czegoś, np. jakiejś idei. Taką treść mieszczą w sobie chociażby zwroty „służba społeczeństwu, oddać się służbie ojczyźnie. Podobnie czasownik służyć (np. radą, pomocą), obok wielu różnych neutralnych odcieni znaczeniowych, wyraża też: działanie na rzecz kogoś, pomoc przy wykonywaniu jakiejś czynności, poświęcenie swych sił jakiejś idei lub sprawie. Służyć to także być otwartym na drugiego człowieka, być do dyspozycji, być do czyjego rozporządzenia, na czyjeś usługi(...) być komu w czym użytecznym”. Zatem kształtowanie postaw urzędniczych powinno rozpocząć się już na początku jego kariery. W procesie rekrutacyjnym należałoby wyłuskiwać pracowników posiadających pożądane, wykazane wyżej cechy. K. Liszka – Michałka (2017 r., s. 7) wskazała, że: „Odpowiedni system rekrutacji oraz selekcji pracowników jest jedną z najprostszych technik podniesienia poziomu etycznego urzędu. Technika ta polega na przeprowadzaniu rekrutacji pracowników, w której bierze się

pod uwagę nie tylko wykształcenie oraz zawodowe doświadczenie, ale także wrażliwość pracownika na problemy etyczne. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie do rozmowy rekrutacyjnej wątków natury etycznej lub nawet poprzez postawienie kandydata przed jakimś dylematem moralnym, prosząc o jego rozwiązanie. Innym sposobem uzyskania informacji o pracowniku jest prośba o dołączenie do składanych przez kandydata dokumentów odpowiednich referencji lub opinii z poprzedniego miejsca pracy”. W literaturze można odszukać wiele głosów mówiących o uczciwości jako jednej z kluczowych cech, która świadczy o człowieku. A. Błachnio wskazuje „Uczciwość wydaje się kluczową wartością wpływającą nie tylko na myślenie o sobie samym, ale także na współzycie z innymi” (2019, s. 1015)”. Następnie D. Lennick i F. Kiel: „Uczciwość to postępowanie zgodne z zasadami, wartościami i przekonaniami, to mówienie prawdy, to trwanie przy tym, co właściwe, to dotrzymywanie słowa” (2007, str. 105). Natomiast według *Słownika Języka Polskiego* „uczciwy” to „rzetelny w postępowaniu, szanujący cudzą własność, niezdolny do oszustwa; też: świadczący o takich cechach; zgodny z przyjętymi zasadami lub prawem; zgodny z rzeczywistością lub prawdą”. Ważne wydaje się również postrzeganie uczciwości jako otwartości na prawdę. Jak podaje M. Drożdż: „Prawdę odnajduje się bowiem w kreatywnym procesie intelektualnego poznania, na który składa się recepcja zmysłowo-intelektualna, interpretacja, analiza oraz konfrontowanie z dotychczasowym doświadczeniem osobistym oraz społecznym” (2012, s. 54).

Bez uczciwości, osobistego przekonania, że jest się uczciwym nie można wywiązywać się z powierzonych obowiązków. Maską zbudowaną z profesjonalizmu, uprzejmości, otwartości na innych można skryć prawdziwą swoją naturę i zamiary. Wrodzonej uczciwości nie da się jednak ukryć.

Niezależność

Aleksandra Siwik

„W swoim postępowaniu urzędnik nigdy nie kieruje się interesem osobistym, rodzinnym bądź narodowym, ani też naciskami politycznymi. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam albo bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy” (art. 8 EKDA).

Definicja niezależności pracownika służby publicznej znajduje się w art. 8 ust. 2 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji: „w swoim postępowaniu urzędnik nigdy nie kieruje się interesem osobistym, rodzinnym bądź narodowym, ani też naciskami politycznymi. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam albo bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. Jak można zauważyć definicja ta ma wymiar wieloaspektowy. Zwraca uwagę na kwestie rzetelności, bezstronności, uczciwości i neutralności politycznej. Wymienione powyżej cechy są składowymi niezależności, których bardziej szczegółowe omówienie pozwoli na jej pełne zdefiniowanie.

Rzetelność pracownika służby publicznej

Zgodnie z definicją *Słownika języka polskiego PWN* (1997-2023) rzetelność jest to należyte wypełnianie swoich obowiązków w sposób wiarygodny i odpowiadający wymaganiom. Analogiczną definicję rzetelności w postępowaniu pracowników można znaleźć również w art. 7 kpa: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Ponadto już Konstytucja w Preambule zapewnia rzetelność instytucji publicznych: „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

Z powyższych definicji można wykreować rzetelną postawę pracownika służby publicznej. Powinien on być osobą, która dotrzymuje zobowiązań, kieruje się prawem, jest odpowiedzialna, lojalna i sumienna (Suchanek, 2010, s. 26). Są to istotne cechy pomagające utrzymać niezależność służby publicznej, a tym samym przyczyniające się do zwiększenia zaufania społecznego. Tym bardziej, że „brak rzetelności i uczciwości ma odniesienie nie tylko do kwestii moralnych, lecz także do kwestii efektywności administracji i jej zdolności do strategicznego

działania w interesie społeczeństwa” (Czaputowicz, 2011, s. 13). Rzetelność jest także ściśle powiązana z bezstronnością.

Konflikt interesów, bezstronność pracownika służby publicznej

Osoba pracująca w sektorze publicznym powinna kierować się w swoich działaniach dobrem społeczeństwa. Zgodnie z art. 1 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ponadto Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne” (Konstytucja RP, art. 82). Czasem jednak zdarza się powstanie konfliktu między interesem publicznym a interesem stron postępowania. W takich sytuacjach ważne jest, aby przy próbach rozwiązania problemu nie ucierpiało dobro wspólne, a także by jednostka była należycie potraktowana z poszanowaniem jej interesów prawnych. Mogą w tym pomóc zapisy kodeksów etycznych.

Pracownik służby publicznej przez specyficzny charakter swojej pracy jest szczególnie narażony na powstawanie konfliktów. Wynika to z faktu przynależności pracownika sektora publicznego do różnych grup społecznych (Liszka-Michałka, 2017, s. 18). „Konfliktem interesów nazywamy sytuację, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której z jakichś powodów zainteresowana jest osobiście” (Filek, 2004, s. 44). Przy tej definicji konfliktu należy jednak wyróżnić dwa jego rodzaje. Pierwszy z nich ma miejsce kiedy pracownik publiczny na skutek zbiegu okoliczności znalazł się w położeniu, gdy konsekwencje prowadzonego postępowania dotyczą go osobiście. Drugi natomiast jest celowym, świadomym działaniem mającym na celu przeforsowanie korzystnej dla siebie decyzji. Przejawiane w ten sposób stronniczość i interesowność są zachowaniami, które nie powinny mieć miejsca w służbie publicznej, przeczą one idei działania na rzecz społeczeństwa.

Pracownik służby publicznej powinien być bezstronny. Jest to dosyć szeroko rozumiane pojęcie. Kwestia ta została ujęta już w Konstytucji: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym” (Konstytucja RP, art. 25 ust. 2) Oznacza to, że pracownik publiczny nie może kierować się w swoich decyzjach przez pryzmat poglądów klienta. Niezależnie od osobistego przekonania, pracownik jest zobowiązany do każdej sprawy podejść merytorycznie, a nie uczuciowo. O bezstronności wspomina również art. 8 §1 kpa „Organy administracji publicznej prowadzą

postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu bezstronność organów administracji ma na celu zbudowanie zaufania stron postępowania do administracji publicznej. Bezstronność w działaniach publicznych powinna wiązać się z dążeniem do poznania prawdy obiektywnej oraz opieraniu się wyłącznie na merytorycznych argumentach, jednocześnie mając na uwadze interes publiczny (Jakusiewicz, 2019, s. 70). Niedopuszczalne jest, aby pracownik służby publicznej przejawiał zachowania osądzające i faworyzujące, mogłoby to wpływać na jego niezależność, co potwierdza brzmienie art. 8 ust. 1 EKDA. Należy także unikać presji politycznej, aby nie kierować się interesem określonej grupy społecznej czy jednostki, a mieć nieustannie na uwadze interes ogółu (Suchanek, 2010, s. 15).

Niezależność i neutralność polityczna pracownika

Pracownicy służby publicznej powinni być w swoich działaniach apolityczni. Zgodnie z definicją słownikową zawartą w *Encyklopedii PWN* (1997-2023) apolityczność oznacza postawę przejawiającą brak zaangażowania się w działalność polityczną, która jest niekiedy wymagana od służb publicznych. Postawa ta oznacza także traktowanie interesantów jednakowo, bez względu na ich przynależność polityczną oraz sympatie polityczne i poglądy pracownika. Sprzyja to zachowaniu obiektywności w podejmowanych decyzjach (Łęski, 2014, s. 466). Jednocześnie pracownik służby publicznej nie może wykazywać postawy całkowicie obojętnej sferze politycznej z powodu konieczności działania zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawa. Oznacza to, że musi on być świadomy podejmowanych przez polityków rozstrzygnięć i niezależnie od własnych poglądów, jest zobowiązany do wprowadzenia ich w życie (Łęski, 2014, s. 467). Wiąże się to z neutralnością polityczną, która polega na kierowaniu się przepisami i interesem publicznym.

Zgodnie z definicją neutralności zawartej w *Encyklopedii Administracji Publicznej* (2018) stanowi ona powstrzymywanie się urzędnika od działań posiadających znamiona aktywności politycznej. Neutralność polityczna jest to więc „lojalne i rzetelne wykonywanie strategii Rządu RP niezależnie od własnych przekonań, dbanie o jasność własnych relacji, eliminowanie wpływów politycznych na rekrutację i awans” (Kowalski, 2015, s. 104). Pracownicy służby cywilnej należący do korpusu służby cywilnej posiadają jednak bardziej restrykcyjne zasady

neutralności. Służba cywilna zgodnie z art. 1 Ustawy o służbie cywilnej została ustanowiona m.in. w celu politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Poza odrzuceniem wpływów i nacisków politycznych są oni dodatkowo zobowiązani do niemanifestowania publicznie własnych poglądów politycznych oraz nieangażowanie się w działania o charakterze publicznym, które mają na celu bezpośrednie wsparcie działalności politycznej (Walenia, 2019, s. 77).

Apolityczność i neutralność stanowią swego rodzaju składowe niezależności służby publicznej, która jest ściśle powiązana z bezstronnością. Niezależność oznacza rzetelne i obiektywne działania, oraz nieuleganie wpływom zarówno z politycznym, jak również środowiskowym czy towarzyskim. Kluczowym elementem tej cechy jest unikanie działań, które mogłyby powodować podejrzenie o stronniczość działań (Rozmus, 2012, s. 108). Apolityczność w służbie publicznej można ująć jako niemanifestowanie poglądów politycznych podczas wykonywania swoich obowiązków, neutralność polityczna z kolei jest to równość w traktowaniu wszystkich interesantów, niezależnie od ich poglądów. Niezależność jest podejmowaniem obiektywnych działań, z którymi pracownik nie posiada osobistych więzi (Suchanek, 2010, s. 15).

Uczciwość pracownika służby publicznej

Uczciwość pracownika służby publicznej jest także ważnym elementem pracy w tym sektorze. Jest ona podstawą do unikania zachowań prowadzących do wszelkiego rodzaju nadużyć ze strony pracownika na korzyść osobistą, bądź też znajomych czy rodziny. Cecha ta jest jedną z zasad życia społecznego, definicja D. Bąka brzmi następująco: „uczciwość – osoby sprawujące funkcje publiczne, aby uniknąć konfliktu interesów, obowiązane są do ujawniania informacji o wszelkich podejmowanych przez siebie interesach bądź też tych, które mogą być powiązane z wykonywanymi obowiązkami” (Bąk, 2007, s. 54). Opiera się na jawności pracy sektora publicznego. Skoro wszelkie działania pracownika podlegają informacji publicznej, z wyłączeniem danych poufnych, to teoretycznie trudniej jest nagiąć przepisy i zasady na swoją korzyść. Takie rozwiązanie sprzyja skuteczniejszemu wykrywaniu i wyciąganiu ewentualnych konsekwencji z powstałych nadużyć. Uczciwość wspomaga także zapobieganiu bierności. Wszelkie prowadzone sprawy mają swoje określone ramy czasowe na ich wykonanie, a przejrzystość działań pracownika skutecznie pokazuje to, czy dotrzymuje on wyznaczonych terminów. Kwestie te są tym bardziej istotne przez

wzgląd na służebny charakter sektora publicznego, który powinien działać na rzecz interesu wspólnego.

Zasadę uczciwości można powiązać także z przejrzystym i wyczerpującym udzielaniem informacji interesantom. Pracownik służby publicznej powinien, korzystając ze swojej aktualnej wiedzy i umiejętności, pokierować odpowiednio klienta, aby pomóc mu jak najkorzystniej rozwiązać jego sprawę. Nie jest jednak stosowne rozumienie tej zasady jako podstawa wyrażania swoich ubliżających opinii w stosunku do innych, nawet jeśli szczerze się wierzy w słuszność swojego osądu. Pracownik powinien zachować profesjonalizm w swoich zachowaniach i wiązać uczciwość wykonywania swoich obowiązków z życzliwym podejściem do interesanta. Uczciwość może także przyczyniać się do wzrostu poczucia odpowiedzialności zarówno za prowadzone sprawy jak i ogólny odbiór postawy urzędnika przez klienta (Bąk, 2007, s. 124).

Uczciwość jest więc fundamentalną cechą etyczną, wiążącą się z szacunkiem do drugiego człowieka, godnością i odpowiedzialnością, która powinna być wymagana podczas rekrutacji na stanowisko służby publicznej. Odnosi się ona zarówno do kwestii moralnych, jak i skuteczności działań pracownika. Stanowi także zbiór zachowań, których interesanci oczekują od sektora publicznego. Uczciwość jest więc istotną zasadą, która powinna zostać określona w dokumentach wewnętrznych danej jednostki publicznej, wraz z konsekwencjami za jej nieprzestrzeganie, tak aby prewencyjnie zapobiec nieuczciwym praktykom w pracy. Jest to ważna zasada, która wraz z bezstronnością stanowi gwarancję neutralnej postawy pracownika służby publicznej.

Zaangażowanie w pracę

Robert Zaborski

„Wysoki poziom energii, poczucie własnej skuteczności zawodowej oraz identyfikacja ze swoją pracą. Zaangażowanie to połączenie chęci i zdolności do pracy, któremu towarzyszą pozytywne emocje, takie jak ekscytacja, entuzjazm, zadowolenie, poczucie pełni energii” (Kulikowski, 2015, s. 81).

Pojęcie i istota zaangażowania

Istnieje wiele definicji pojęcia zaangażowania przedstawianych w literaturze. Według Maslach, Schaufeli i Leiter zaangażowanie stanowi przeciwieństwo cynizmu, emocjonalnego wyczerpania jak również poczucia braku osiągnięć zawodowych, które to stany utożsamiane są z wypaleniem zawodowym (Maslach, 2001). Według Kahn być zaangażowanym to działać w pełni z posiadanymi wartościami psychicznymi i być obecnym podczas wykonywanych zawodowych zajęć (Kahn, 1990). Robinson, Perryman i Hayday twierdzą natomiast, iż zaangażowanie można uważać za optymistyczną postawę pracownika wobec firmy, w której pracuje. Pracownik, który jest zaangażowany w swoją pracę szanuje wartości organizacji, w której to pracuje a także współpracuje z innymi i stara się pracować tak, by jego działania przyniosły firmie korzyści. Robinson wręcz uwypukla, iż dla wystąpienia zaangażowania ważna jest wzajemna interakcja między pracownikiem a przedsiębiorstwem, w tym przede wszystkim z menedżerami (Robinson, 2004).

Zaangażowanie w aktywność zawodową i organizację, w której pracownik jest zatrudniony, odnosi się do relacji danej osoby z pracą i miejscem, w którym ją wykonuje. Wysoki poziom zaangażowania w aktywność zawodową niesie wiele wymiernych korzyści zarówno dla organizacji, jak i samego pracownika. Z punktu widzenia organizacji zaangażowanie pracowników jest związane z wykraczaniem poza powierzone obowiązki i wychodzeniem z inicjatywą w pracy, co prowadzi do poprawy efektywności organizacji, a także zmniejszenia absencji oraz liczby przypadków porzucania pracy. (Schaufeli, Salanova 2011 s. 39)

Zaangażowani pracownicy chętniej wykazują zachowania społecznie pożądane, jak praca w grupie i pomoc innym, które prowadzą do zwiększenia efektywności organizacji. Zaangażowany pracownik może wpływać na innych, mniej zaangażowanych kolegów, podnosząc ich efektywność pracy. Zaangażowanie więc będzie oznaczało pożądaną postawę, ale także energię, z którą pracownik wkracza w każdy dzień pracy.

Saks uważa więc, że „zaangażowanie – to intelektualne i emocjonalne oddanie organizacji, wielkość wysiłku włożonego w pracę przez pracownika” (Saks, 2006)

Na zaangażowanie można również spojrzeć z perspektywy osób dokonujących oceny jego poziomu. Międzynarodowa firma ISR (International Survey Research) dokonująca wielu badań i rewizji ich wyników, zaangażowanie definiuje jako „proces, poprzez który organizacja zwiększa oddanie pracowników oraz wkład wnoszony przez nich w pracę, aby osiągnąć lepsze wyniki gospodarcze” (Fawkes 2012). Z powyższego więc wynika, że w organizacjach, w których istnieje nastawienie na zwiększenie zaangażowania wśród pracowników, mnożą się korzyści dla samej organizacji. Pracownik posiada bowiem określone zainteresowanie organizacją i jej wartościami. Świadomie podejmuje pewne kroki, po to by wraz z innymi kolegami poprawiać notorycznie wyniki pracy, co odbija się pozytywnie na organizacji.

Wymagania wobec zawodu urzędnika

Pracownik administracji publicznej, w tym pracownik samorządowy, powinien postępować zgodnie z przyjętymi zasadami etyczno-moralnymi i przez pryzmat tych zasad rozumieć znaczenie pełnionej roli społecznej. Powinien również posiadać dobrą znajomość zasad etyki zawodowej urzędnika, kultury administrowania oraz norm i wartości wynikających z kultury organizacyjnej. Za niezbędne należy uznać prezentowanie postawy, na którą składają się: twórcze i społeczne zaangażowanie, szacunek do pracy, społeczna przydatność, gospodarność, dyscyplina, odpowiedzialność, otwartość, umiejętność samokontroli, poszanowanie godności człowieka (Seredocha, 2012).

Pracownik samorządowy pracuje w administracji publicznej, a więc w tym sektorze, który powinien wzmacniać zaufanie obywateli do państwa. Dlatego też zaangażowanie pracownika urzędu musi opierać się na przywiązaniu i lojalności (Armstrong, 2007). Autor ten zwraca uwagę na to, że zaangażowanie wśród pracowników samorządowych będzie wyznaczał stopień utożsamiania się pracownika z organizacją i angażowania w jej sprawy. Wskazuje on na trzy kluczowe aspekty:

- „1) silne pragnienia przynależności do organizacji,
 - 2) mocna wiara w słuszność wartości i celów organizacji,
 - 3) gotowości do pojęcia dużego wysiłku na rzecz organizacji”
- (Armstrong, 2007).

Potwierdzenie powyższej tezy znaleźć można w badaniach dotyczących wpływu zaangażowania pracowników na poziom satysfakcji. Schmidt wskazał, że istnieje zasadnicza korelacja między satysfakcją z pracy, zaangażowaniem w nią, a swoim zadowoleniem. Okazuje się, że im bardziej pracownik zaangażowany, tym lepiej zachowuje się w środowisku pracy. Badania dowiodły również zależności między zaangażowaniem a wydajnością (Harter, Schmidt i Killham, 2003).

Należy zaznaczyć że to, jak pracownik urzędu wykonuje swoje obowiązki zależy w dużej mierze od tego, czy swoją pracę lubi, spełnia się w niej, a tym samym podchodzi do swojej pracy sumiennie i rzetelnie. Zdaniem M. Juchniewicz (2010) współczesne uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim wymagają, aby dynamiczne i efektywne zaangażowanie pracowników stało się powszechnie akceptowanym desygnatem. Warto tym samym wskazać pewne cechy kandydata na urzędnika, które mogą procentować sumienną postawą wobec pracy w perspektywie lat. Smythe (2012) wskazuje, że taki pracownik:

- jest kreatywny, produktywny i bardziej wydajny;
- uznaje konstruktywną krytykę,
- dąży do pozytywnych zmian
- cieszy się z pracy, sprawia, że przynosi ona radość również ich kolegom i osobom trzecim,
- nie zraża się zmianą stanowiska czy zmianą zakresu obowiązków, potrafi zaadaptować się do nowych warunków
- zmierza do uzyskiwania wysokich wyników w pracy (Smythe, 2012)

Podsumowując, aby pracownik był bardziej zaangażowany w swoją pracę, wykonywał sumiennie swoje obowiązki, przez co rozwijał dany zakład pracy, jego działania winny być zróżnicowane, ciekawe oraz zmierzające do pozytywnych zmian.

Postawa wobec pracy a standardy etyczne w urzędach

Kodeks etyczny to katalog standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników; jest zbiorem zasad i wartości etycznych wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego. Stanowi on uporządkowany logicznie zbiór zasad etycznych, jego celem nie jest tworzenie nowych norm, tłumaczenie odstępstw od etyki ogólnej, zastępowanie własnych etycznych odczuć, lecz konkretyzowanie, uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu. Narzędzie to jest wykorzystywane poprzez rozwijanie świadomości

etycznej pracowników oraz zmierza do zwiększania zaufania klientów i partnerów instytucjonalnych urzędów (Witek T. 2020).

Wbudowanie do kultury organizacyjnej wartości etycznych ma wpływ na wizerunek urzędu (funkcja zewnętrzna kultury organizacyjnej), usprawnia komunikację, ułatwia rozwiązywanie konfliktów, przyczynia się do eliminacji korupcji, marnotrawstwa (funkcja wewnętrzna kultury organizacyjnej). Ponadto kultura organizacyjna kształtuje etyczne podejście do współpracy z klientem. Jak słusznie wskazuje Ławicki przejawia się ono na następujących płaszczyznach:

1. Kultura pracy i kultura obsługi – punktualność, rzetelność, takt, uczciwość, zaradność, rzetelność uszlachetniają relacje z klientem i wpływają na jakość obsługi;
2. Kultura wartości – stanowi niepisany zbiór umów dotyczących orientacji na klienta, przestrzeganie zasady uczciwości i rzetelności; wartości te należy odnosić do codziennych sytuacji (Ławicki, 2005).

Sz szczególnie istotne w rozwijaniu postaw etycznych pracowników urzędów mają szkolenia oraz zwiększanie świadomości tychże w omawianym zakresie. Służy temu przede wszystkim propagowanie właściwych postaw i standardów. Działania etyczne i zgodne ze sztuką zawodu urzędnika winny być traktowane jako priorytetowe i nadrzędne.

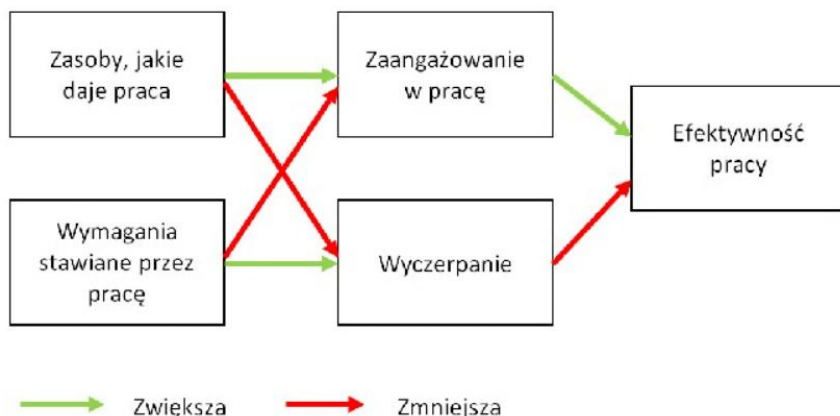
Postawa pracownika jest ściśle skorelowana pomiędzy nim a rodzajem wykonywanej przez niego pracy. Oznacza to, że na etapie zatrudniania się, temu drugiemu zależy na tym, by znaleźć takiego pracodawcę, który zapewni najlepsze środki. W takiej sytuacji, urząd niejako jest na straconej pozycji, ponieważ wysokość zarobków w strukturze publicznej jest niższa niż w sektorze prywatnym. Jednakże, urząd może innymi sposobami zachęcać pracowników do podjęcia zatrudnienia, a następnie pozostawiania zaangażowanym. Benefity te nie muszą być związane z finansami. Czasem chodzi o np. stabilne godziny pracy, wolne weekendy, świadczenia dodatkowe, premie uznaniowe itp.

Badania zrealizowane przez Saksa pokazują, że odpowiednie benefity pracownicze sprawiają, że pracownicy czują się bardziej zobowiązani do wniesienia głębszego zaangażowania w swoją rolę w organizacji, które to zaangażowanie traktowane jest jako zwrot środków otrzymywanych z urzędu. Jest to teoria wzajemności. Jeżeli więc dany urząd nie będzie w żaden sposób motywował swoich pracowników, musi się liczyć, że będą oni chcieli się wycofać i odejść lub zmienić komórkę w której pracują. „Zatem poziom zaangażowania emocjonalnego i racjonalnego, który jednostka jest w stanie poświęcić na wykonywanie

swoich zadań na danym stanowisku pracy, jest uzależniony od zaangażowania ekonomicznego organizacji” (Saks, 2006, s. 601). Analizując powyższe wyniki badań należy stwierdzić tym samym, iż urząd znając swoją sytuację ekonomiczną może zachęcić potencjalnych pracowników benefitami niefinansowymi takimi jak stałe godziny pracy, wakacje pod gruszą czy tzw. „trzynastki”.

Na postawę wobec pracy ma więc duży wpływ sam urząd. To również wyzwanie dla kierowników poszczególnych komórek, którzy muszą przyciągnąć i zatrzymać kluczowych pracowników. Bardzo istotną rolę będzie odgrywała atmosfera pracy, a także zastosowanie takiej polityki, by zarządzać talentami swoich pracowników. Słusznie więc Armstrong (2007) wskazuje, że „Dla powiązania jednostki z jej działaniami ważne są trzy cechy zachowania: to, na ile działania te są widoczne, to, na ile wyniki działań są nieodwołalne, oraz to, na ile dana osoba podejmuje to działania dobrowolnie” (s. 223). Mając powyższe na uwadze urząd powinien wysyłać swoich pracowników na różnego rodzaju szkolenia bądź warsztaty, poprzez które mogliby oni rozwinąć swoje kompetencje, talenty, co przysłużyłoby się urzędowi późniejszym okresie.

Schemat modelu wymagań i zasobów pracy (Job Demands-Resources), współczesny sposób tłumaczenia zaangażowania w pracę (Kulikowski 2016)



Warto również w tym kontekście wspomnieć o cyklu zaangażowania. Jest to wskaźnik poziomu zaangażowania w pracę różnego rodzaju pracowników, wskaźnik ten może być również zastosowany do badania postawy pracowników urzędu. Royal i Agnew wskazują, że „Wyniki badań opinii pracowników konsekwentnie pokazują, że największe zaangażowanie charakteryzuje pracowników w pierwszym roku

ich zatrudnienia. Im dłuższy staż pracy, tym poziom zaangażowania staje się niższy. Zjawisko to wyjaśnia się zwykle brakiem kształtowania prawidłowych oczekiwań w stosunku do zajmowanego stanowiska od samego początku. Gdy pracownik zaczyna poznawać swoją pracę, doznaje rozczarowania. Organizacje reagują na to zazwyczaj próbami urealnienia oczekiwań lub bardziej efektywnego wdrażania pracowników w życie organizacji i powierzone im role” (Royal i Agnew, 2012 s 18). Można zatem powiedzieć, że „Zaangażowanie w pracę jest wynikiem wzajemnych oddziaływań zasobów, jakie praca daje oraz wymagań, jakie stawia” (Kulikowski 2016).

Urząd powinien zachęcać urzędników do rozwoju zawodowego poprzez wspomniane powyżej różnego rodzaju szkolenia, ale również proponować możliwości dalszego kształcenia jak m.in. dofinansowanie studiów podyplomowych czy udział w programach unijnych.

Odpowiedzialność

Dorota Bajurska

„Urzędnik wraz z odpowiedzialnością za własne czyny musi być świadom tego, że istnieje realna możliwość rozliczenia go z pracy dobrej jak i z pracy złej. Swoją postawą nie narusza porządku prawnego, dotrzymuje zobowiązań” (Liszka – Michałka, 2017, s. 10).

Analiza terminu odpowiedzialność

Słownik języka polskiego definiuje odpowiedzialność jako: „obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenie za nie konsekwencji”, jak też „odpowiedzialność osobista, zbiorowa i społeczna”. Autor definicji wymieniając kategorie odpowiedzialności odwołuje się do odpowiedzialności porządkowej rozwijając to pojęcie jako: „konieczność odpowiadania przez pracownika przed przełożonym za naruszenie obowiązków służbowych (Szymczak, 1979, s. 469).

T. Ślipko (1991) postrzega zagadnienie odpowiedzialności jako domenę filozofów. Wskazuje, że przedstawiciel chrześcijańskiego arystotelizmu św. Tomasz z Akwinu, odpowiedzialność konfrontował z poczytalnością. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu istnieje stanowisko, iż współczesnym pionierem inicjującym odpowiedzialność był S. Kierkegaard (Ślipko, 1991). Analizując sposób percepcji odpowiedzialności mówi się o istnieniu dwóch wymiarów postrzegania odpowiedzialności: indywidualny czyli odpowiedzialność wobec samego siebie, przyrody czy innych jednostek i społeczny uwarunkowany jednostką wobec historycznych działań społeczeństwa. Natomiast, według J. P. Sartre odpowiedzialność ma wymiar egzystencjonalny i jest utożsamiana z poczuciem wolności, gwarantującą niezależność od wszelkich istniejących zasad i konformizmu. Zgoła innego zdania jest A. Gramsci, który wprowadza w ideologię marksizmu, tłumacząc odpowiedzialność moralną człowieka jako socjalistyczną wizję społeczeństwa odpowiedzialną za kształtowanie historii (Ślipko, 1991).

Jak wskazuje M. Czakon (2018), odpowiedzialność jest istotnym czynnikiem w polityce rządu. Powołując się na M. Webera przytacza istotę działań polityków opierającą się na „etyce przekonań” lub „etyce odpowiedzialności”, przy czym podkreśla, że są to dwie przeciwstawne zasady. Popularyzator etyki przekonań, nie myśląc o skutkach działań, stawia na pierwszym miejscu znaczenie swojej intencji, a zwolennik drugiej zasady tj. etyki odpowiedzialności bierze odpowiedzialność za swoje czyny

mając świadomość popełnionych błędów. Według M. Czakon (2018), propagator etyki przekonań, nieodpowiedzialne decyzje skutkujące złymi sytuacjami kładzie na karb głupoty ludzi lub przypisuje ich działanie woli Boga, natomiast przedstawiciel etyki odpowiedzialności postrzega świat realnie, ma świadomość że jego działania mogą przynieść negatywne jak i pozytywne skutki. M. Czakon (2018) dowodzi, iż politycy winni kierować się etyką odpowiedzialności i być na tyle mocni w swoich przekonaniach, że w przypadku podważenia ich zdania, powinni potrafić obronić własne zdanie.

Pojęcie odpowiedzialności administracji publicznej pozwala na określenie wszelkich prawnych mechanizmów kształtujących normy ustrojowe sfery publicznej, do których należy zasada trójpodziału władzy. W tym przypadku istnieje podmiot odpowiedzialności ściśle związany z wolnością swobody działania organu oraz przedmiot odpowiedzialności nierozłącznie uwarunkowany z działaniami podmiotu (Kusiak-Winter, 2019). Podobnego zdania jest J. Filek (2003), który uważa, iż odpowiedzialność jest ściśle powiązana z podmiotem odpowiedzialności, jej przedmiotem oraz poszczególnymi stopniami należącymi do samej istoty odpowiedzialności. Pojęcie odpowiedzialności administracji publicznej znajduje zastosowanie w przypadku oceny możliwości prawnych kształtujących legitymację administracji publicznej stanowiącej uprawnienia występowania w procesach administracyjnych podmiotów administracji jako strony, jak również działań z urzędu i na wniosek.

Odpowiedzialność to cecha charakteru należąca do kategorii umiejętności miękkich. Winna być nadrzędną cechą charakteru pracowników administracji publicznej, a w połączeniu zaimplementowanymi kodeksami etycznymi musi sprawiać, iż społeczeństwo nabierze zaufania do działań jednostek samorządowych, a co za tym idzie również do obowiązującego prawa. Współcześnie, odpowiedzialność administracji publicznej najczęściej wiąże się z negatywnymi emocjami wywołanymi nieodpowiednią decyzją administracyjną czy niedopatrzeniem ze strony pracowników administracji publicznej. Postrzegana w ten sposób odpowiedzialność administracyjna wiąże się z pragnieniem wskazania winnego tego faktu oraz z żądaniem kompensaty za spowodowane szkody (Kusiak-Winter, 2019).

Znaczącą rolę w należyтым funkcjonowaniu organów administracji publicznej oraz gwarancję ochrony praw obywateli daje uchwalony przez Parlament Europejski, Kodeks Dobrej Administracji (Świątkiewicz, 2002). Należy tu nadmienić, iż w/w kodeks kształtuje katalog zasad,

wyznaczających kierunek dobrej administracji np. art. 7 stanowi o zakazie nadużywania uprawnień i odpowiedzialności, natomiast art. 8 stanowi o zasadzie bezstronności i niezależności (Świątkiewicz, 2002). Artykuł 7 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji jest powtórzeniem treści wynikających z art. 4 tj. zasady praworządności oraz z art. 6 stanowiącego zasadę współmierności. W Kodeksie, zasada praworządności, reguluje tzw. luzu decyzyjne obejmujące dziedziny prawa pozwalające na luźną interpretację działań w granicach uznania prawa. Natomiast art. 6 stanowi przepis mający na celu unikanie ograniczeń swobody obywateli w przypadku niesprzyjających okoliczności niewspółmiernych do celu prowadzonych postępowań. Złamanie tych zasad, grozi pociągnięciem do odpowiedzialności pracowników administracji publicznej. Urzędnik działający bezstronnie i zgodnie z art. 8 tzn. z zasadą bezstronności i niezależności nie ulega naciskom politycznym, jak również, jego działaniami nie kieruje interes osobisty bądź rodzinny (Świątkiewicz, 2002). Przyjęcie 7 grudnia 2001 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawierającej m.in. katalog praw do dobrej administracji wiąże się ze znaczącą zmianą w zakresie kształtowania świadomości odpowiedzialności pracy urzędów administracji (Świątkiewicz, 2002).

Rodzaje odpowiedzialności

Zasady etyczne nie zostały ujęte w normach prawa stanowionego, jednak jest wymagane ich stosowanie. Brak przestrzegania zasad etycznych może wiązać się z konsekwencjami dwojakiego rodzaju. Pierwszą grupą negatywnych skutków nieprzestrzegania zasad etycznych jest odpowiedzialność moralna, która wiąże się z brakiem oficjalnych sankcji. Pożądane zachowania wpisane są często w kulturę organizacyjną, a ich złamanie wiąże się jedynie z oceną dokonywaną przez środowisko. Swoistą sankcję stanowi również własne sumienie. Nieco inna sytuacja ma miejsce w przypadku pogwałcenia norm moralnych ujętych w przepisach prawnych, bowiem ich pogwałcenie pociąga za sobą odpowiedzialność prawną (Strzelecki, 2007).

Analizując pojęcie odpowiedzialności zauważamy wiele kryteriów podziału tej właściwości. Istotnym elementem w postrzeganiu odpowiedzialności stają się przepisy prawa i odpowiedzialność prawna czyli urzędnicza, cywilna, dyscyplinarna i karna (Barankiewicz, 2014). Standardem dobrej administracji stała się odpowiedzialność urzędników, która została ujęta w art. 41 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii

Europejskiej. Przepis ten mówi o prawie każdego obywatela do żądania zadośćuczynienia od państw członkowskich za powstałe szkody wskutek błędnie wydanej decyzji bądź postępowań pracowników instytucji państwowych (Princ, 2017). T. Barankiewicz (2014) nawiązując do prawa do dobrej administracji i do wspomnianej już Karty Praw Podstawowych podkreśla, iż standardy współczesnego państwa prawa wiążą się z postawą odpowiedzialności etycznej urzędnika. Dodatkowo trzeba dostrzec istniejącą odpowiedzialność osobistą, polegającą nie tylko na odpowiedzialności karnej czy dyscyplinarnej, ale również odpowiedzialności określanej jako odpowiedzialność przed społeczeństwem czy własnym sumieniem (Barankiewicz, 2014). Z kolei J. Galicki (2014), odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, postrzega przez pryzmat odpowiedzialności wynikającej z przyjęcia mandatu przedstawiciela społeczności lokalnej. Wówczas istotna staje się ocena działalności poprzez chęć niesienia pomocy społeczeństwu i utrzymania więzi z elektoratem. T. Czakon (2018) zauważył powtarzający się w kodeksach element w postaci poczucia odpowiedzialności, sposobu jej percepcji oraz obowiązku. Oznacza to, iż odpowiedzialność jest nadrzędną zasadą postępowania wszystkich pracowników administracji publicznej oraz jej organów. Przy czym wyróżniając trzy stopnie odpowiedzialności tj.: wobec urzędu, wyborców i własnego sumienia należy służyć państwu mając na uwadze, iż działalność publiczna nie jest odpowiedzialnością jednostkową lecz zbiorową (Czakon, 2018). W podobny sposób odpowiedzialność urzędniczą definiuje K.P. Kowalewski (2016), dzieląc odpowiedzialność administracyjną na kilka dyscyplin odpowiedzialności tj.: polityczną, konstytucyjną, służbową czyli porządkową i dyscyplinarną, odpowiedzialność karną oraz odpowiedzialność za wykroczenia, a także odpowiedzialność majątkową.

Podejmowany temat odpowiedzialności ma szerokie spektrum w kodyfikacji prawa polskiego. Analizując termin „odpowiedzialność” nie można pominąć odpowiedzialności cywilnej. W polskim prawie rozróżniamy jej trzy rodzaje:

- odpowiedzialność deliktową, polegającą na działaniu lub zaniechaniu działania powodujące negatywny skutek w postaci szkody;
- odpowiedzialność kontraktową tj. wynikającą z niewykonania lub niewłaściwego wykonania zobowiązania pomiędzy stronami;
- odpowiedzialność repartycyjno-gwarancyjną inaczej postrzeganą jako odpowiedzialność ubezpieczeniową (Barankiewicz, 2014).

W art. 417 Kodeksu cywilnego ustawodawca odnosi się do odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za szkody spowodowane przez urzędników działających na stanowiskach publicznych. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż istniejąca Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (2011), gwarantuje odszkodowanie finansowe za błędy popełnione przez urzędników. Art. 9 ust. 1 stanowi: „Odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3, ustala się w wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 5 pkt. 1, jednak nie może ono przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu”. Jednakże, jak stanowi art. 4 rozdziału 1, wyżej wymienionej ustawy: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”. Zasady w/w ustawy stosowane są w przypadku zaistniałych przesłanek: rażące naruszenie prawa wynikające z zawinionego działania urzędnika lub zaniechania postępowania również w przypadku prawomocnego orzeczenia sądu stanowiące wypłatę odszkodowania przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub inny podmiot za szkodę dokonaną przez funkcjonariusz publicznego. Przy czym istotnym ograniczeniem stosowania tej ustawy jest brak w kodyfikacji prawa administracyjnego definicji określenia „rażące”, dlatego powstał katalog decyzji i orzeczeń sądów bądź też organów administracji odnoszące się do błędnych decyzji urzędów.

Analizując zakres odpowiedzialności pracowników administracji publicznej należy wspomnieć o art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych, regulującym obligatoryjne zasady złożenia oświadczenia majątkowego czy oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ustawa ta zobowiązuje do terminowego złożenia w/w oświadczenia przy czym „rozminięcie się z rzeczywistością” powoduje odpowiedzialność karną na podstawie kodeksu karnego. Przestępstwo ujęte w art. 233 § 1 kodeksu karnego dotyczące składania fałszywych zeznań bądź oświadczenia majątkowego podlega karze pozbawienia wolności od 6-u miesięcy do lat 8. Opóźnienie w/w czynności tj. złożenia zeznania po wymaganym terminie skutkuje brakiem wypłacenia wynagrodzenia za okres w którym nastąpiła zwłoka, natomiast zaniechanie obowiązku złożenia zeznania majątkowego podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Art. 231 kodeksu karnego stanowi, iż funkcjonariusz publiczny działający na szkodę interesu publicznego lub prywatnego dopuszczający się czynu

w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej podlega karze pozbawienia wolności. Natomiast funkcjonariusz wychodzący poza ramy uprawnień lub nie wywiązujący się ze swoich obowiązków, a działający na szkodę interesu publicznego podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (Kodeks karny, art.231 §1).

Odpowiedzialność urzędnika wiąże się również z czynami o charakterze korupcyjnym. W art. 228 i 231 k.k. ustawodawca wskazał czyny zabronione osób sprawujących funkcje publiczne, kwalifikujące jako łapówkarstwo, nadużycie władzy czy niedopełnienie obowiązków służbowych (Kowalewski, 2016). Jak już wspomniano, przestępstwo polegające na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej zgodnie z art. 228 § 1 podlega karze pozbawienia wolności nawet do 8 lat, natomiast w przypadku mniejszej wagi, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2 ewentualnie karze grzywny. Ponadto kwalifikowany czyn łapówkarstwa ujęty w powyższym artykule dotyczy przestępstwa stanowiącego naruszenie przepisów prawa w zamian za przyjęcie korzyści o której mowa w § 1 Kodeksu karnego i podlega karze pozbawienia wolności do lat 10 (Kodeks karny, 1997, art. 228, § 2). Na uwagę zasługuje sankcja w postaci nałożenia kary grzywny, która może być zastosowana jednocześnie z karą pozbawienia wolności jak i również jako samodzielny wymóg prawny. Zastrzec przy tym należy, iż art. 231 k.k. stanowi zagrożenie kary grzywny w przypadku, gdy czyn spowodował istotną szkodę i uważany jest za nieumyślny (Kowalewski, 2016). Warto w tym miejscu zauważyć, iż korupcja, nepotyzm czy kupczenie stanowiskami, spotykane były już od zarania dziejów, jednak świadomość zachodzących zmian, w tym globalizacja informacyjna sprawia, iż społeczeństwo oczekuje coraz większej przejrzystości w działaniach administracyjnych wymagając od urzędników takich wartości jak: uczciwość, rzetelność czy apolityczność i dyskrecję. W literaturze przedmiotu istnieje zauważalna potrzeba doskonalenia etyki, nieustannie poszerzany zakres wolności rozpowszechnia świadomość etyki zastępując coraz częściej przedkładaną odpowiedzialność karną czy religijną (Rozmus, 2012).

Odpowiedzialność polityczna dotyczy przede wszystkim najwyższych organów państwa. Zostały one określone przez przepisy art. 157-160 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pozwalając weryfikować działalność Rady Ministrów oraz jej członków. W zakresie odpowiedzialności politycznej narzędziem kontrolującym jest wotum nieufności wyrażane przez Sejm (Kowalewski, 2016). Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialność konstytucyjna stanowi katalog

zamknięty określający podmioty w skład którego wchodzi: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes NBP, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz osoby którym Prezes Rady Ministrów udzielił zgodę na kierowanie ministerstwem oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Działania podlegające tym przepisom określone są jako postępowania naruszające Konstytucję bądź ustawy, popełniane przez osoby pełniące najwyższe funkcje w kraju, nie mające znamion czynów przestępstwa (Kowalewski, 2016).

W przypadku pracowników administracji publicznej szczególne znaczenie ma odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna. Pociągnięcie do odpowiedzialności porządkowej czy dyscyplinarnej przewiduje art. 38 kpa, stosowany w następujących okolicznościach: jeśli pracownik administracji publicznej nie załatwi terminowo sprawy zgodnie z obowiązującym Kodeksem postępowania administracyjnego i nie zawiadomi stron o przewidzianej zwłoce lub nie wyznaczy nowego terminu. Przepisy w tym przypadku stanowią jasno: termin załatwiania sprawy określany jest jako niezwłoczny lub w przypadku sprawy wymagającej wyjaśnienia nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 1). Co ważne, za przewinienia służbowe, urzędnicy pociągani są do odpowiedzialności nie tylko z tytułu przepisów k. p. a., ale również grożą im sankcje wpływające ze stosunku pracy, bądź stosunku mianowania czy powołania. Regulacja prawna odnosi się do cięższych przewinień dotyczących naruszenia obowiązków służbowych na podstawie kodeksu pracy. Stosowane kary upomnienia, nagany, wydalenia z pracy czy obniżenia zasadniczego wynagrodzenia następują tylko i wyłącznie na podstawie decyzji pracodawcy zgodnie z art. 108 k.p.

Należy uwzględnić również odpowiedzialność formalną, doprecyzowując ją jako tę negatywną, skutkującą niewłaściwą decyzją lub wyrządzoną szkodą oraz substancjonalną czyli zobowiązująca do pozytywnych działań. Zatem negatywność to normatywna odpowiedzialność cywilno-prawna. Sprawca musi odpowiedzieć za swoje czyny. W wielu strukturach administracyjnych i nie tylko, istnieje odpowiedzialność hierarchiczna tzw. sztuczna, uwarunkowana zasadami społecznymi, wiążąca podmioty umowami. Natomiast odpowiedzialność naturalna wpływa niezależnie od naszego zezwolenia (Filek, 2003).

Świadomość odpowiedzialności

Współcześnie coraz wyraźniej kładziony jest nacisk na dobrą administrację, stającą się elementem łączącym etykę z polityką. Świadomość roli jaką odgrywają struktury odpowiedzialnego funkcjonowania administracji w życiu każdego społeczeństwa sprawia, iż obywatele stawiają coraz większe wymagania wobec pracowników urzędów. Określenie moralnych zasad postępowania w strukturach administracji publicznej staje się niezbędne w obliczu patologicznych sytuacji. W tych okolicznościach należy omówić konkretne przypadki postępowania zgodnie z kategoriami aksjologii, wskazujące słuszne sposoby postępowania zgodnie z własnym sumieniem i przyjętymi zasadami wykonywania zawodu (Łoś, 2007). Dobry urzędnik charakteryzuje się m.in. cechami takimi jak: lojalność, uczciwość, cierpliwość, zdolność odmawiania korzyści majątkowych oraz zdolność zawierania kompromisów.

W pełnieniu sprawowanej funkcji posiadanie najbardziej cenionych cech nie daje gwarancji idealnego pracownika. Urzędnik powinien mieć świadomość, że jego działania mają wpływ na życie wielu osób, mogą sprawić radość ale i cierpienie prowadząc do pogwałcenia praw człowieka. Warto tu uwypuklić znaczenie roli dialogu czy dyskusji nad danym problemem widzianym z różnych perspektyw osób zainteresowanych. Umiejętność wejścia w świat moralności, kompromisów i pokus stwarza możliwości odpowiedniego zareagowania przy wyborze niecodziennych rozwiązań (Łoś, 2007).

Szeroko pojęte zasady etyki ściśle powiązane są ze zdolnością odczuwania poczucia winy, emocjami wywołanymi przez sumienie wyznaczające normy odpowiedzialności prawnej i moralnej (Strzelecki, 2007). Koncepcja dojrzałej odpowiedzialności wiąże się ze świadomością podejmowanych decyzji, dlatego zdolność ta łączona jest z dojrzałością intelektualną i emocjonalną. Od decyzji nie da się uciec, nawet nie podjęcie decyzji uwarunkowane jest podjęciem decyzji dotyczącej rezygnacji. W przypadku struktur hierarchicznych panujących w administracji w momencie zatrudniania podejmujemy decyzję polegającą na posłuszeństwie wobec przełożonego. Świadomość odpowiedzialności za własne czyny i podejmowane decyzje, jest najlepszym remedium na tłumaczenie własnej, ludzkiej niedoskonałości w przypadku popełnionych błędów i szukaniu winnych (Gembariski, 2007). W podobny sposób definiuje to zjawisko J. Filek (2003) wskazując na świadomą odpowiedzialność posiadającą swoje źródło w moralności rozumnego

człowieka. Natomiast D. Bąk (2007) dostrzega problem wynikający z postawy pracowników i zastosowania przez nich strategii przetrwania, skutkującą niską efektywnością, upodobaniem do korupcji czy niezdolnością do pracy w zespole. Wówczas pojawia się problem w postaci zrzucania odpowiedzialności za nieodpowiednie postępowanie na okoliczności zmuszające człowieka do takich decyzji a nie innych. Aspekt odpowiedzialności porusza również T. Czakon (2018) uważając, iż sama odpowiedzialność uwarunkowana jest rozumem, a więc świadomością skutków i okoliczności działań oraz wolnością czyli autonomicznością wyboru decyzji.

Świadomość etyki zawodowej stawia twarde wymagania względem obowiązku odpowiedzialności. Badania prowadzone w tym zakresie pozwalają zauważyć zależność obowiązku zawodowego względem etyki (Lewicka-Strzałecka, 1999). Czasem etyka zawodowa prowadzi do usprawiedliwienia zachowań nagannych w imię wyboru mniejszego zła. Zdarza się tak, gdy policjant wykonujący swoją pracę musi użyć przemocy wobec przestępcy czy lekarz, skutecznie zawodowy, sprawia ból pacjentowi w imię zachowania życia. Ogólnie rzecz biorąc znajdujące się zasady w kodeksach etycznych powinny służyć społeczeństwu, jednak analizując kodeksy zawodowe, zauważalne jest dbanie o interesy tychże grup zawodowych. Przykładem tutaj jest Kodeks etyki zawodowej notariusza, chroniący środowisko prawne przed nieuczciwą konkurencją oferującą usługi za niższe świadczenia pieniężne (Lewicka-Strzałecka, 1999).

Zdaniem J. Dobkowskiego (2007) implementowane kodeksy etyczne, zawodowe czy zasady postępowania urzędników publicznych nie przyniosą oczekiwanych rezultatów jeśli nie nastąpi pogłębianie świadomości funkcjonariuszy publicznych w zakresie ich służby administracyjnej. Oznacza to, iż potrzeba egzomoralnej (zewnętrznej) świadomości jednostki piastującej stanowisko administracyjne w aparacie państwowym w zakresie wykonywania zadań publicznych. Uwzględniona odpowiedzialność społeczna odnosi się do stopnia nabytej wiedzy i wyrobionych umiejętności etycznych urzędnika (Dobkowski, 2007).

„Powszechnym gambitem otwarcia większości tekstów na temat etyki biznesu jest sugestia, pośrednia lub bezpośrednia, że obecnie występuje jakiś kryzys etyki. Mówiąc wprost, jest to diagnoza że obecna epoka w porównaniu z przeszłością jest znacząco gorsza”.

(Parker, 2002, s. 94)

CZEŚĆ III

KODEKS ETYKI URZĘDNIKA JAKO ZBIÓR WARTOŚCI ETYCZNYCH W ADMINISTRACJI

Kodeks etyki urzędnika jako zbiór wartości etycznych w administracji ma ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych. Jest to dokument, który określa zasady postępowania i moralne normy, którymi powinien się kierować urzędnik w wykonywaniu swoich obowiązków. Kodeks ten ma na celu zapewnienie uczciwości, transparentności i profesjonalizmu w działaniu urzędników oraz budowanie zaufania społecznego do administracji. Kodeks jest nie tylko listą zasad, ale również wyznacznikiem postępowania moralnego. Jest to zbiór wartości, które powinny stanowić fundamenty pracy urzędnika i który powinien stać się nieodłącznym elementem kultury organizacyjnej instytucji publicznych. Powinien być znany i powszechnie respektowany przez wszystkich pracowników. Jego przestrzeganie powinno być monitorowane i egzekwowane przez odpowiednie organy kontrolne.

Wprowadzenie kodeksu etyki urzędnika jako zbioru wartości etycznych w administracji jest niezbędne dla budowania społeczeństwa opartego na zasadach sprawiedliwości, uczciwości i transparentności. Dzięki temu urzędnicy będą działać w sposób odpowiedzialny i profesjonalny, budząc zaufanie społeczne do instytucji publicznych.

Kodeks etyki w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie.

Analiza i ocena

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Treść Zarządzenia Starosty

Starosta działając na mocy upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wprowadził Kodeks Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Pierwszy kodeks etyki w Starostwie powiatowym w Pruszkowie wprowadzony został zarządzeniem nr 19/2005 Starosty Pruszkowskiego z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Zostało ono zmienione zarządzeniem nr 3/2009 Starosty Pruszkowskiego z dnia 18 lutego 2009 r. Obecnie obowiązuje Zarządzenie nr 24/2017 Starosty Pruszkowskiego z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie Kodeksu Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Na mocy tego zarządzenia moc straciły zarządzenia z roku 2005 i 2009 (§ 5 Kodeksu z 2017 roku). Treść kodeksów stanowi załącznik do zarządzenia Starosty. Wszystkie zarządzenia weszły w życie z dniem podpisania przez Starostę (§ 3 Zarządzenia z 2005 i 2009 roku, § 6 Zarządzenia z 2017 roku). W § 2 zarządzenia Starosta zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych Starostwa do zapoznania z treścią Kodeksu podległych pracowników. W 2017 roku Starosta wskazał również, że zobowiązuje wszystkich pracowników Starostwa Powiatowego do przestrzegania zasad wynikających z Kodeksu (§ 3). Wykonanie zarządzenia Starosta powierzył Sekretarzowi Powiatu (§ 4).

Zawartość Kodeksu etyki

Analiza Kodeksu Etyki obejmuje zakres zmian jakim został on poddany w trzech kolejnych wersjach obowiązującego pracowników Starostwa dokumentu. W jej trakcie poszukiwano odpowiedzi na kilka pytań dotyczących elementów, z których powinien składać się kodeks etyczny.

Analiza porównawcza Kodeksu Etyki w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie w latach 2005-2017

	2005	2009	2017
	Załącznik do zarządzenia Starosty w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki		
Czy kodeks jest oddzielnym dokumentem (załącznik do uchwały, zarządzenia w sprawie kodeksu etyki), czy też stanowi załącznik do innego aktu wewnętrznego?	Pierwsza wersja	Aktualizacja Kodeksu z 2005 roku	Zmiana Kodeksu
Czy powiat dokonał ewaluacji (aktualizacji) dokumentu? Jeśli tak – kiedy to nastąpiło?	Starosta działając na mocy upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 2 ustawy z o samorządzie powiatowym („Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży”). Ustawa o pracownikach samorządowych		
Kto jest autorem kodeksu etyki? Czy pracownicy brali udział w przygotowaniu kodeksu etyki?	Brak informacji		
Kto jest adresatem kodeksu etyki (pracownicy, urzędnicy, mieszkańcy)?	Mieszkańcy Wszyscy pracownicy	Wszyscy pracownicy	
W jakim celu został wprowadzony kodeks etyki?	Określenie pożądanych standardów zachowania pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 15, 16 i 18 ustawy o pracownikach samorządowych (...) związanych z pełnieniem przez nich obowiązków oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Starostwa Powiatowego	Wyznaczenie zasad, wartości i standardów postępowania, którymi winni kierować się pracownicy Starostwa Powiatowego w Pruszkowie w kontaktach z interesantami współpracownikami, w miejscu pracy jak i poza nim, w celu pogłębiania zaufania obywateli do Starostwa Powiatowego w Pruszkowie odgrywającego służebną rolę wobec mieszkańców	

Jakie zasady ogólne wprowadzone zostały w drodze kodeksu etyki? Jakie zasady postępowania pracowników zawarte zostały w kodeksie etyki?	praworządność bezzstronność i bezinteresowność obiektywizm jawność uczciwość		praworządność rzetelność bezzstronność i bezinteresowność współmierność jawność profesjonalizm odpowiedzialność uprzejmość i życzliwość lojalność
	Brak	Brak	Pogłębianie zaufania obywateli do Starostwa Powiatowego w Pruszkowie Służebna rola wobec mieszkańców
W jaki sposób pracownicy urzędu otrzymali informację o obowiązującym kodeksie etyki?	Zapoznanie przez kierownika jednostki organizacyjnej.		
Czy w kodeksie etyki zawarte zostało oświadczenie pracownika o zapoznaniu się z treścią obowiązującego kodeksu etyki? Jeśli tak – jakie jest jego brzmienie?	Nie	Nie	Załącznik do Kodeksu
Czy w kodeksie etyki zostały przewidziane sankcje za nieprzestrzeganie zawartych w nim zasad? Jeśli tak – jakiego rodzaju są to sankcje?	Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna określona w § 35 i § 36 Regulaminu pracy w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie	Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna określona w przepisach Regulaminu pracy w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie	Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna – kary porządkowe przewidziane przepisami prawa pracy. W przypadku naruszenia postanowień mającego znamiona przestępstwa, Sekretarz zawiadamia Starostę
Czy została wyznaczona osoba do sprawowania nadzoru nad realizacją kodeksu w codziennej pracy urzędników?	Nie	Nie	Sekretarz Powiatu

Kodeks Etyki z 2005 roku otwierała Preambuła. Pozostała część kodeksu z roku 2005 została zawarta w 9 punktach, w których znalazły się zasady postępowania (punkty 1-7) oraz zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej za nieprzestrzeganie zasad kodeksu (punkt 8). Postanowienia końcowe zawarte zostały w punkcie 9. Treść i układ Kodeksu Etyki z 2009 były bardzo podobne, ponieważ w treści dotychczas obowiązującego kodeksu wprowadzono 3 zmiany: dodano jedną zasadę ogólną (pkt 8), przesuując odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną do pkt 9 i postanowienia końcowe do pkt 10. Treść Kodeksu Etyki z 2017 roku została znacznie rozszerzona. Dokonano podziału na rozdziały, w których szczegółowo omówiono poszczególne kwestie:

- Rozdział I Postanowienia ogólne – cel kodeksu w miejsce preambuły (§ 1) i słownik pojęć (§ 2).
- Rozdział II Zasady postępowania obowiązujące w Starostwie – zasady obowiązujące w Starostwie (§ 3) i ich szczegółowy opis (§ 4).
- Rozdział III Postępowanie w związku z naruszeniem zasad określonych w Kodeksie – z uwzględnieniem zakresu odpowiedzialności pracownika i ochrony zasad Kodeksu (§ 5).
- Rozdział IV Monitoring przestrzegania postanowień Kodeksu (§ 6).
- Rozdział V Postanowienia końcowe dotyczące upowszechniania treści Kodeksu i jego przestrzegania (§ 7).
- Załącznik – wzór Oświadczenia pracownika
-

Zestawienie zawartości kodeksów etyki – kwestie ogólne

Element kodeksu etyki	2005	2009	2017
Preambuła	x	x	
Postanowienia początkowe			x
Zasady/ postanowienia ogólne			x
Zasady postępowania	x	x	x
Wykonywanie zadań	x	x	x
Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa		x	x
Ochrona zasad			x
Postanowienia końcowe	x	x	x

Kim jest osoba, która korzysta z usług urzędów?

W Kodeksie Etycznym w 2005 i 2009 roku osobę korzystającą z usług urzędu określano pojęciem „obywatela”, w obecnie obowiązującym dokumencie pojawia się pojęcie interesanta. Czy określenie to ma znaczenie dla funkcjonowania Starostwa i postawy pracownika?

Osoba korzystająca z usług administracji publicznej przez wiele dekad określana była pojęciem petenta. W literaturze podkreśla się że pojęcie „petenta” wiązało się z obowiązującą przez wiele lat relacją opartą na dominacji urzędu nad obywatelem (łac. *petere* – prosić). Petent wiązał się z pozycją osoby podporządkowanej, która jest od władzy urzędnika w pełni zależna. Władcze umocowanie administracji publicznej jako władzy publicznej powodowało, że organ administracji i reprezentujący go urzędnik dysponowali określonymi uprawnieniami władczymi, a po stronie obywatela – petenta leżały jedynie powinności (Habermas, 2002). Zmiany w administracji spowodowały, że działanie administracji zaczęto postrzegać jako rodzaj usługi publicznej, a obywatela – jako swego klienta. Jak podkreśla A. Sempia (2015) „Petent zwracał się do urzędu z prośbą, klient co najwyżej z wnioskiem” (s. 246), a J. Bralczyk (2013) dodaje „Pozycja petenta zakłada kogoś, kto o coś prosi, a urzędnik może coś dać albo czegoś nie dać. W krajach anglosaskich podania czy też aplikacje, które się zgłasza, nie zawierają próśb. To są tylko wnioski. Obywatel nie jest kimś proszącym”. Takie traktowanie związane jest z nowym podejściem do zarządzania publicznego, w tym również tzw. dobrym zarządzaniem (konceptcja *governance*).

Obywatel przychodzący do urzędu określany jest również mianem interesanta „który w urzędzie próbuje zrealizować swój interes, szczególnie interes prawnie chroniony, co awansuje go na stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów prawa procesowego, lub przynajmniej interes faktyczny, który mimo słabszej ochrony procesowej może być zabezpieczony niektórymi instytucjami prawa” (Sempia, 2015, s. 246). Współcześnie pojawia się również pojęcie interesariusza. Jest to zdaniem J. Bralczyka (2013) „interesant dowartościowany. Ktoś, kto ma podmiotowość. A urzędnik powinien być może nawet pomocnikiem tego, który chce coś załatwić. Czasem doradcą, usługodawcą. To są już inne role”. Odmiennie interpretuje to pojęcie K. Kłosińska (2022), wskazując, że „interesariusz zajmuje się czymś innym – to osoba, instytucja, grupa osób itp., która (mówiąc najogólniej) wpływa na działalność jakiejś organizacji (przedsiębiorstwa). Jest to termin specjalistyczny o bardzo wąskim

znaczeniu, niemający nic wspólnego z osobą załatwiającą sprawę w urzędzie”.

W odniesieniu do usług publicznych pojawia się również pojęcie klienta. Urzędy administracji publicznej dążą do zapewnienia usług odpowiedniej jakości, wprowadzając systemowe zarządzania jakością zgodnie z normami ISO. W normach ISO klient definiowany jest jako osoba lub organizacja, które otrzymuje określony wyrób, a zatem korzystająca z usług administracji publicznej. Wyróżniono dwa rodzaje klientów: klient wewnętrzny (pracownik korzystający z usług współpracowników) oraz klient zewnętrzny, którym jest każda osoba korzystająca z usług placówki publicznej (ISO 2006; Sempia, 2015;). Nastawienie proklienckie (orientacja na klienta) i partycypacyjne administracji stanowi jedno z głównych wymagań normy ISO 9001:2015, stosowanych przez organizacje zobowiązane do ciągłego dostarczania wyrobów i usług spełniających wymagania klienta, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia oczekiwanego poziomu zadowolenia klienta. Ponieważ celem administracji publicznej jest zapewnienie zaufania obywateli, zasadne jest również spełnianie aktualnych i przyszłych oczekiwań mieszkańców – klientów.

W Kodeksie Etyki z 2005 i 2009 używane jest pojęcie obywatel, w 2017 roku – interesant. W Starostwie w Pruszkowie przyjęto najczęściej obecnie stosowany sposób zwraca się do mieszkańców przychodzących załatwić w urzędzie swój prawnie chroniony interes. Warto jednakże rozważyć zmianę stosowanej w Kodeksie Etyki nomenklatury. Interesant trafiający do odpowiedniego miejscowo urzędu administracji publicznej – w tym przypadku Starostwa – chce załatwić swoją sprawę (interes), ale nie zyskuje podmiotowości. Tymczasem, jak podkreśla J. Jendza (2021) „Stosunek urzędników do obywateli wynika w pewnym stopniu z przyjętego modelu administracji. Nie chodzi tu jedynie o ustaloną hierarchię, podległość i relacje między poszczególnymi jednostkami w strukturze administracji publicznej, ale raczej o sposób myślenia o obywatelach i roli urzędnika w ich życiu, o podzielane wartości dotyczące administrowania, jak również o kształtowanie relacji między urzędnikiem a obywatelem i między jednostkami administracji publicznej tworzącymi system administracyjny państwa” (s. 177). Analizowany Kodeks Etyki w znacznej mierze kształtuje ideę nastawienia na klienta, warto zatem zadbać również o to, aby to mieszkańcy – a nie ich interes – znaleźli się w centrum uwagi. Interesant to osoba, która przyszła do urzędu ze swoją sprawą, ale której pozycja nadal pozostaje w pewnym stosunku

podporządkowania w stosunku do urzędnika. Pracownik Starostwa ma pozycję dominującą, przekazuje informacje i argumentuje z pozycji władczej. Pozycja władcza znika w przypadku Klienta – jest to obszar do kształtowania pozytywnych relacji i budowanie obszaru współpracy. Od pracowników Starostwa wymaga to posiadania odpowiednich umiejętności i kompetencji komunikacyjnych – jest to bardzo istotny obszar uregulowany w Kodeksie Etyki. Z zasad i standardów zawartych w analizowanym dokumencie wynika również zasadność wprowadzenia pojęcia „Obywatela”. Kodeks Etyki z 2017 roku powinien zatem powrócić do nomenklatury z wcześniejszych dokumentów.

Cel wprowadzenia Kodeksu Etyki

Treść Kodeksu z 2005 i 2009 roku rozpoczynała Preambuła, która zawierała wskazówki interpretacyjne. Zdaniem U. Kaliny-Prasznic (2004) zawarte w preambule informacje powinny być „przydatne podczas odkodowania norm zamieszczonych w części merytorycznej, w szczególności intencje normodawcy (s. 586). Celem Kodeksu z 2005 roku było „określenie pożądanych standardów zachowania pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 15, 16 i 18 ustawy o pracownikach samorządowych (...) związanych z pełnieniem przez nich obowiązków oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Starostwa Powiatowego”. Cel ten został powtórzony w Preambule do Kodeksu etyki w wersji z 2009 roku.

Obecnie obowiązujący Kodeks Etyki nie zawiera preambuły, a cel wprowadzenia zasad etycznych wyznaczony został w Postanowieniach ogólnych (Rozdział 1). Celem Kodeksu jest **„wyznaczenie zasad, wartości i standardów postępowania, którymi winni kierować się pracownicy Starostwa Powiatowego w Pruszkowie w kontaktach z interesantami współpracownikami, w miejscu pracy jak i poza nim, w celu pogłębiania zaufania obywateli do Starostwa Powiatowego w Pruszkowie odgrywającego służebną rolę wobec mieszkańców”** (Rozdział I, § 1). Kodeks został skierowany do wszystkich osób wykonujących pracę w Starostwie bez względu na podstawę jej świadczenia (Rozdział I, § 2).

Wartości etyczne i standardy postępowania w Kodeksie

W kontekście kodeksów etycznych pojawiają się kwestie wartości etycznych i zasad etycznych. Z treści § 1 Kodeksu Etyki pracowników

Starostwa Powiatowego w Pruszkowie wynika, że wyznacza on zasady, wartości i standardy postępowania, którymi winni kierować się pracownicy w kontaktach z interesantami współpracownikami, w miejscu pracy jak i poza nim. Wprowadzenie standardów zachowania pracowników wiąże się z koniecznością ustalenia kluczowych wartości związanych z pracą w Starostwie.

Kodeks etyki powinien określać najważniejsze wartości i zasady postępowania pracownika. Jak podkreśla L. Bartkowiak i T. Maksymiuk „Kodeks etyki zawodowej powinien być przedstawiony hierarchicznie – oddawać nie tylko w swojej treści, ale także w konstrukcji hierarchiczne uporządkowanie norm (i wyrażanych przez nie wartości), w tym przede wszystkim wartość naczelną systemu moralności zawodowej. Uporządkowane hierarchicznie normy winny ukazywać zobowiązania dodatkowe przedstawicieli zawodu – ważniejsze najpierw, mniej ważne potem. Wszystkie normy, bez podziału lub ujęte w również hierarchicznie przedstawione rozdziały, powinny być podane w odpowiedniej formie zobowiązania (kategoryczne, dobrowolne)” (2018a, s. 34).

Czym są wartości etyczne? W literaturze przedmiotu wskazuje się, że każdy zawód wiąże się z koniecznością podejmowania określonych czynności i działań. W przypadku pracy z ludźmi, działania te powinny być ukierunkowane na dobro człowieka, przy uwzględnieniu wartości nadrzędnych oraz wartości istotnych dla danego podmiotu (Gałkowski, Szulta, 2000). Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wartości konstytucyjne nie stanowią elementu prawa, ale mogą być przez prawo chronione, jeśli przemawia za tym ich waga społeczna (OTK ZU 2004, nr 4, poz. 29). Prawodawca decyduje o nadaniu statusu wartości w akcie stanowienia (Kordela, 2006). W przypadku administracji publicznej wartości chronione przez prawo pełnią istotną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu organizacji i kształtowaniu wartości etycznych. Jak podkreśla C. Trutkowski (2006) „Do głównych czynników, jakie brane są pod uwagę przy ocenie pracownika samorządowego (...) należą przede wszystkim:

- nastawienie na efekt rozwojowy całej organizacji;
 - praca zawodowa będąca elementem aktywności pracowniczej;
 - służba publiczna, która przyczynia się do budowy porządku społecznego sprzyjającego moderowaniu odpowiednich więzi społecznych” (s. 98–101).
- Wskazane wartości mogą pozostawać ze sobą w konflikcie, może być bowiem trudne jednoczesne realizowanie zasady efektywności

podejmowanych działań i służby publicznej sprzyjającej budowaniu więzi społecznych.

Wartości w służbie publicznej – przegląd koncepcji (Komunikat 2010, Michel 2012, Zdyb 2017)

Koncepcja	Wartości
Klasyczne wartości służby publicznej	ciągłość – państwo „nigdy nie śpi”, równość wszystkich obywateli, zmienność – konieczność przystosowywania się do zmian w otoczeniu, bezinteresowność i uczciwość jako gwarancja zaufania społecznego, lojalność i posłuszeństwo wobec władzy, godność urzędu.
Wartości OECD (środki podjęte przez 29 państw w celu wzmocnienia etyki służb publicznych)	bezzstronność, legalność, uczciwość, transparentność, skuteczność/wydajność, równość, odpowiedzialność, sprawiedliwość.
Wartości Komitetu Ministrów rady Europy	zgodność z prawem, staranność, efektywność i oszczędność, przejrzystość, poufność i postępowanie z informacjami niejawnymi, osobista odpowiedzialność i niezależny osąd, uczciwość, profesjonalizm.
Nowe wartości służby publicznej	godność człowieka, dobro wspólne, praworządność – bezpieczeństwo prawne i pewność prawa, autorytet służby publicznej (pozytywny wizerunek), etyka i moralność służby publicznej, prawość woli i poczucie sprawiedliwości, neutralność i apolityczność, bezzstronność i uczciwość, rzetelność

Można zatem powiedzieć, że wartości etyczne to powszechnie uznawane i upowszechniane normy stanowiące, co jest dobre i właściwe (Bertok 2001). Podkreślić przy tym należy, że nie są one stałe i niezienne, co wyraźnie podkreślają autorzy Raportu OECD z 2000 roku stwierdzając, że „ewolucja sektora publicznego wymaga jasnego sformułowania wartości

podstawowych. Ponad jedna trzecia państw zrzeszonych w OECD przeformułowała fundamentalne wartości służby publicznej w ciągu ostatnich pięciu lat, a kolejne zmiany nadal zachodzą. Podczas tych przeglądów państwa na nowo zaakcentowały wartości, które mogą zostać uznane za tradycyjne, nadając im współczesną zawartość i dodając do nich „nowe” wartości, które definiują wymagania dla służby publicznej coraz bardziej nakierowanej na wyniki” (Michel 2012, s. 31).

W Kodeksach Etyki w roku 2005 i 2009 nie zostały wskazane w sposób bezpośredni żadne wartości. Jednakże w punkcie 1, jednakowo brzmiącym w obydwu kodeksach wskazano, że „Pracownicy Starostwa w Pruszkowie **zobowiązani są wykonywać zadania publiczne oraz dbać o środki publiczne z uwzględnieniem interesu samorządu, państwa i obywateli**”. W przywołanym § 1 Kodeksu Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie z 2017 roku wskazano, że został on wprowadzony **w celu pogłębiania zaufania obywateli do Starostwa Powiatowego w Pruszkowie odgrywającego służebną rolę wobec mieszkańców.**

Wartości te zostały przywołane w podobny sposób w § 3 Kodeksu, w którym uznano, że wymienione w nim zasady powinny kształtować uznano, że **zaufanie do starostwa, wzmocnienie jego prestiżu i rangi.**

Administracja publiczna, zgodnie ze swoją nazwą (od łac. *ministrare, administratio, administrare* – wykonywać, zarządzać, służyć, posługiwać) to inaczej organizacja, posiadające pewne cechy, która za pomocą różnych narzędzi prawnych działa w interesie publicznym (Kaczmarek, 2009; Bajurska, Matysiak, 2022). Służenie publiczne wpisane jest również w nazwę stanowisk zajmowanych przez osoby powołane do jej pełnienia. Pojęcie *minister* wywodzi się z łacińskiego *ministrans, mionistrantis* określającego osobę usługującą (sługę), pomocnika i zaufanego doradcę (Trzaska, 1939; Doroszewski, 1962). Etymologia słowa marszałek wskazuje na połączenie słów *march* – rumak i *schalk* – sługa, stosowane na określenie osoby sprawującej nadzór nad książęcymi stajniami (Pieńkowski, 2018). Z kolei pojęcie urzędnika związane jest ze sprawowaniem urzędu. W Słowniku języka polskiego obowiązki, wykonywać zadania wynikające z zajmowanego stanowiska, wykonywanego zawodu itp.»2. «pełnić jakąś funkcję, wykonywać coś»” (Szymczak, 1995, s. 185). M. Sekuła (2006) wskazuje wprost, że „Urzędnik to ten, co „urządza” państwo i społeczeństwo, czyli porządkuje, usprawnia, pielęgnuje dobro wspólne. Urzędnika można przyrównać do „ogrodnika” państwa. Jest to również osoba realizująca – wykonująca politykę, czyli pełniąca władzę wykonawczą” (s. 87). Można zatem wnosić, że

administracje publiczna, niezależnie od szerokości sprawowanej władzy, jest władzą służebną.

Komu powinna służyć administracja publiczna? Bardzo słusznie definiuje zakres służby publicznej W. Dziedziak (2017) stwierdzając, że „Administracja nie służy (nie ma służyć) panującemu, systemowi czy też takiemu, czy innemu ustrojowi ani partii, lecz człowiekowi (...). Administracja ma być zwrócona ku człowiekowi, co wiąże się z tym, że ma ona iść z pomocą człowiekowi, ma go wspierać w rozwoju. Warto dodać, że słowo „służba” w jednym ze znaczeń to „zabieganie o czyjeś dobro” (s. 172). Konstytucja RP nakłada na administrację publiczną obowiązek działania w imię interesu publicznego, przy czym obywatelom daje prawo interwencji, jeżeli uznają, że interes publiczny nie jest wyrażony przez działanie powołanych do tego organów (prawo do petycji, skarg, wniosków – art. 63 Konstytucji RP). Jak wskazał T. Tulej (2022a) „Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego niewątpliwie wiąże się z umową społeczną zawartą między obywatelami danego kraju a administracją publiczną (...). Nie można jednak tego terminu wiązać z brakiem poszanowania jednostki, pomijania jej potrzeb, gdyż to jednostki tworzą system polityczny, w którym pośrednio przez swoich reprezentantów tworzą normy prawne w ramach, których później funkcjonują (s. 41).

Jak podkreśla J. Boć (2004) administracja publiczna powołana została do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, a pojęcie roli służebnej lub służby publicznej „przywraca właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji (s. 17). Trybunał Konstytucyjny zdefiniował służbę publiczną jako „służbę, posłannictwo, roztropną troskę o dobro wspólne itd. Nie ulega wątpliwości, że na osobach pełniących służbę publiczną ciąży szczególny obowiązek troski o dobro wspólne. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność” (K 1/04). Pracownik każdej instytucji publicznej powinien służyć dobru publicznemu, a podejmowane decyzje powinny opierać się na kryteriach merytorycznych. Wpływ na działania pracownika – przy zachowaniu obiektywności i niezależności – mają czynniki zewnętrzne (system gospodarczy, polityka, prawo, etyka i normy społeczne) oraz czynniki wewnętrzne związane z zatrudniającą go organizacją (misja, kultura organizacyjna) (Filek, 2004). M. Kulesza i M. Niziołek (2010) wskazują, że w administracji publicznej – również samorządowej – duże znaczenie ma pełniona funkcja. Choć

wszyscy pracownicy wypełniają to samo zadanie – służbę publiczną – to działają w dwóch sferach. Sfera zmienna (polityczna) związana jest z osobami na stanowiskach zarządczych, które pełnią swoje funkcje w drodze wyboru. W tym przypadku nie liczą się kompetencje i kwalifikacje, ale poparcie społeczne. Sfera stała (urzędnicza) tworzona jest przez pracowników nabywanych w drodze rekrutacji. Taki podział powoduje, że funkcjonowanie administracji samorządowej – niezależnie od jej szczebla – jest postrzegane jako silnie powiązane z lojalnością urzędniczą wobec rządzącej partii politycznej. Jest to główny czynnik ograniczenia zaufania do instytucji publicznych (Kulesza, Niziołek, 2010).

Wydaje się, że w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie dostrzeżono problemy związane z funkcjonowaniem administracji i jej postrzeganiem, dlatego za najważniejsze uznano dwie wskazane wartości. Wydaje się również, że Starostwo oparło swój Kodeks Etyki na dobrych praktykach w postaci Kodeksu etyki służby cywilnej i wskazanych w nim wartości w postaci „służebności władzy, rzetelności w wykonywaniu służbowych obowiązków, podnoszenia kwalifikacji pracowników, bezstronności oraz tak zwanej neutralności politycznej” (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 310–312). Na podkreślenie zasługuje również fakt, że w ten sposób tworzone są podstawy do rozwoju kultury organizacyjnej Starostwa w oparciu o zasady etyczne.

Zasady etyczne w Kodeksie Etyki

Zasada postępowania pracownika oznacza wyznaczoną przez pracodawcę i obowiązującą pracownika normę postępowania. Zasada może wynikać z obowiązujących norm prawnych (zasada prawna) lub moralnych (zasada moralna). Mogą również wynikać z obowiązujących zwyczajów i obyczajów (normy etykiety, normy obyczajowe).

Zasady prawa, jak podkreśla M. Kordela (2006) „chroniąc określone prawa jednostki, nakładają powinności osiągania pewnych stanów rzeczy tylko w takim zakresie, jaki nie narusza stosownej równowagi w systemie albo jego fragmencie, w szczególności przez wkraczanie w sferę praw innych podmiotów lub przez nieuzasadnione czerpanie z dobra publicznego” (s. 40). Prawo ustanawia zasady uznawane za najważniejsze dla funkcjonowania określonej grupy społecznej i których przestrzeganie powinno podlegać szczególnej ochronie. Zasady moralne tworzą system zasad odmiennych od kształtowanych w systemie normatywnych lub z nim powiązanych. Są to zasady wynikające z etyki ogólnej związane z pomocą rodzinie i bliskim, poszanowaniem cudzej własności i godności innego

człowieka. Zachowanie pracowników kształtowane jest przez zasady prawa powszechnie obowiązującego – w tym zasady prawa pracy – oraz etykę zawodową, podkreślającą najważniejsze dla danej grupy zawodowej zasady. Zdaniem Z. Godeckiego (1998) zasady etyki zawodowej „wyrażane są głównie poprzez zinstytucjonalizowane normy (np. przysięgę zawodową, ślubowanie, kodeks etyki zawodowej), ale także w postaci różnego rodzaju postulatów, formułowanych jako indywidualne propozycje (s. 19-20, za: Breczko, Poniatowicz, 2005, s. 158).

Wartości tworzące kanon urzędnika – wybrane koncepcje (Seredocha 2013; Przywora, Bielecki 2017; Potoczek 2005)

Autor	Wartości tworzące kanon urzędnika
Potoczek (2005)	obiektywizm, odpowiedzialność, neutralność polityczna, prawne umocowanie działań i decyzji, racjonalność działań, jawność oraz otwartość procedur i decyzji, precyzja i poprawność sformułowań, drożność kanałów informacji etyka postępowania.
Fenrych (2006)	bezstronność i działanie w imię dobra publicznego, obiektywność i działanie merytoryczne, niezawisłość i niezależność od osób lub środowisk, przejrzystość działania i uzasadnianie decyzji, rzetelność i zachowanie największej staranności, odpowiedzialność.
Przywora, L. Bielecki (2017)	służba państwu i społeczeństwu, bezstronność, profesjonalizm, legalność działania, odpowiedzialność, lojalność wobec państwa, uczciwość, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, sprawność.

Analiza Kodeksu Etyki wprowadzonego w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie pozwala stwierdzić, że zasady w nim zawarte w dużej mierze stanowią normy prawne wynikające z przepisów zawartych w aktach prawnych – norm ustawowych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej i wykonywanie obowiązków przez pracowników samorządowych. W Kodeksie Etyki z 2005 roku w preambule przywołano wprost art. 15, 16 i 18 ustawy z 1990 roku o pracownikach samorządowych.

Przepisy te znajdowały się w rozdziale pod tytułem *Obowiązki i prawa pracownika samorządowego*. Ustawodawca wskazał w obowiązki pracownika samorządowego. Takiego odwołania nie ma w kolejnych wersjach Kodeksu Etyki, ale zasady wymienione w § 4 Kodeksu Etyki z 2017 roku obejmują w przepisy dotyczące obowiązków i praw pracownika samorządowego zawarte w treści art. 24, 25 i 30 nowej ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 roku.

Obowiązki pracownika samorządowego

Obowiązki podstawowe	
Art. 15 ust 1	Art. 24 ust 1
Dbłość o wykonywanie zadań publicznych. Dbłość o środki publiczne. Uwzględnienie interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli.	
Pozostałe obowiązki, w szczególności	
Art. 15 ust 2	Art. 24 ust 2
Przestrzeganie prawa.	Przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa.
Wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie.	
Informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania.	
Zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym.	Dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej.
Zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami.	Zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z \ obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami
Zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.	
	Stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.
Wykonywanie poleceń przełożonego	
Art. 16	Art. 25
Sumienne i staranne wypełnianie poleceń przełożonego.	
Jeżeli w przekonaniu pracownika samorządowego polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem, pracownik ten powinien przedstawić mu swoje zastrzeżenia.	Jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego.
W razie pisemnego potwierdzenia polecenia, powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie starostę o zastrzeżeniach.	W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika.

Pracownikowi samorządowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami.	Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.
Obowiązek bezstronności	
Art. 18	Art. 30
Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć tożsamyh, pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.	Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Druga grupa zasad wskazanych w Kodeksie to zasady powszechnie obowiązujące – Kodeks nie tworzy zasad abstrakcyjnych, ale kodyfikuje zasady funkcjonujące w środowisku. Tym samym Kodeks stanowi dokument integrujący zasady prawne i wartości zakorzenione w kulturze ze standardami postępowania pracownika i wartościami systemu publicznego. Szczególne miejsce w tym przypadku zajmują zasady stosowane powszechnie wynikające z etyki ogólnej (dobro – dobro wspólne, cel, obowiązek, odpowiedzialność) i etyki szczegółowej (zasady postępowania odpowiednie do typowych sytuacji ludzkiego działania) (Podsiad, Więckowski, 1983). Zasady wynikające z kultury środowiska przeniesione zostały na obszar funkcjonowania administracji publicznej, a sformułowane w Kodeksie Etyki zasady postępowania wyznaczają standardy postępowania pracownika w określonych sytuacjach i wspierają go w podejmowaniu decyzji (dokonywania wyboru) zgodnie z wartościami systemowymi Starostwa i z obowiązującą kulturą organizacyjnej.

Kodeks Etyczny wprowadzony w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie reguluje zasady postępowania pracowników samorządowych z uwzględnieniem wskazanych trzech grup zasad. We wszystkich kolejnych wersjach Kodeksów Etyki wymienione zostały najważniejsze zasady etyczne, które w danym momencie najpełniej wiązały się z kulturą organizacyjną Starostwa i wartościami systemowymi. W Kodeksach z 2005 i 2009 roku zostały wymienione obowiązujące

zasady, a następnie został wskazany sposób postępowania pracowników zgodny ze standardami wyznaczonymi przez Starostwo. W punkcie 1, jednakowo brzmiącym w obydwu kodeksach wskazano, że „Pracownicy Starostwa w Pruszkowie **zobowiązani są wykonywać zadania publiczne oraz dbać o środki publiczne z uwzględnieniem interesu samorządu, państwa i obywateli zgodnie z zasadami praworządności, bezstronności, obiektywizmu, jawności i uczciwości**”. W Kodeksie z 2017 roku uznano, że **zaufanie do starostwa, wzmocnienie jego prestiżu i rangi będzie budowało 9 zasad: praworządności, rzetelności, bezstronności i bezinteresowności, współmierności, jawności, profesjonalizmu, odpowiedzialności, uprzejmości i życzliwości oraz lojalności** (§ 3).

Zestawienie zasad wymienionych w Kodeksie

2005	2009	2017
Praworządność	Praworządność	Praworządność
Bezstronność	Bezstronność	Bezstronność i bezinteresowność
Obiektywizm	Obiektywizm	
Jawność	Jawność	Jawność
Uczciwość	Uczciwość	
		Rzetelność
		Współmierność
		Profesjonalizm
		Odpowiedzialność
		Uprzejmość i życzliwość
		Lojalność

Standardy postępowania wyznaczone w Kodeksie Etyki

Wspólną intencją zawartą we wszystkich wersjach Kodeksu było **wyznaczenie standardu postępowania pracowników**. Czym jest standard postępowania pracownika samorządowego? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest dość trudne. Według A. I. Jackiewicza (2008) pojęciem standardu określa się „pewien przeciętny model, zasadę określającą wymagane przez prawo bądź zwyczaj cechy danej rzeczy” (s. 137). Standard wiązany jest z zachowaniem powszechnym i ogólnym, a w administracji publicznej oznacza „normatywnie postulatyczne kategorie zakładanych, wprowadzanych i stosowanych w praktyce wymagań wobec kształtu formalnego, wartości, treści prawa administracyjnego i empirycznej aktywności administracji publicznej” (Dobosz, 2019, s. 524). W środowisku pracy wartości etyczne mogą przyjmować formę standardów etycznych, których źródłem są przepisy prawa – zarówno powszechnie obowiązującego, jak też wewnętrznego (regulaminy, kodeksy).

W administracji publicznej, zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Służba publiczna oznacza natomiast, że „postawy, decyzje i zachowania urzędników podlegają ocenom moralnym. Natomiast skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na wielu ludzi, a sposoby administrowania i jego efekty nie są moralnie obojętne, mogą bowiem rodzić cierpienia, krzywdy i niesprawiedliwość” (Łoś 2007, s.73–74). Nie wszystkie standardy zachowania mają atrybut prawny, bowiem do Kodeksu wprowadzone zostały standardy o charakterze pozaprawnym – standardy społeczne (życzliwość), ekonomiczne (racjonalne gospodarowanie środkami) i etyczne (uczciwość). Standardy wyprowadzane zostały również z prawa do dobrej administracji oraz dobrej praktyki administracyjnej (Niżnik-Dobosz, 2019).

Standardy postępowania pracownika samorządowego wiążą się z etosem urzędnika, czyli „z taką kategorią zachowań i percepcją środowiska zawodowego, jak: zrozumienie sensu i wartości wykonywanej pracy oraz jej roli społecznej i misji administracji publicznej, identyfikacja z nią własnych celów, pozytywny stosunek do wykonywanych zadań oraz urzędu, znajomość korzeni zawodowych i etapów ścieżki kariery zawodowej, duma z przynależności do grupy zawodowej, poczucie godności zawodowej” (Jabłonowska, 2009; za: Seredocha, 2015). Etos jest podstawą działań i wzorców zachowań oraz nośnikiem określonych wartości. W literaturze podkreśla się, że mimo wymagań stawianych pracownikom administracji publicznej, zawód urzędnika nie jest wskazywany jako zawód z misją społeczną, zdaniem A. Borkowskiej „jednak jego specyfika, zorientowanie na dobro publiczne, jasno sformułowany etos i kodeks etyczny, a także szczególne wymagania stawiane przed pracownikami administracji wskazują, że profil wartości i orientacja misyjna może również dotyczyć tej grupy zawodowej” (s. 26).

We współczesnej administracji zachodzą zmiany, które widoczne są również w podejściu do oczekiwań stawianych pracownikom samorządowym i realizacji przez nich obowiązujących standardów. Kodeks etyki staje się narzędziem wspomagającym wdrażanie zasad dobrej administracji i etycznego postępowania pracowników administracji publicznej. W praktyce stosowane są trzy różne modele promowania zachowań etycznych i wprowadzania kodeksu etycznego wg tzw. „kodeksu justyniańskiego”. Oznacza to, że w każdym modelu liczba zasad nie jest ograniczona, a sam kodeks rozbudowany (Czaputowicz 2012). Kodeks

może się opierać się na zakazach, na działaniach prewencyjnych lub na wartościach.

Modele kodeksów etycznych

Model	Cechy	Wady rozwiązania
Model legalistyczny (Niemcy)	Rozwinięty kodeks etyczny oparty na zakazach. celem jest zapewnienie zgodności zachowania pracownika z zasadami.	To, co nie jest otwarcie zabronione, nie jest według pracowników naganne. Kodeks eliminuje wykroczenia, ale nie promuje pozytywnych wartości. Obniżenie poziomu kontroli może doprowadzić do wzrostu zachowań nieetycznych
Model prewencyjny (Wielka Brytania)	Identyfikuje obszary wysokiego ryzyka i koncentruje na nich wysiłki. Podkreśla znaczenie wartości leżących u podstaw zasad zarządzania środkami publicznymi.	Zbyt duża koncentracja na określonych funkcjonalnych obszarach – niebezpieczeństwo wystąpienia w administracji publicznej różnych standardów etycznych, np. w różnych grupach zawodowych.
Model oparty na wartościach (Polska)	Wskazuje wartości pożądaných, wyłonionych podczas dialogu z urzędnikami.	Dialog społeczny nie zawsze jest wystarczający i bogaty.

W 2005 roku najważniejszym celem Kodeksu Etyki było określenie pożądaných standardów zachowania pracowników wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 15, 16 i 18 ustawy o pracownikach samorządowych związanych z pełnieniem przez nich obowiązków. Standardy te miały zostać zakomunikowane obywatelom, aby mieli świadomość jakich zachowań mają prawo oczekiwać od pracowników Starostwa Powiatowego. Podobny cel został wskazany w roku 2009 – bez odniesienia do konkretnych przepisów ustawy, co wiązało się ze zmianą ustawy o pracownikach samorządowych. W 2017 roku Kodeks Etyki wyznaczał standardy postępowania, którymi winni kierować się pracownicy Starostwa Powiatowego w Pruszkowie, ale nieco inny był ich zakres i cel. Standardy mają obowiązywać wszystkich pracowników w kontaktach z interesantami i współpracownikami, ale nie tylko w miejscu pracy i w czasie wykonywania obowiązków, ale również poza Starostwem. Znacząco zmienił się cel wprowadzania standardów zachowania pracowników Starostwa – jest nim pogłębianie zaufania obywateli do Starostwa

Powiatowego w Pruszkowie, które odgrywa służebną rolę wobec mieszkańców.

Żaden z Kodeksów Etyki wprowadzony w Starostwie nie powiela regulacji prawnych. Każdy z nich zawiera natomiast wskazania, jak powinien zachować się pracownik, aby nie było to zachowanie sprzeczne z prawem (unikanie naruszeń prawa) i niepożądane z profesjonalnego i społecznego punktu widzenia (unikanie naruszeń etyki). Można zatem powiedzieć, że zasady zawarte w Kodeksie Etyki „uszczegółowiają ogólne normy etyczne i dopasowują je do określonych ról zawodowych, sytuacji, konfliktów, relacji, których etyka ogólna nie przewiduje” (Breczko, Poniatowicz, s. 159). W Kodeksie Etyki z 2005 i 2009, w kolejnych punktach wskazany został standard postępowania pracowników zgodnie ze wskazanymi wcześniej zasadami:

- „2. Pracownicy samorządowi dbają o dobre imię Powiatu i Starostwa, godnie zachowują się w miejscu pracy i poza nim, są uprzejmi i życzliwi w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami.
3. Pracownicy działają bezstronnie i bezinteresownie. Nie podejmują praktykujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi oraz nie wykorzystują powierzonego im mienia publicznego w celach prywatnych. Pracownicy nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych z tytułu sprawowanego urzędu a także nie działają w prywatnym interesie osób lub grupy osób.
4. Pracownicy unikają sytuacji które doprowadzają do konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym a prywatnym.
5. Pracownicy są zobowiązani do ujawniania prób marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji, a informacje o stwierdzonych przypadkach przekazują odpowiednim instytucjom lub organom.
6. Pracownicy niezwłocznie udostępniają obywatelom żądane informacje i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów, zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich do korzyści finansowych lub osobistych.
7. W kontaktach z obywatelami pracownicy zachowują się uprzejmie oraz są pomocni, dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania” (Pkt 2-7 Kodeks 2005, 2009).

W 2009 roku do Kodeksu dodano dodatkowy standard postępowania pracowników Starostwa, wskazując w pkt 8, że „Pracownik samorządowy dla zachowania powagi urzędu i stanowiska pracy

zobowiązany jest do stosowania właściwego ubioru, ozdób oraz utrzymania czystości i porządku w miejscu pracy” (§ 1 ust 1 Zarządzenia z 2009).

W 2017 roku zmieniona została nie tylko treść Kodeksu, ale również zakres norm i forma ich prezentacji. W odniesieniu do każdej ze wskazanych § 3 zasad został wskazany sposób, w jaki powinna być ona realizowana. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wymieniony zakres zachowań nie jest katalogiem zamkniętym, bowiem w każdym przypadku użyte zostało wyrażenie „w szczególności”.

Zasady etyczne i standardy postępowania pracowników w Kodeksie Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie (2017)

Zasada	Standard postępowania – realizacja zasady
Zasada praworządności	1. Działanie na podstawie prawa i w granicach obowiązującego prawa, z uwzględnieniem słusznego interesu obywatela; 2. Wykonywanie obowiązków ze szczególną starannością oraz realizowania interesu publicznego zgodnie z obowiązującym prawem; 3. Podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia i wykorzystywanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania wyłącznie do celów służbowych.
Zasada rzetelności	1. Wykonywanie obowiązków służbowych w sposób solidny, dokładny i uczciwy; 2. Dążenie do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów swoją pracy; 3. Skuteczne, zdecydowane i odpowiedzialne podejmowanie rozstrzygnięć; 4. Wiarygodność i dotrzymywanie zobowiązań, 5. Otwartość na krytykę i uznanie popełnionych błędów wskazanych przez przełożonych, współpracowników, podwładnych, interesantów oraz gotowości do niezwłocznego ich naprawienia; 6. Racjonalne gospodarowanie majątkiem i środkami publicznymi.
Zasada bezstronności i bezinteresowności	1. Kierowanie się obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego oraz unikanie wpływu emocji na przebieg postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia; 2. Odpowiednie wyważanie interesu stron i interesu publicznego oraz równe traktowanie wszystkich uczestników postępowania; 3. Dokładanie wszelkich starań, by podejmowane działania były przejrzyste i nie budziły podejrzeń o związek między interesem własnym i publicznym; 4. Załatwianie powierzonych spraw zgodnie z kolejnością wpływu; 5. Powstrzymywanie się od podejmowania decyzji, braniu udziału w naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których pracownik ma bezpośredni lub pośredni interes osobisty, a także ujawnianie wobec przełożonego powiązań rodzinnych lub towarzyskich z uczestnikami prowadzonego postępowania;

	6. Niecierpanie bezprawnych korzyści materialnych i osobistych z tytułu pełnienia funkcji lub zajmowanego stanowiska; 7. Niebranie udziału w imprezach okolicznościowych organizowanych przez osobę będącą stroną w prowadzonym postępowaniu, chyba że oficjalnie reprezentuje się Powiat Pruszkowski; 8. Nieuleganie żadnym naciskom i niekierowanie się względami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi lub w inny sposób dyskryminującymi uczestnika postępowania; 9. Niewykonywania zajęć sprzecznych lub związanych z zajęciami, które są wykonywane w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość i interesowność.
Zasada współmierności	1. Zapewnienie w toku podejmowania rozstrzygnięć działań, które pozostają współmierne do obranego celu; 2. Unikanie ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obowiązków lub obciążeń, jeżeli te ograniczenia, obowiązki lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.
Zasada jawności	1. Udostępnianie w pełnym zakresie informacji o charakterze publicznym, z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa; 2. Przetwarzanie danych osobowych zgodnie z przepisami prawa oraz ich ochrona przed osobami nieuprawnionymi.
Zasada profesjonalizmu	1. Posiadanie niezbędnej wiedzy i kwalifikacji na powierzonym stanowisku pracy; 2. Znajomość aktów prawnych związanych z wykonywaniem czynności na powierzonym stanowisku pracy; 3. Znajomość faktycznych i prawnych okoliczności prowadzonych przez siebie spraw oraz gotowość do uzasadnienia podejmowanych czynności i sposobu postępowania; 4. Kierowanie się rzeczową argumentacją, jeżeli w rozpatrywane sprawie występują różne opinie; 5. Dbanie o systematyczne podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych, w celu jak najlepszego wykorzystania ich w pracy; 6. Kierowanie się standardami obsługi klienta oraz wysoką kulturą osobistą, również wobec współpracowników; 7. Stosowny dobór ubioru do powagi i miejsca wykonywania pracy.
Zasada odpowiedzialności	1. Nieuchylanie się od podejmowania rozstrzygnięć oraz wynikających z nich konsekwencji; 2. Przewidywanie skutków, w tym finansowych i społecznych, podejmowanych rozstrzygnięć; 3. Nieprzekazywanie bez zgody przełożonego swych obowiązków innym pracownikom;

	4. Niepodejmowanie prób przeniesienia odpowiedzialności na innego pracownika; 5. Wspieranie działań usprawniających pracę Starostwa; 6. Przeciwdziałanie powstawaniu i eliminowanie nieprawidłowości w pracy własnej i innych pracowników; 7. Zgłaszanie zauważonych nieprawidłowości w wykonywanych zadaniach oraz przedkładanie przełożonym propozycji rozwiązania tych nieprawidłowości.
Zasada uprzejmości i życzliwości	1. Poszanowanie godności i prywatności interesanta; 2. Prowadzenie spraw z wrażliwością i uwzględnieniem wieku, statusu społecznego oraz zdolności rozumienia przepisów przez interesanta; 3. Unikanie zachowania i stwarzania sytuacji, które mogłyby powodować poczucie dyskomfortu interesanta.
Zasada lojalności	1. Akceptowanie, zgodnie z prawem i zasadami etyki, celów Starostwa i zadań zleconych przez przełożonego; 2. Dementowanie nieprawdziwych informacji dotyczących pracy Starostwa lub jego pracowników; 3. Wyrażanie swoich opinii w sposób wyważony i powściągliwy oraz unikania stwierdzeń, które w jakikolwiek sposób naruszałby powszechnie akceptowalne zasady dobrego zachowania, 4. Niewyrażanie negatywnych opinii o pracy innych pracowników w obecności interesanta; 5. Niekomentowanie i nienawiązywanie rozmów na temat sfery życia prywatnego innych pracowników Starostwa lub interesantów; 6. Powściągnięcie się od wyrażania publicznie oraz prywatnie opinii, które mogą zaszkodzić pozytywnemu wizerunkowi Starostwa i jego pracownikom.

Pierwsza zasada wymieniona w pkt 1 Kodeksu Etyki z 2005 i 2009 roku i § 4 Kodeksu Etyki z 2017 roku to **ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI**. Jest to podstawowa zasada funkcjonowania administracji, ale w dwóch pierwszych wersjach kodeksu nie została w żaden sposób sprecyzowana. Jedyne odniesienie znajduje się w Preambule Kodeksu, który odsyła do standardów zachowania pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie zgodnie z kryteriami określonymi we wskazanych przepisach ustawy o pracownikach samorządowych. Wśród nich znajduje się również przestrzeganie prawa, ale nie zostało ono wyartykułowane w żadnym ze wskazanych w Kodeksie Etyki standardów.

W § 4 ust 1 Kodeksu Etyki z 2017 roku zasada praworządności jest realizowana przez trzy standardy. Pierwszym z nich jest **działanie na**

podstawie prawa i w granicach obowiązującego prawa, z uwzględnieniem słusznego interesu obywatela. Zasada ta wynika wprost z art. 24 ust. 2 pkt 1) ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 6 kpa³ i stanowi realizację konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)⁴, który nakłada na pracowników administracji obowiązek realizacji zadań w granicach i na podstawie obowiązującego prawa (Izdebski, 2010, s. 243). Zasada praworządności zdefiniowana została również w art. 4 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA). Zgodnie z treścią tego artykułu „Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”.

Zapis w Kodeksie jest nieco szerszy, wskazuje bowiem, że pracownik Starostwa powinien uwzględniać „słuszny interes obywatela”. Ustawodawca w prowadził w art. 7 kpa pojęcie interesu społecznego i szczególnego interesu obywateli, co wiąże się z obowiązkiem dokonywania ważenia interesów w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy⁵. Zdaniem T. Tuleja (2022b) „Instytucja interesu publicznego powinna być rozumiana w sposób taki, że ogranicza ona interes indywidualny, gdy jednostka pragnie zbyt wiele dobra dla siebie kosztem ogółu. Jak również w odwrotną stronę, gdy większość chce zabrać dobro dla siebie kosztem jednostki bądź mniejszości. Obecnie nie budzi większych wątpliwości to, że nie można arbitralnie przypisywać wyższości interesu publicznego nad indywidualnym, oba bowiem interesy muszą być wyważane w każdej sytuacji” (s. 47). Pracownik Starostwa powinien uwzględniać w podejmowanych decyzjach i dokonywanych rozstrzygnięciach interes obywatela, ale tylko wówczas kiedy jest to interes „słuszny”. Tym samym ustawodawca, a w ślad za nim Kodeks etyczny wprowadza dodatkowy czynnik oceniający – pracownik Starostwa nie jest zobowiązany do uwzględnienia każdego interesu obywatela, ale jedynie „interesu godnego ochrony, zgodnego z prawem i zasadami współżycia

³ Art. 6 kpa. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

⁴ Art. 7 Konstytucji. „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁵ Art. 7 kpa. „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

społecznego (Rozmaryn, 1961; Kmiecik i in, 2016, s. 212). Uznanie interesu za słuszny musi być w każdym przypadku poprzedzone obiektywną oceną. Analiza stanowiska wyrażonego w doktrynie i orzecznictwie pozwala stwierdzić, że użyte w Kodeksie Etyki sformułowanie nie jest prawidłowe i wymagałoby dookreślenia. Pracownik samorządowy nie może dokonywać takiej oceny w przypadku tzw. decyzji związanych, jeżeli ustawodawca prezentuje swoje stanowisko w normie prawnej i nie pozostawia organowi swobody w ocenie interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Obowiązek wynikający z art. 7 kpa ma zastosowanie w przypadku tzw. decyzji uznaniowych, gdy ustawodawca pozostawił swobodę w odnalezieniu najodpowiedniejszego sposobu załatwienia sprawy przez ocenę wymogów interesu społecznego i interesu obywateli (Zapalska, 1985; NSA, 1995, SA/Ka 2198/94)

Działanie w granicach prawa zgodnie z § 4 ust 1 Kodeksu Etyki wiąże się również z **obowiązkiem zachowaniu szczególnej staranności podczas wykonywanych obowiązków**. Użycie sformułowania „szczególna staranność” nakłada na pracowników określone obowiązki. W art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych ustawodawca stanowi, że „Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli”. Czym jest zatem szczególna staranność? W art. 355 § 1 kc użyte zostało pojęcie należytej staranności rozumianej jako „staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju”. Należyta staranność jest oceniana „według rodzaju danego stosunku, a więc na podstawie istniejących w ramach danego stosunku i środowiska norm pozaprawnych oraz okoliczności mających charakter zewnętrzny względem stron (Banaszczyk, Granecki 2002, s. 15–16). W przypadku pracownika Starostwa (lub szerzej – administracji publicznej) konieczne jest uwzględnienie zawodowego charakteru podejmowanych działań oraz tzw. obiektywnego wzorca wymaganej staranności (Olejniczak, 2014; SN, 2017, IV CSK 143/16). Wzorzec ten uwzględnia wymagania stawiane pracownikom w zakresie wiedzy i umiejętności oraz posiadanych kompetencji do wykonywania pracy na określonym stanowisku (SA w Łodzi, 2017, I ACa 697/17), postępowania zgodnego z wartościami systemowymi i etosem urzędnika oraz praktycznych umiejętności korzystania z posiadanej wiedzy (SN, 2005, IV CK 100/05). Wymaga się również „zwiększonego zaangażowania w podjęte działania przygotowujące i realizujące świadczenie. Chodzi o większą

zapobiegliwość, rzetelność, dokładność w działaniach” (Fleszer, 2019, s. 280). Użycie w Kodeksie Etyki wyrażenia „szczególna staranność” może oznaczać, że od pracowników Starostwa oczekuje się staranności na poziomie wykraczającym poza należytą staranność. Jak podkreśla SN (2002) „W świetle poglądów doktryny przez „należytą staranność” trzeba rozumieć „staranność ogólnie wymaganą”. W doktrynie podkreśla się, iż kryterium „ogólnych wymagań” nie zostanie spełnione w wypadku ograniczenia się tylko do staranności wystarczającej, minimalnej. Staranność ogólnie wymagana to staranność normalna, przeciętna” (IV KKN 634/99). W przypadku analizowanego Kodeksu nie chodzi o zwykły profesjonalizm i rutynowe stosowanie się do obowiązujących procedur zawodowych, ale o dołożenie przez pracownika dodatkowych starań. Według SN (2002) „Staranność to: dokładność, pilność, sumienność, dbałość o szczegóły (...) Staranność szczególna (...) to w znaczeniu potocznym staranność niezwykła, wyjątkowa, specjalna, nieprzeciętna” (IV KKN 634/99). Nie zostały one w analizowanym Kodeksie Etyki zdefiniowane.

Trzecim standardem zachowania zgodnie z zasadą praworządności jest **realizowanie interesu publicznego zgodnie z obowiązującym prawem oraz podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia i wykorzystywanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania wyłącznie do celów służbowych**. Pierwsza część standardu jest odwołaniem do wcześniejszych standardów postępowania i wiąże się z działaniem zgodnie z prawem i realizacją interesu publicznego. W drugiej części zdania zwrócono uwagę na znaczenie „podejmowania rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia” oraz „wykorzystywanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania wyłącznie do celów służbowych”.

Jak należy rozumieć „podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia”? Ponieważ każdy pracownik Starostwa zobowiązany jest do stosowania wszystkich zasad, w czasie prowadzonego postępowania w sprawie podjętej na wniosek interesanta lub z urzędu, będzie podejmował rozstrzygnięcia zgodnie z zasadą rzetelności, bezstronności, współmierności, profesjonalizmu, odpowiedzialności, jawności. Zasady te nie określają jednakże pojęcia „prawidłowych ustaleń”, dlatego pracownik powinien stosować – zgodnie z zasadą praworządności – przepisy obowiązującego prawa. W tym przypadku istotny wydaje się

przede wszystkim art. 61 kpa⁶ i 77 kpa⁷. W art. 61 kpa ustawodawca wskazuje, że postępowanie może być wszczęte na wniosek strony, a zgodnie z orzecznictwem, podstawową zasadą postępowania administracyjnego jest zasada związania organu administracji treścią wniosku inicjującego postępowanie. Tym samym „wniosek inicjujący postępowanie wyznacza jego ramy oraz określa jego przedmiot (WSA, 2019 r., II SA/Po 615/19), a wynikające ze standardu prawidłowe ustalenia nie powinny wykraczać poza przedmiot wniosku. Z kolei art. 77 kpa wiąże się z realizacją zasady prawdy obiektywnej, która nakłada na pracownika administracji obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego. Ustawodawca wskazuje, że materiał dowodowy powinien być zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 kpa), a to pozwala na dokonywanie zmian i uzupełnień postanowienia wydawanego przez organ dotyczącego przeprowadzenia dowodu w każdym stadium postępowania (art. 77 § 3 kpa w zw. z art. 52 kpa)⁸. Standard prawidłowego ustalenia okoliczności sprawy nakłada na pracownika obowiązek przeprowadzenia dowodów istotnych do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy – w zakresie niezbędnym do uzyskania rzeczywistego obrazu i uzyskania podstawy do trafnego zastosowania przepisu prawa – i na ich podstawie wydać rozstrzygnięcie. „Organ nie może pominąć rozpatrzenia jakiegokolwiek dowodu, może natomiast odmówić dowodowi wiarygodności, wskazując na przyczynę takiej oceny. Podstawą niewadliwej decyzji w każdej sprawie

⁶ Art. 61 kpa „§ 1. Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. § 2. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć”.

⁷ Art. 77 kpa. „§ 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. § 2. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu. § 3. Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania. § 4. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie”.

⁸ Art. 52 kpa „W toku postępowania organ administracji publicznej zwraca się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie określi zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane”.

może być tylko ocena zgromadzonego przez organ administracji pełnego materiału dowodowego, pozwalającego na ustalenie zgodnego bądź zbliżonego do rzeczywistości stanu faktycznego sprawy” (Karpiuk i in., 2020, s.142). Takie działanie jest niezbędne dla ustalenia prawdy obiektywnej oraz ochrony interesu społecznego. Pracownik samorządowy zobowiązany jest do dowodzenia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy, z wyjątkiem faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu (art. 77 § 4 kpa). Fakty powszechnie znane, tzw. fakty notoryjne powszechnie „to fakty zgodne z obiektywną rzeczywistością; są to okoliczności zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i mającemu doświadczenie życiowe człowiekowi (...) W świetle zasady prawdy obiektywnej, za fakty notoryjne mogą być uznane tylko te fakty, które odpowiadają rzeczywistości i którym nie można zaprzeczyć” (SN, 2000, II UKN 540/99; SN, 2002, II CKN 894/99, Karpiuk i in., 2020, s. 144). Uznanie, czy fakt jest powszechnie znany należy do organu. Z kolei fakty znane organowi z urzędu to „fakty znane pracownikowi organu z urzędu. Będą to fakty, z którym pracownik organu zapoznał się w toku swego urzędowania i w związku z urzędowaniem i z jakimi organ zetknął się bezpośrednio przy dokonywaniu czynności procesowych. Nie mogą stanowić faktów znanych organowi z urzędu fakty, o których organ dowiedział się przy wykonywaniu czynności procesowych w innej sprawie lub które powziął w inny sposób poza urzędowaniem” (Karpiuk i in., 2020, s. 145). Takie ukształtowanie zasady ogólnej prawdy obiektywnej stanowi podstawę do realizacji standardu prawidłowych ustaleń dokonywanych przez pracownika Starostwa. Wydaje się zatem, że bardziej zasadne byłoby ujęcie tego standardu w formie „podejmowanie rozstrzygnięć zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej”.

Wątpliwości budzi również niedookreślenie pojęcia „informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania”. Jest to zapis zgodny z treścią art. 7 EKDA (Zakaz nadużywania uprawnień), zgodnie z którym „Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały powierzone mocą odnośnych przepisów. Urzędnik w szczególności unika korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak podstawy prawnej lub które nie są uzasadnione interesem publicznym”. Z kolei z treści art. 24 ust 2 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że „Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności (...) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik

jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej”. Przywołać należy również treść art. 100 § 2 Kodeksu pracy, w którym uregulowana została kwestia tajemnicy pracodawcy⁹: „Pracownik jest obowiązany w szczególności (...) pkt 4 zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, pkt 5 przestrzegać tajemnicy określonej w odrębnych przepisach”. Ponieważ w Kodeksie Etyki nie zostało dokonane uściślenie o jakie informacje chodzi, można domniemywać, że pracownicy Starostwa nie powinni wykorzystywać żadnych informacji zdobytych w trakcie wypełniania swoich obowiązków – niezależnie od ich rodzaju i kwalifikacji prawnej. Ograniczenie wykorzystania co celów służbowych oznacza również, że o sprawach służbowych – niezależnie czy zostały objęte tajemnicą – pracownicy Starostwa nie powinni rozmawiać w czasie prywatnych spotkań. Ujawnienie każdej informacji może narazić pracodawcę na szkodę – nie musi być to szkoda materialna, ale związana z negatywnym wizerunkiem pracodawcy lub ograniczeniem zaufania do administracji publicznej lub Starostwa. Pracodawca samodzielnie ustala, które informacje narażają go na szkodę – decyduje o tym specyfika prowadzonej działalności, z uwzględnieniem poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych. O ile możliwe jest stworzenie w regulaminie pracy zapisów o obowiązku zachowania poufności w zakresie określonych informacji, o tyle niemożliwe jest ustalenie katalogu informacji, które mogą oddziaływać na szkodę pracodawcy. W tym kontekście warto odnieść się również do zasady lojalności i standardów postępowania w niej zawartych oraz przepisach art. 266 kk (Ujawnienie lub wykorzystanie informacji uzyskanej w związku z wykonywaną funkcją lub czynnościami służbowymi)¹⁰. Warto rozważyć zawężenie standardu do „realizowania interesu publicznego zgodnie z obowiązującym prawem oraz podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia” (z uwzględnieniem poprzedniej uwagi dotyczącej „podejmowania rozstrzygnięć zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej”. Sugerowane jest

⁹ Pracodawcą pracownika samorządowego jest Starostwo Powiatowe w Pruszkowie. Czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych w Starostwie pracowników samorządowych wykonuje Starosta.

¹⁰ Art. 266 § 1 kk „Kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

przeniesienie części standardu „wykorzystywanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania wyłącznie do celów służbowych” do zasady lojalności, w której znalazły się standard „powściąganie się od wyrażania publicznie oraz prywatnie opinii, które mogą zaszkodzić pozytywnemu wizerunkowi Starostwa i jego pracownikom”. W przypadku pozostawienia standardu w obecnym miejscu Kodeksu, konieczne byłoby uściślenie tego standardu poprzez wskazanie rodzaju (charakteru) informacji lub odesłanie pracownika do katalogu informacji, które mogą narazić pracodawcę na szkodę. Warto również zwrócić uwagę na zdanie drugie pkt 6 Kodeksu Etyki z roku 2005 i 2009, w którym wskazano w sposób jednoznaczny, że pracownicy Starostwa „Nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich do korzyści finansowych lub osobistych”.

W § 4 ust 2 Kodeksu Etyki uregulowana została **ZASADA RZETELNOŚCI**. W opinii SN (2002) „rzetelność to: uczciwość, solidność, obowiązkowość, konkretność, odpowiedzialność za słowo” (IV KKN 634/99). Zasada ta została w Kodeksie Etyki potraktowana dość szeroko, obejmuje bowiem kilka istotnych standardów postępowania. Zdecydowana większość z nich powiązana jest z moralnymi cechami charakteru pracowników (cnotami). Pierwszy standard postępowania pracowników Starostwa wiąże się z **wykonywaniem obowiązków służbowych w sposób solidny, dokładny i uczciwy**. Tym samym **ZASADA UCZCIWOŚCI** zawarta w Kodeksie Etyki z 2005 i 2009 roku stała się jednym ze standardów postępowania pracownika w roku 2017. Z treści art. 11 EKDA (Zasada uczciwości) wynika, że „Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny”. Człowiek uczciwy to człowiek „rzetelny, sumienny w postępowaniu; szanujący cudzą własność, niezdolny do oszustwa, prawy” (Szymczak, 1995c, s. 534). Uczciwym można być wobec siebie i innych ludzi, a osoba zachowująca się uczciwie „nigdy nie podejmuje się prób fałszowania w jakikolwiek sposób konkretnej rzeczywistości” (Rand, 2015, s. 44). Elementem zasady uczciwości w rozumieniu EKDA jest również rozsądek, czyli „zdolność trafnego, rzeczowego oceniania sytuacji i odpowiadającego tej ocenie zachowania się; praktyczny rozum, rozważa, roztropność” (Szymczak, 1995c, s. 110). Rozsądek to jedna z czterech tzw. cnót kardynalnych (obok umiaru, sprawiedliwości i męstwa), wyznaczających życie moralne człowieka. W Grecji do określenia rozsądku odnoszone było pojęcie *phronesis*, oznaczające „mądrość praktyczną i umiejętność realizowania prawdziwej sprawiedliwości. (...) Była to też umiejętność oceniania, czy to, co

zazwyczaj słuszne (słuszne w teorii), jest słuszne w tej konkretnej sytuacji. Phronesis oznaczała również praktyczną zdolność (...) wyznaczania sobie celów i dobierania do nich najwłaściwszych, najskuteczniejszych środków, znajomość rzeczy, do których należy dążyć, oraz tych, których należy unikać (...). Phronesis była zdolnością do czynów zgodnych z własnymi moralnymi przekonaniami oraz umiejętnością uzgadniania własnych słów i czynów. (Żardecka, 2017, s. 8). Poza uczciwością, w Kodeksie Etyki z 2017, pracownik powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób solidny i dokładny. Pojęcia te traktowane są jako synonimy, ale oznaczają one nieco inne cechy pracownika. Słownik języka polskiego definiuje pojęcie solidny jako „taki, na którym można polegać, zasługujący na zaufanie; rzetelny, uczciwy, należyty” (Szymczak, 1995c, s. 255). Z kolei dokładny pracownik to pracownik „odznaczający się starannością, uwagą, dbałością o szczegóły w wykonywaniu czegoś; ścisły, precyzyjny, skrupulatny (Szymczak, 1995a, s. 390).

Zasada rzetelności realizowana jest przez pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie poprzez **dążenie do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów swojej pracy**. Jest to pojęcie niedookreślone i realizacja tego standardu może być dla pracownika bardzo trudna. Czym jest bowiem „najlepszy rezultat pracy”? Kto ten rezultat ocenia? Jakie kryteria stosowane są w takiej ocenie? Rezultaty pracy mogą mieć charakter ilościowy i jakościowy, ekonomiczny i pozaekonomiczny, mogą być oceniane w sposób obiektywny lub wiązać się z subiektywnymi odczuciami. Rezultat pracy może wiązać się z efektywnością działania, skutecznością podejmowanych działań, sprawnością w załatwianiu spraw interesantów. Warto w tym miejscu odnieść się do definicji A. Pyszki (2015), który wskazuje, że „efektywność zawiera dwa komponenty, tj. efektywność jako kombinację wyników działania (jakość, szybkość, błędy) oraz subiektywne odczucia i wyniki, takie jak: satysfakcja, spoistość, postawa, struktura socjometryczna. Definicje efektywności zakładają, że zawiera ona stopień i poziom osiągnięcia wcześniej wyznaczonych celów, jest bezpośrednio powiązana ze zdefiniowanymi celami i indywidualnym poziomem satysfakcji z wykonanego wysiłku, ukazuje, czy uzyskane rezultaty są zgodne z założonymi celami” (s. 14). Pojawia się w tym kontekście pojęcie skuteczności i sprawności działania (ocena efektywności działania według kryterium stopnia osiągania celu) (Cabała, 2007), korzystności (ocena efektywności na podstawie różnicy między osiągniętym wynikiem a kosztami działania) i ekonomiczności (Pyszka, 2015). Ponieważ standard postępowania pracowników Starostwa

wymieniony został w Kodeksie Etyki, konieczne jest również uwzględnienie działania etycznego i specyfiki funkcjonowania administracji publicznej nienastawionej na zysk. Jak podkreśla A. Pyszka (2015) w takim ujęciu „Pozafinansowy aspekt efektywności może obejmować wymiar społeczny, moralny, relacji z otoczeniem, gdzie efektywność organizacyjna postrzegana jest szerzej niż ekonomiczna, sprowadzana najczęściej do zdolności organizacji do realizacji celów operacyjnych (s. 20). Z przedstawionych rozważań wynika, że w Kodeksie etycznym konieczne jest uściślenie zapisu dotyczącego „osiągania jak najlepszych rezultatów” i doprecyzowanie wymiarów, do których te rezultaty się odnoszą (ekonomiczne, celowościowe, instytucjonalne, relacji międzyludzkich wewnątrz organizacji, relacji z interesantami).

Trzeci standard postępowania zgodny z zasadą rzetelności to **skuteczne, zdecydowane i odpowiedzialne podejmowanie rozstrzygnięć**. Człowiek skuteczny osiąga „pozytywne, pożądane wyniki, wywołujące określony skutek” (Szymczak, 1995c, s. 234), działający zdecydowanie ma „świadomość powzięcia decyzji co do swego postępowania”, jest stanowczy, kategoriyczny i pewny siebie (Szymczak, 1995c, s. 927). Cechy te stanowią podstawę do odpowiedzialnego podejmowania decyzji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że możliwość uznanie administracyjne (wydawanie decyzji uznaniowych) jest tylko jedną z metod działania organów (obok wydawania decyzji związanych) i ma miejsce tylko wówczas, kiedy ustawodawca nie wiąże organu administracji w zakresie orzekania w konkretnej sprawie (Ochendowski, 2006). Wspomniana w standardzie odpowiedzialność wiąże się z obostrzeniami, które wiążą się z uprawnieniem pracownika Starostwa do dokonania wyboru jednego z kilku równoważnych rozwiązań dopuszczalnych prawnie w drodze ustawy (Jakimowicz, 2010, s. 46). Słusznie zauważył Z. Janowicz (1996), że w praktyce administracyjnej organy administracji nie mają pełnej swobody, ponieważ istnieje tylko uznanie wskazane przez ustawodawcę i możliwe jest tylko w granicach ustanowionych przez ustawodawcę – w szczególności w przywoływanym wcześniej art. 7 kpa. Pracownicy Starostwa mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa, a „uznanie administracyjne dotyczy przyszłości (rezultatu decyzji) – tak więc przedmiotem uznania nie jest ustalenie znaczenia obowiązującego tekstu prawnego ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego” (WSA, 2008, IV SA/Po 99/08; Biłas, 2015). Pracownicy administracji w trakcie postępowania podejmują czynności niezbędne do wyjaśnienia stanu

faktycznego, a w rozstrzygnięciu uwzględniają interes społeczny i słuszny interes obywateli – przy wyważeniu tych dwóch interesów. NSA podkreśla istnienie domniemania pozytywnego rozstrzygnięcia, zgodnie z którym ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony „o ile to pozytywne rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z interesem ogólnym” (NSA, 2002, V SA 2036/01; Biłas, 2015). Biorąc pod uwagę powyższe wydaje się, że wskazany standard postępowania w znacznie większym stopniu definiuje zasadę praworządności niż rzetelności działania pracownika Starostwa Powiatowego w Pruszkowie.

O rzetelności pracownika Starostwa decyduje również jego **wiarygodność i dotrzymywanie zobowiązań** (standard 4). Człowiek wiarygodny jest „godny uwagi, zasługujący na zaufanie; pewny, rzetelny” (Szymczak, 1995c, s. 642). W literaturze i praktyce podkreśla się, że na wiarygodność urzędnika i ocenę profesjonalizmu w wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych, wpływa jego ubiór¹¹, przy czym czyni to tylko wtedy, kiedy jest dopasowany do okoliczności, a to oznacza stosowanie stroju nieformalnego (ang. *business dress*). Dla mężczyzn jest to garnitur i krawat, dla kobiet sukienka sięgająca kolan lub kostium ze spódnicą lub ze spodniami (Orłowski, 2005; Maruszewska, 2018). Wiarygodność pracownika powinna być budowana konsekwentnie poprzez trzymanie się wartości systemowych i wzorca postępowania wynikającego z obowiązujących przepisów i zasad – w tym również wynikających z Kodeksu Etyki. W standardzie obok wiarygodności wskazano „dotrzymywanie zobowiązań”. Na podstawie dokonanej kwerendy obowiązujących kodeksów etyki w jednostkach samorządowych, stwierdzono, że zapis „dotrzymywanie zobowiązań” znajduje się w większości z nich. W żadnym z nich **nie zostały wskazane zachowania pracownika, które wiążą się z tym standardem.**

Standard 5 pozwalający na realizację zasady rzetelności to **otwartość na krytykę i uznanie popełnionych błędów wskazanych przez przełożonych, współpracowników, podwładnych, interesantów oraz gotowości do niezwłocznego ich naprawienia.** Krytyka pozwala na wyrażenie dezaprobaty dla określonych zachowań, które naruszają podstawowe prawa i obowiązki pracownika. Każdy ma prawo do wyrażenia krytyki, a tzw. dozwolona krytyka wynika z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP¹².

¹¹ W Kodeksie z 2017 roku „stosowny dobór ubioru do powagi i miejsca wykonywania pracy” zawarty został w standardzie 7 Zasady Profesjonalizmu.

¹² Art. 54 ust 1 Konstytucji RP. „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

Prawo do wskazywania popełnianych błędów oraz krytyki zachowania pracownika mają przełożeni, współpracownicy i interesanci, przy czym krytyka nie powinna naruszać godności pracownika oraz odnosić się do jego cech – prawo do krytyki i swobody wypowiedzi kończy się wówczas, kiedy dotyka dóbr osobistych pracownika. Krytyce może zostać poddany sposób działania pracownika, metody postępowania oraz sposób realizacji zadań, ale powinna się ona mieścić w granicach potrzebnych do osiągnięcia społecznego celu. Jak wskazuje SN (2018) „Granice dozwolonej krytyki „nie są jednoznacznie określone, bowiem zależą od wielu czynników, takich jak: rodzaj krytyki, warunki w jakich się odbywa, wartość celu, dla którego się ją podejmuje, a także zwyczaje środowiska i osobiste właściwości ludzi. Granice dozwolonej krytyki, nawet przy braniu pod uwagę wymienionych czynników, nie powinny być nadmiernie elastyczne. Krytyka jest dozwolona, jeśli zostaje podjęta w interesie społecznym, ogólnym, jest rzeczowa i rzetelna. Nie ma takiego charakteru krytyka w celu dokuczenia innej osobie i jej szykanowania” (I PK 70/17). Istotny jest również sposób wyrażenia krytyki, ponieważ wypowiedź krytyczna nie powinna zawierać stwierdzeń obraźliwych. Krytyka powinna być również uzasadniona, a zatem powinna dotyczyć sytuacji naruszenia lub zagrożenia dobra osobistego konkretnego człowieka. O tym czy krytyka jest uzasadniona nie może decydować subiektywne przekonanie osoby, krytykującej, ale ocena przeprowadzona według obiektywnych kryteriów. Nieuzasadniona krytyka stanowi zaprzeczenie zasad współżycia społecznego – nie powinna być ona przez pracownika i pracodawcę tolerowana (SN, 2005, OSNP 2006, nr 9–10, poz. 149). W przypadku analizowanego standardu konieczne jest doprecyzowanie jego treści poprzez uznanie, że otwartość powinna dotyczyć jedynie **uzasadnionej krytyki ze strony przełożonych współpracowników, podwładnych, interesantów**. Warto byłoby również rozważyć, czy standard ten powinien być traktowany jako realizacja zasady rzetelności, czy też bardziej zasadne byłoby jego umieszczenie w grupie standardów związanych z zasadą lojalności, w której zawarty został standard nakazujący „wyrażanie swoich opinii w sposób wyważony i powściągliwy oraz unikanie stwierdzeń, które w jakikolwiek sposób naruszałby powszechnie akceptowalne zasady dobrego zachowania” (standard 3).

Pracownicy Starostwa powinni realizować zasadę rzetelności poprzez **racjonalne gospodarowanie majątkiem i środkami publicznymi** (standard 6). Standard ten pozostaje w ścisłym związku z funkcjonowaniem administracji publicznej i finansowaniem jej

działalności ze środków publicznych. W rozdziale 5 ustawy o finansach publicznych uregulowane zostały *Zasady gospodarowania środkami publicznymi*, a analizowana zasada celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych – w art. 44 tej ustawy¹³. Ustawodawca nałożył na jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 ustawy¹⁴ obowiązek gospodarowania środkami publicznymi (zdefiniowanymi w art. 5 ustawy) na cele i wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 44 ust 1 pkt 2) lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust 1 pkt 3) zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2) i z zasadami wskazanymi w art. 44 ust 3. Przepisy art. 44 ustawy o finansach publicznych traktowane są jako ogólny przepis nakazujący dokonywanie wydatków mających umocowanie w konkretnych przepisach. W doktrynie podkreśla się, że upoważnienie do dokonywania wydatków ze środków publicznych wynika z dyspozycji uregulowanej prawne – bezpośrednio z nakazów i zakazów zawartych w przepisach ustawy o finansach publicznych (Lipiec-Warzecha, 2012). W orzecnictwie podkreśla się, że „W sferze publicznej (odmiennie niż w prywatnej) dopuszczalne jest tylko to na co prawo wprost pozwala. Jeżeli nie ma wyraźnych podstaw do dokonania określonego rodzaju wydatku, albo zakaz dokonania danego rodzaju wydatku wynika z przepisu prawa - to zarówno umieszczenie go w planie finansowym jednostki, jak i dokonanie takiego wydatku jest nieuprawnione” (GKO¹⁵, 2009 r., BDF1/4900/81/82/09/2763). Z kolei zasady wskazane w art. 44 ust 3 stanowią istotę racjonalności

¹³ Art. 44 ustawy o finansach publicznych „1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. 2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. 3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. 4. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”.

¹⁴ Zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą m. in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki (pkt 2), związki metropolitalne (pkt 2a), jednostki budżetowe (pkt 3) i samorządowe zakłady budżetowe (pkt 4).

¹⁵ Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

gospodarowania środkami publicznymi. Jest to zasada celowości (optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów), oszczędności i efektywności (uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów) i terminowości (gospodarowanie środkami w sposób umożliwiający terminową realizację zadań) przy uwzględnieniu wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Takie sformułowanie powoduje, że w ocenie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi znaczenie ma nie tylko cena, ale również relacja poniesionego wydatku do uzyskanego efektu. Zasady te pozostają w ścisłym związku z treścią art. 254 pkt 4, który stanowi, że „zlecanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych”. Niedostosowanie się do tych przepisów przez pracownika Starostwa może – w określonych okolicznościach – może wiązać się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Znamiona takiego naruszenia ustawodawca określił w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (GKO, 2015, BDF1.4800.99.2015). Dyscyplinę finansów publicznych rozumie się jako „legalne, gospodarne i celowe wydatkowanie środków publicznych”, a odpowiedzialność za jej naruszenie nie ma charakteru odpowiedzialności karnej (Dolnicki, 2016, s. 83). Uwzględniając powyższe, zasadne wydaje się umieszczenie standardu racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w standardach pozwalających na realizację zasady w praworządności (w powiązaniu ze standardami w niej ujętymi) lub zasady odpowiedzialności (w powiązaniu ze standardem 2 – przewidywanie skutków, w tym finansowych i społecznych, podejmowanych rozstrzygnięć).

Kolejna zasada wskazana w § 4 ust 3 Kodeksu Etyki to **ZASADA BEZSTRONNOŚCI I BEZINTERESOWNOŚCI**. Jest to powtórzenie standardu 2 (zdanie 1) sformułowanego w kodeksie Etyki z roku 2005 i 2009. Wskazano w nich, że „Pracownicy działają bezstronnie i bezinteresownie”. Człowiek bezstronny definiowany jest jako „kierujący się obiektywizmem, nie będący stronnikiem; obiektywny, sprawiedliwy” (Szymczak 1995a, s.142), a bezinteresowny jako „działający ze szlachetnych pobudek, bez szukania własnych korzyści” (Szymczak, 1995a, s. 136) lub „przymiot postępowania, którego celem nie jest korzyść własna, lecz dobro drugiej osoby” (Wojnowski, 2001, s. 508). Bezstronność w administracji publicznej to „inaczej neutralność, brak zainteresowania, indyferencja, brak poparcia i wsparcia kogokolwiek bądź czegokolwiek,

brak uprzedzeń, ale też obiektywność, niezaangażowanie, nieingerencja, pasywizm, czasami także solidność, sumienność, rzetelność, godziwość, słuszność oraz apolityczność” (Szymanek, 2018, s. 27). Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP zadania państwa powinny być realizowane przez administrację publiczną w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny¹⁶. W art. 8. § 1 kpa ustawodawca wskazał, że „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. § 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Z kolei art. 8 EKDA łączy zasadę bezstronności z niezależnością, wskazując, że: „1. Urzędnik jest bezstronny i niezależny. Urzędnik powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania. 2. W swoim postępowaniu urzędnik nigdy nie kieruje się interesem osobistym, rodzinnym bądź narodowym, ani też naciskami politycznymi. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam albo bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. Bezstronność traktowana jest jedna z cech samorządu terytorialnego w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Jak podkreśla J. Szymanek (2018) „Uznaje się, że atrybut (cecha) bezstronności formułuje dyrektywę sprawiedliwości, w myśl której dana decyzja powinna być podejmowana na podstawie obiektywnych (bezstronnych) kryteriów, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń, preferencji lub w wyniku wpływu innych osób (o charakterze politycznym, światopoglądowym, religijnym czy każdym innym)” (s. 27). Tym samym bezstronność obejmuje również przymioty bezinteresowności.

W Kodeksie z 2017 roku zasada bezstronności i bezinteresowności realizowana jest przez 9 standardów. Można podzielić je na trzy podstawowe grupy, które pozwalają na wyznaczenie trzech klauzul generalnych: bezstronność, przeciwdziałanie korupcji (rozumiana jako bezinteresowność) i niedyskryminowanie.

¹⁶ Art. 153. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Bezstronność i bezinteresowność w Kodeksie Etyki (2017)

Obiektywność i przejrzystość działania	1) kierowanie się obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego oraz unikanie wpływu emocji na przebieg postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia; 3) dokładanie wszelkich starań, by podejmowane działania były przejrzyste i nie budziły podejrzeń o związek między interesem własnym i publicznym; 4) załatwianie powierzonych spraw zgodnie z kolejnością wpływu; 7) niebranie udziału w imprezach okolicznościowych organizowanych przez osobę będącą stroną w prowadzonym postępowaniu, chyba że oficjalnie reprezentuje się Powiat Pruszkowski;
Zachowania antykorupcyjne i brak stronniczości	5) powstrzymywanie się od podejmowania decyzji, braniu udziału w naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których pracownik ma bezpośredni lub pośredni interes osobisty, a także ujawnianie wobec przełożonego powiązań rodzinnych lub towarzyskich z uczestnikami prowadzonego postępowania; 6) niecierpanie bezprawnych korzyści materialnych i osobistych z tytułu pełnienia funkcji lub zajmowanego stanowiska; 9) niewykonywanie zajęć sprzecznych lub związanych z zajęciami, które są wykonywane w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość i interesowność,
Równe traktowanie	2) odpowiednie wyważania interesu stron i interesu publicznego oraz równe traktowanie wszystkich uczestników postępowania; 8) nieuleganie żadnym naciskom i niekierowanie się względami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi lub w inny sposób dyskryminującymi uczestnika postępowania.

Uwagę zwrócić należy, że w odróżnieniu od bezstronności, zasada bezinteresowności nie pojawia się w obowiązującym prawie, ani w EKDA. Zasada bezinteresowności wprowadzona została w Wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej wskazanych w Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów¹⁷.

¹⁷ Prezes Rady Ministrów w § 4 Zarządzenia nr 70 wskazał, że „Przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej, w szczególności: 1) nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści; 2) nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem; 3) rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych; 4) nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw”.

W tym ujęciu zasada bezinteresowności pozwala wprowadzić standardy zachowań antykorupcyjnych oraz wyeliminowania stronniczości w działaniach pracowników służby cywilnej. Wśród zasad wskazanych w przywołanym rozporządzeniu nie ma natomiast cechy bezstronności, co pozwala domniemywać, że te dwie zasady – bezstronności i bezinteresowności – mają podobny zakres znaczeniowy i nie ma potrzeby ich dublowania. Pojęcie bezinteresowności w Kodeksie Etyki pracownika Starostwa Powiatowego w Pruszkowie wzorowane jest na tym ostatnim ujęciu. W kodeksie Etyki z roku 2005 i 2009 wskazano, że pracownicy Starostwa „Nie podejmują prac kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi oraz nie wykorzystują powierzonego im mienia publicznego w celach prywatnych. Pracownicy nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych z tytułu sprawowanego urzędu a także nie działają w prywatnym interesie osób lub grupy osób” (pkt 2).

Zgodnie z zasadą bezstronności wyrażonej w Kodeksie Etyki z 2005 i 2009 roku „Pracownicy unikają sytuacji które doprowadzają do konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym a prywatnym” (pkt 4). W treści Kodeksu Etyki z 2017 roku wskazano, że pracownicy Starostwa **powinni kierować się obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego oraz unikać wpływu emocji na przebieg postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia** (standard 1), **dążąc do załatwiania powierzonych spraw zgodnie z kolejnością wpływu** (standard 4). Standard 1 nawiązuje wprost do zasady prawdy obiektywnej i praworządności, przy czym pojęcie obiektywizmu uzupełnia pojęcie bezstronności. Jak podkreśla J. Szymanek (2018) w takim rozumieniu obiektywności „Chodzi o to, aby w postępowaniu nie sugerować się okolicznościami niemającym związku ze sprawą” (s. 28). Jest to również podejście zgodne z art. 9 EKDA i sformułowana w nim zasada obiektywności: „W toku podejmowania decyzji urzędnik bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności nie związanych ze sprawą”. W orzecznictwie podkreśla się, że organy administracji publicznej podczas podejmowania decyzji nie mogą kierować się subiektywizmem i zasadą słuszności (SA w Warszawie, 2018, I ACa 66/18). Do standardu wprowadzono dodatkowo „wpływu emocji na przebieg postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia”. Na kolejność realizowanych spraw oraz stosunek do interesanta nie powinny mieć wpływu negatywne emocje urzędnika (niezadowolenie, złość, frustracja) oraz również postawa tzw. klienta trudnego. A zatem pracownik Starostwa powinien radzić sobie z własnymi negatywnymi emocjami – niezależnie od

przyczyny ich powstania – jak też negatywnych emocji interesantów. „Podczas rozmowy z klientem mogą wystąpić problemy wynikające z silnego zdenerwowania rozmówcy. Może być to wynikiem błędu pracowników, ale negatywna reakcja może być też spowodowana charakterem klienta i jego sposobem bycia lub być ewidentnie jego winą. Emocje klienta – niezależnie od ich przyczyny muszą zostać przyjęte ze spokojem, gdyż profesjonalna obsługa polega właśnie na powstrzymaniu (wyizolowaniu) emocji i to powinno być celem w takiej sytuacji” (Prokopczuk, b.d, s. 4). Bezstronność w tym przypadku wiązana jest z zasadą profesjonalizmu. Analizowany standard może wiązać się również z działaniem emocji powodujących powstanie tzw. interesowności bezinteresownej niematerialnej, wynikającej z powstającej między pracownikiem a interesantem więzi opartej na emocjach. Urzędnik w takim przypadku w celu osiągnięcia własnych korzyści, ale nie jest bezstronny – podstawą pozytywnych lub negatywnych emocji mogą być poglądy (wspólne lub odmienne), odczuwana sympatia lub antypatia czy też poczucie litości, współczucia lub złości. Mogą one wpływać m. in. na kolejność realizowanych spraw. Analizowane standardy mają zatem na celu zwalczanie interesowności i realizację najważniejszych wartości Starostwa, bowiem pozwalają na zbliżenie administracji do obywatela z jednoczesnym ograniczeniem niebezpieczeństwa stronniczości poprzez emocjonalne odseparowanie pracownika od sytuacji interesanta. Służy temu również standard 3, w którym powiązано stronniczość działania (konflikt między interesem prywatnym i publicznym) z przejrzystością działania (wynikającą również z zasady jawności). Jako standard postępowania wskazano **konieczność ograniczenia udziału w imprezach okolicznościowych organizowanych przez osobę będącą stroną w prowadzonym postępowaniu** (standard 7). Przejrzystość to jedna z pięciu zasad dobrego rządzenia (*governance*), zgodnie z którą „Działanie organizacji publicznych powinno być w najwyższym stopniu przejrzyste (transparentne) dla obywateli i opinii publicznej” (A White Paper, 2001, s. 7–8).

Takie zachowanie pozwala powiązać zasadę bezstronności z zachowaniami antykorupcyjnymi. W Kodeksie Etyki z 2005 i 2009 roku powiązanie to dokonane zostało wprost, bowiem standard 5 wskazywał, że „Pracownicy są zobowiązani do ujawniania prób marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji, a informacje o stwierdzonych przypadkach przekazują odpowiednim instytucjom lub organom” (pkt 5). W Kodeksie Etyki z 2017 wskazano trzy standardy

wyznaczające etyczne postępowanie pracownika Starostwa. Standard 6 wprowadza **zakaz czerpania bezprawnych korzyści materialnych i osobistych z tytułu pełnienia funkcji lub zajmowanego stanowiska.** Jest to stworzona na potrzeby Kodeksu definicja korupcji urzędniczej z ograniczeniem do sprzedajności urzędniczej i przekupstwa. Pierwszy czyn bezprawny, zgodnie z art. 288 kk¹⁸ dotyczy czerpania korzyści przed i po dokonaniu czynności służbowej (SN, 1974, OSNPG 1975, nr 2, poz. 20), drugi – zgodnie z art. 229 kk¹⁹, wiąże się z udzieleniem korzyści majątkowej lub osobistej (albo jej obietnicy) osobie pełniącej funkcję publiczną (SN, 1994, OSNKW 1995, nr 3-4, poz. 20). Są to zatem prawnie

¹⁸ Art. 228 kk. „§ 1 Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. § 3. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. ©Kancelaria Sejmu s. 92/137 2022-08-30 § 4. Karze określonej w § 3 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda. § 5. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. § 6. Karom określonym w § 1–5 podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania”.

¹⁹ Art. 229 kk „§ 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4. Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. § 5. Karom określonym w § 1–4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji. § 6. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1–5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ©Kancelaria Sejmu s. 93/137 2022-08-30 ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział”.

określone formy korupcji, które podlegają również odpowiedzialności karnej. Z kolei standard 5 przewiduje **powstrzymywanie się od podejmowania decyzji, braniu udziału w naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których pracownik ma bezpośredni lub pośredni interes osobisty, a także ujawnianie wobec przełożonego powiązań rodzinnych lub towarzyskich z uczestnikami prowadzonego postępowania**. Nepotyzm i kumoterstwo – bo o takich zachowaniach mówi standard 5 – to zachowania etycznie naganne, nie wiążą się z jednak z odpowiedzialnością karną. Nepotyzm (łac. *nepos*, *nepotis* – bratanek, wnuk) wiąże się z nadużywaniem zajmowanego stanowiska poprzez protegowanie krewnych, kumoterstwo – faworyzowanie oparte na powiązaniach towarzyskich. Subiektywność oceny powoduje, że tracą na znaczeniu okoliczności faktyczne i znaczenie kwalifikacji. W przypadku realizowanych spraw dochodzić może również do konfliktu interesów, bowiem „pełnienie przez osobę publiczną albo członków jej najbliższej rodziny funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób rodzący wątpliwości co do ich bezstronności” (Poradnik CBA, 2011, s. 28). Istotna jest w tym przypadku również treść art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych, z której wynika zakaz bezpośredniej podległości służbowej w przypadku osób powiązanych więziami rodzinnymi²⁰. Przy ocenie, czy zachodzi konflikt interesów powinno uwzględniać się nie tylko obecne interesy własne, ale również obecne i przyszłe interesy osób bliskich. Nie ma przy tym znaczenia, czy są to interesy realne, czy jedynie hipotetyczne (Lipowicz, 2012).

Bezstronność traktowana jest w Kodeksie Etyki jako zaprzeczenie stronnictwa i interesowności. Oznacza to, że bezstronny pracownik organ rozstrzyga powierzone mu sprawy zgodnie z obowiązującym prawem, wyłącznie według kryteriów merytorycznych. Tylko takie zachowanie może zostać uznane za pozbawione przymiotów stronnictwa – podkreśla to dodatkowo standard 9, który nakłada na pracownika **zakaz wykonywania zajęć sprzecznych lub związanych z zajęciami, które są wykonywane w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo i interesowność** (standard 9).

²⁰ Art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych. „Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej”.

W ten sposób w Kodeksie nawiązano do przepisów prawa, które wprowadzają ustawowe ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Najważniejsze przepisy do których analizowany standard nawiązuje zawarte zostały w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych (art. 30²¹ i art. 31²²) oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 2²³ i art. 4²⁴). Wskazane regulacje

²¹ Art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych „1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. 2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska”.

²² Art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych „1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej. 2. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter. Pracownik ten jest również obowiązany składać odrębne oświadczenia w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej. 3. Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany złożyć kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony, oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru. 4. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego, o którym mowa w ust. 1, jest nakładana kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110–113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio. 5. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego”.

²³ Art. 2 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej. „Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: (...) 6a) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;

²⁴ Art. 4 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej. „Osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą: 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2022 r. poz. 318); 1a) być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym; 2) być zatrudnione lub

zapobiegać mają możliwości wykorzystania funkcji publicznych do realizacji interesów osobistych oraz „wyeliminowanie kolizji interesów w przypadku równoczesnego pełnienia funkcji publicznych i uzyskiwania korzyści materialnych w związku z zatrudnieniem w sektorze gospodarczym (Lipowicz, 2012).

Zasada bezstronności pozostaje w ścisłym związku z zasadą niedyskryminacji. Zgodnie ze Standardami wyznaczonymi w Kodeksie Etyki z 2017 roku pracownik Starostwa **powinien dążyć do odpowiedniego wyważania interesu stron i interesu publicznego oraz równego traktowania wszystkich uczestników postępowania** (standard 2), w tym również **poprzez nieuleganie żadnym naciskom i niekierowanie się względami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi lub w inny sposób dyskryminującymi uczestnika postępowania** (standard 8). Zasada równego traktowania wyrażona jest w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP²⁵, a w przypadku działania pracownika samorządowego wiąże się nie tylko z obowiązkiem unikania bezpodstawnego uprzywilejowania, ale również działań mających znamiona dyskryminacji. Jest to rozwiązanie zgodne z art. 5 EKDA Zasada niedyskryminowania, który wskazuje że „1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewnia, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.

wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność; 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907)”.

²⁵ Art. 32 Konstytucji RP „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

3. Urzędnik powstrzymuje się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną. Pracownicy administracji publicznej mają obowiązek traktować każdego obywatela w taki sam sposób, a zatem „W działaniach jednostek administracji nie ma prawa przejawiać się dyskryminacja wobec żadnego obywatela, niezależnie od tego, czy jest osobą publiczną czy też zwykłym obywatelem. Wiąże się to z nakazem działania organów administracji publicznej w oparciu o równość oraz bezstronność, a także wyklucza z działań poczucie sprawiedliwości, słuszności czy subiektywizm osoby, która działania podjęła w imieniu aparatu administracji” (Piętka, 2022, s. 62).

Warto zwrócić uwagę, na wskazane w standardzie 8 **nieuleganie żadnym naciskom i niekierowanie się względami politycznymi**. O ile dotychczas omawiane standardy dotyczyły powiązania ze sferą społeczną (relacje z interesantami, krewnymi i znajomymi pracownika Starostwa) oraz sferą gospodarczą (zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wywołujących podejrzenie o stronnictwo i interesowność), po raz pierwszy pojawiły się kwestie nacisków politycznych. Jest to wyraźne odniesienie do zasady neutralności (niezależności). W literaturze podkreśla się, że „Na organy administracji publicznej nałożony został obowiązek stosowania wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady niedyskryminacji oraz niestosowania jakichkolwiek preferencji – zwłaszcza politycznych – w procesie wykonywania zadań publicznych” (Szewczyk, 2011, s. 79). Przy istniejących relacjach między administracją a polityką, zadania administracji powinny być realizowane przez pracowników Starostwa niezależnie od sprawującej władzę partii politycznej i decyzji polityków i (Mazur, 2002; Bąk, 2022a). Jednakowe, wolne od nacisków politycznych, traktowanie oznacza, że wykonywane przez pracownika Starostwa obowiązki zawodowe powinny być realizowane nie tylko bez wpływu polityków na jego prace, ale również bez wpływu własnych poglądów urzędnika. Zgodnie z obowiązującymi zasadami neutralności politycznej, urzędnik nie powinien pokazywać swoich preferencji politycznych, (Taraszkiewicz, 2020; Bąk, 2022a). Jednocześnie jednak podkreśla się, że każdy pracownik Starostwa i każdy interesant załatwiający sprawę ma prawo do określonego światopoglądu i wyborów politycznych, ale poglądy

te nie powinny w żaden sposób wpływać na stosunek do interesanta oraz kierunek dokonywanych rozstrzygnięć administracyjnych (Stelina, 2014; Bąk, 2022b).

ZASADA WSPÓLMIERNOŚCI wyrażona została w § 4 ust 4 Kodeksu Etyki. Jest ona realizowana w szczególności przez **podejmowanie przez pracowników Starostwa działań współmiernych do obranego celu** oraz **unikanie ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obowiązków lub obciążeń niewspółmiernych do celu prowadzonych działań**. Pracownik Starostwa zobowiązany został zatem do stosowania rozwiązań i ograniczeń adekwatnych do celu – uzasadnionych przez ten cel i wynikających z wymogów sytuacji, posiadanych sił i zasobów. Nakłada to na pracownika obowiązek optymalnego wykorzystania posiadanych (i dostępnych w danym momencie) zasobów do osiągnięcia zamierzonego celu, przy jednoczesnej „minimalizacji ingerencji pracownika samorządowego w sferę praw i wolności jednostek podczas realizacji zadań, bądź też ograniczenie skłonności do potencjalnie nadmiernego obciążenia ich ograniczeniami i obowiązkami” (Kania, 2017, s. 378). Wyrażona w Kodeksie Etyki zasada wynika wprost z treści art. 8 kpa²⁶ i jest zgodna z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 6 EKDA, zgodnie z którą „1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”.

Kolejna zasada uregulowana w Kodeksie Etyki w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie to **ZASADA JAWNOŚCI**. W 2005 i 2009 roku odnosi się do niej przede wszystkim Standard 6 zdanie 3 zgodnie z którym „Pracownicy niezwłocznie udostępniają obywatelom żądane informacje i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów, zgodnie z zasadami określonymi w ustawach”. W Kodeksie Etyki w 2017 roku zasada jawności wyrażona została w § 4 ust 5 i realizowana jest w szczególności przez **udostępnianie w pełnym zakresie informacji**

²⁶ Art. 8 kpa „§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. § 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”

o charakterze publicznym (z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa). Jest to realizacja konstytucyjnego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne wynikającego z art. 61 Konstytucji RP²⁷. W standardzie 1 na pracowników Starostwa nałożono obowiązek udzielania **w pełnym zakresie** informacji o charakterze publicznym. Dostęp do informacji publicznej uznawany jest za jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego oraz realizacji praw człowieka. Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika między innymi z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁸ oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁹. Konkretyzacji konstytucyjnego prawa

²⁷ Art. 61 Konstytucji RP. „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

²⁸ Art. 10 Konwencji. „1. Każdy ma prawo do wyrażania wolności opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych. 2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia, zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

²⁹ Artykuł 19 Paktu. „1. Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów. 2. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru. 3. Realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą

obywatela do informacji publicznej dokonano w drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej. Treść omawianego standardu jest tożsama z treścią przepisów tej ustawy – w szczególności z treścią art. 1³⁰, art. 2³¹ i art. 5³². Pracownicy Starostwa powinni również uwzględniać przepisy dotyczące otwartych danych – podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 3 ustawy o otwartych danych), a zatem również Starostwo Powiatowe w Pruszkowie.

specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: a) poszanowania praw i dobrego imienia innych; b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej”.

³⁰ Art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. „1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. 2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

³¹ Art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. „1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

³² Art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. „1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. 2a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji. 2b. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 396). 3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2–2b, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. 4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw”.

Zakres udzielania informacji wynika z art. 4 ust 2, w którym ustawodawca wskazał, że przepisów ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Taki zakres nie zamyka treści prawa do informacji. Oprócz informacji o funkcjonowaniu administracji publicznej pozyskiwanych w drodze dostępu do informacji publicznej Można wymienić jeszcze trzy grupy informacji, które wiążą się z realizacją zasady jawności: informacje istotne dla strony w prowadzonej sprawie, informacje istotne dla społeczności lokalnej w zakresie zadań realizowanych przez samorząd oraz informacje wynikające z ustawowo realizowanej zasady jawności działania organów władz publicznych.

Zgodnie z art. 9 kpa³³ organy administracji publicznej zobowiązane są do realizacji zasady informacji faktycznej, co wiąże się z informowaniem strony o okolicznościach istotnych dla sprawy (z uwzględnieniem informacji faktycznych i prawnych) w sposób należyty i wyczerpujący. To na administracji i jej przedstawicielach – a nie obywatelu – leży obowiązek czuwania, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Zasada znalazła się również w sferze zainteresowań Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w wyroku z 15 listopada 2010 roku, że „Administracja pełni wobec obywatela rolę służebną (...), jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna” (P 32/09). Strona ma również, na mocy art. 73 kpa, prawo wglądu do dokumentacji sprawy³⁴.

³³ Art. 9 kpa. „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

³⁴ Art. 73 kpa. „§ 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. § 1a. Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. § 1b. Wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej

Każdy obywatel ma prawo dostępu do dokumentów, jak też wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Do udzielania takiej informacji na mocy art. 61 Konstytucji RP zobowiązane są wszystkie podmioty powołane do wykonywania zadań administracji publicznej (niezależnie od ich formy prawnej lub organizacyjnej) i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest zatem powiat jako jednostka samorządu terytorialnego, który działa poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze. Pełny zakres oznacza, że obywatele mają prawo wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia ich komisji oraz dostęp do dokumentów. Jawność sesji oznacza, że termin, przedmiot i miejsce sesji muszą być podane do publicznej wiadomości, a publiczność może przysłuchiwać się obradom rady (obowiązek zapewnienia miejsca dla mieszkańców). Z kolei pełny dostęp do dokumentów dotyczy wykonywania zadań publicznych, a zatem również do protokołów posiedzeń organów powiatu oraz komisji rad powiatu.

Zasadę jawności działania organów władz publicznych zawiera również szereg innych przepisów prawa. Warto zwrócić uwagę w szczególności na ustawę o finansach publicznych (zasada jawności finansów publicznych) oraz ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego – w tym ustawę o samorządzie powiatowym – w szczególności art. 8a³⁵ i art. 13³⁶.

skargę. § 2. Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. § 3. Organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”.

³⁵ Art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym. „1. Działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. 3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu”.

³⁶ Art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym. „1. Uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. 1a. Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. 1b. W przypadku gdy

Jawność dotyczy gospodarowania finansowego (art. 61³⁷) oraz prawa miejscowego³⁸ i dokumentów strategicznych (Augustyniak, 2015). Biorąc pod uwagę powyższe zasadne wydaje się dokonanie zmiany w treści zasady jawności poprzez jej uzupełnienie o dodatkowe standardy. Powinny one uwzględniać pełne prawo do informacji – nie tylko w zakresie standardu obejmującego informacje o charakterze publicznym. W żadnej z zasad zawartych w Kodeksie Etyki nie został zawarty standard nakładający na pracowników Starostwa realizację obowiązku wynikającego z art. 9 kpa (zasady informacji faktycznej), art. 73 (udostępnianie akt) oraz zasady art. 22 (Wnioski o udzielenie informacji)³⁹ i art. 23 EKDA (Wnioski

przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 1a nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne. 1c. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu. 2. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”.

³⁷ Art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym. Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez: 1) jawność debaty budżetowej; 2) opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu; 3) przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu; 4) ujawnienie sprawozdania zarządu z działań, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 i 2”.

³⁸ Art. 42 ustawy o samorządzie powiatowym. „1. Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. 2. Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w art. 41, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd. 3. Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 2, podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. 4. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu”.

³⁹ Artykuł 22 EKDA - Wnioski o udzielenie informacji „1. W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała. 2. W przypadku, gdy zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub zbyt obszerna, urzędnik sugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie. 3. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, informuje zainteresowaną jednostkę zgodnie z artykułem 18 niniejszego Kodeksu o przyczynach, dla których żądana informacja nie może być przekazana. 4. W przypadku,

o umożliwienie dostępu do dokumentów)⁴⁰. Wydaje się, że zasadę jawności pełniej realizował standard 6 w Kodeksie Etyki z 2005 i 2006 roku, który wskazywał, że „Pracownicy niezwłocznie udostępniają obywatelom **żądane informacje i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów**, zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich do korzyści finansowych lub osobistych”. Standard ten powinien dodatkowo nakładać na pracowników Starostwa obowiązek przekazywania informacji w taki sposób, by była zrozumiała dla przeciętnego odbiorcy.

Standard drugi realizujący zasadę jawności obejmuje **przetwarzanie danych osobowych zgodnie z przepisami prawa oraz ich ochrona przed osobami nieuprawnionymi**. Każdy pracownik Starostwa zajmujący się sprawami mieszkańców dysponuje określonym zakresem danych osobowych⁴¹, które przekazuje sam obywatel. Wynika to z procedury pisemnego zgłaszania spraw do urzędu – wszystkie pisma o charakterze urzędowym, zgodnie z treścią art. 63 § 2 kpa powinny zawierać dane osoby, od której pismo pochodzi oraz jej adres⁴². Tym

gdy do urzędnika kierowane są prośby o udzielenie informacji w sprawach, za które nie jest on odpowiedzialny, urzędnik kieruje zgłaszającego do właściwej osoby, jednocześnie podając jej nazwisko i numer telefonu. Jeżeli jednostka zgłasza prośbę o przekazanie informacji dotyczących innej instytucji Unii Europejskiej, urzędnik kieruje zgłaszającego do tej instytucji. 5. W razie potrzeby urzędnik, w zależności od treści wniosku, kieruje jednostkę, która wystąpiła o udzielenie informacji do jednostki organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnej za informowanie obywateli”.

⁴⁰ Artykuł 23 EKDA - Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów. „1. Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001. 2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, sugeruje obywatelowi sformułowanie odpowiedniego wniosku na piśmie”.

⁴¹ Art. 4 pkt 1 RODO. dane osobowe” oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej;

⁴² Art. 63 kpa. „§ 1. Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu

samym każdy z pracowników staje się – zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 8 – podmiotem przetwarzającym dane w imieniu administratora jakim jest Starostwo (zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO). Wynikająca ze standardu ochrona dotyczy wszystkich czynności wykonywanych przez pracowników Starostwa (zgodnie z art. 4 pkt 2 RODO)⁴³ i powinna być realizowana zgodnie z zasadą rzetelności i przejrzystości, ograniczeniem celu, minimalizacją danych i ograniczeniem przechowywania, zasada integralności, zasadą poufności i zasadą rozliczalności (art. 5 RODO)⁴⁴.

administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania. § 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”.

⁴³ Art. 4 pkt 2 RODO „Przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”.

⁴⁴ Artykuł 5 RODO – Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych „1. Dane osobowe muszą być: a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”); b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu”); c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”); d) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane („prawidłowość”); e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”); f) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwoloną lub niezgodną z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych

Wiele miejsca w Kodeksie Etyki poświęcono **ZASADZIE PROFESJONALIZMU**. Zgodnie z § 4 ust 6 Kodeksu Etyki jest ona realizowana przez trzy grupy standardów: posiadanie niezbędnej wiedzy i kwalifikacji przez pracowników Starostwa, wykorzystanie przez nich wiedzy merytorycznej i dbanie o profesjonalny wizerunek pracodawcy (Starostwa).

Posiadanie niezbędnej wiedzy i kwalifikacji przez pracowników Starostwa (standard 1) uzupełniany jest przez **dbanie o systematyczne podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych, w celu jak najlepszego wykorzystania ich w pracy** (standard 5). Pracownikom administracji publicznej stawiane są wymagania kompetencyjne na etapie rekrutacji. Zatrudnienie pracownika na określonych stanowiskach wymaga posiadania przez kandydata odpowiednich kwalifikacji⁴⁵. Ponadto pracownicy samorządowi – niezależnie od zajmowanego stanowiska i pełnionej funkcji na mocy ustawy o pracownikach samorządowych – mają obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 ust 2 pkt 7 ustawy o pracownikach samorządowych). Ustawodawca uznał przy tym, że pracownicy samorządowi powinni uczestniczyć w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych), a pracodawca powinien w tworzonych planach finansowych zapewnić środki finansowe na ten cel (art. 29 ust. 1

(„integralność i poufność”). 2. Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”).

⁴⁵ Art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. „1. Pracownikiem samorządowym może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3; 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; 3) posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku. 2. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. 3. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo: 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią. 4. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo: 1) posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku; 2) posiada wykształcenie wyższe w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce”.

ustawy o pracownikach samorządowych). Z punktu widzenia pozostałych zasad zawartych w Kodeksie Etyki do kluczowych cech pracowników Starostwa zaliczyć należy również „kompetencje, relacje interpersonalne, w tym zdolności do dzielenia się wiedzą i zaufanie, oraz system wartości i norm uznawany przez współpracowników, wynikający z istniejącej kultury organizacyjnej” (Skuza, 2003, s. 202).

Szczególne znaczenie w Kodeksie Etyki ma wiedza merytoryczna, w tym **znajomość aktów prawnych związanych z wykonywaniem czynności na powierzonym stanowisku pracy** (standard 2). Ponieważ pracownicy Starostwa działają na podstawie przepisów prawa, mają obowiązek znajomości prawa. W orzecznictwie podkreśla się, że „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej” (SN, 2005, WK 22/04). W przypadku pracowników Starostwa art. 7 stanowi normę generalną. Trybunał Konstytucyjny (2009) stwierdził wprost, że aby pracownik administracji mógł wykonywać swoje uprawnienia i obowiązki, musi je znać, a zatem „funkcjonariusz publiczny ma pierwotny prawny obowiązek znajomości aktów określając jego uprawnienia i obowiązki. (...) zakres uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego rekonstruowany z szeregu aktów o różnych charakterze (w tym aktów prawa wewnętrznego oraz poleceń służbowych czy też rozkazów)” (WK 22/04). Uwzględniając powyższe zauważyć należy, że w analizowanym standardzie znajduje się wyłącznie odniesienie do aktów prawnych, z pominięciem aktów prawa wewnętrznego. Ponieważ zakres obowiązków pracowników Starostwa wyznaczany jest w drodze obowiązujących regulaminów, zasadne wydaje się uzupełnienie standardu. Powinien on uwzględniać nie tylko akty prawa powszechnie obowiązującego, ale również normy zawarte w wewnętrznych regulaminach, instrukcjach.

Na pracownika nałożono również obowiązek **znajomości faktycznych i prawnych okoliczności prowadzonych przez siebie spraw oraz gotowość do uzasadnienia podejmowanych czynności i sposobu postępowania** (standard 3). Pierwsza część standardu pozostaje w związku ze standardem 1 zasady bezstronności (kierowanie się obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego) i standardu 3 zasady praworządności (podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia i wykorzystywanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego

postępowania wyłącznie do celów służbowych). Obowiązek nałożony na pracownika wynika wprost z art. 107 § 1 i 3 kpa⁴⁶. Pracownik Starostwa w przygotowanej decyzji powinien wskazać okoliczności faktyczne i prawne, którymi kierował się przy podejmowaniu decyzji, w tym ocenę zebranego materiału dowodowego, dokonaną wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego. Druga część standardu wiąże się z urzeczywistnieniem prawa czynnego udziału strony w trakcie postępowania. Strona ma prawo wglądu do dokumentacji oraz przedstawiania dowodów, a pracownik Starostwa jest zobligowany nie tylko odnieść się do przedstawionych dowodów, ale również wyjaśniać wątpliwości – w odniesieniu do obowiązującego prawa i dotychczasowej wiedzy na temat stanu faktycznego. Obowiązki pracownika Starostwa w tym zakresie wynikają wprost z treści art. 9 kpa (obowiązek informowania stron o okolicznościach istotnych dla realizacji jej praw)⁴⁷.

⁴⁶ Art. 107 kpa. „§ 1. Decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. § 2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. § 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. § 4. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. § 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny”.

⁴⁷ Art. 9 kpa. „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

Ważne miejsce zajmuje również art. 10 kpa (obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w sprawie)⁴⁸.

Wyjaśnienia te powinny znaleźć się również w decyzji (WSA w Białymstoku, 2010, II SA/Bk 146/10; NSA, 2010, GSK 613/09). Jak podkreśla NSA (2008) „Dopóki sprawa nie zostanie zakończona decyzją ostateczną strona może modyfikować swoje żądania, a organ administracji publicznej ma obowiązek na nowo je ocenić w świetle przepisów prawa materialnego po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego” (II GSK 510/08). Pracownik Starostwa zobowiązany jest stosować wyjaśniać stronom zasadność przesłanek (zgodnie z art. 11 kpa)⁴⁹. Obowiązek uzasadniania decyzji wynika również z treści art. 18 EKDA, zgodnie z którym „1. W odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji. 2. Urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach i które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji. 3. W przypadku, kiedy ze względu na dużą liczbę jednostek, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości podania szczegółowych powodów podjętej decyzji i w związku z tym przekazuje się odpowiedzi standardowe, urzędnik zapewni, że w terminie późniejszym dostarczy indywidualną argumentację obywatelowi, który zwróci się z wyraźną odnośną prośbą”. Takie zachowanie pracownika Starostwa wskazano w standardzie 4 (**kierowanie się rzeczową argumentacją, jeżeli w rozpatrywana sprawie występują różne opinie**).

Standard 6 pozwalający na realizację zasady profesjonalizmu wymaga od pracowników Starostwa **kierowania się standardami obsługi**

⁴⁸ Art. 10 kpa. „§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. § 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. § 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1”.

⁴⁹ Art. 11 kpa. „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”.

klienta oraz wysoką kulturą osobistą, również wobec współpracowników. Standard tworzą dwa uzupełniające się elementy: pierwszy to kierowanie się standardami obsługi klienta, drugi – kierowanie się wysoką kulturą osobistą. Standardy obsługi klienta powinny zostać uregulowane w drodze wewnętrznych aktów Starostwa – w postaci podręcznika standardów, procedury obsługi klienta lub sformułowanych zaleceń.

Kultura osobista definiowana jest jako „ogół sposobów postępowania jednostki, jej metod działania, jej myśli, pojęć, poglądów, wytworów jej działalności” (Włodarczyk, 2003, s. 955). Na kulturę pracownika wpływ mają nie tylko zasady *savoir vivre* towarzyskiego, ale również kultura organizacji (oparta o jej wartości) oraz etykieta biznesowa. *Savoir vivre* to „sztuka życia, sztuka, do której potrzebne są *bon ton* i ogłada, dobre wychowanie, *kindersztuba* i dobre maniere, która wymaga znajomości i przestrzegania form towarzyskich, kodeksu towarzyskiego, protokołu, konwenansu, etykiety, do której potrzebna jest kultura osobista i kultura współżycia, która rodzi dobre obyczaje i dobre zachowania (PARP, 2014, s. 5). Kultura organizacyjna to z kolei „ogół tych wytworów, myśli i działań, wartości, sposobów postępowania, które zostały uznane i przyjęte przez zbiorowość i nabrały ważności dla jej członków, wyznaczając zachowania uważane za obowiązkowe (...), jest całością żywych, aktualnych, funkcjonujących wytworów i wzorów odgrywających uznaną rolę w życiu członków zbiorowości” Włodarczyk, 2003, s. 955). Etykieta biznesu „opisuje najważniejsze standardy zachowań wśród pracowników, mających na celu wzajemne okazywanie sobie szacunku, zarówno na linii pracownik- pracownik, jak również pracownik-pracodawca i odwrotnie (PARP, 2014, s. 14). W przypadku administracji publicznej na pojmowanie pojęcia kultury osobistej wpływa w znaczący sposób drugi ze wskazanych czynników, czyli kultura organizacyjna – to ona kształtuje zachowania całej organizacji oraz pracownika jako jednostki. Elementem kultury organizacyjnej jest również **stosowny dobór ubioru do powagi i miejsca wykonywania pracy** (standard 7). Związek między ubiorem a profesjonalizmem dostrzeżono w Kodeksie Etyki w 2009 roku, kiedy dodano dodatkowy standard postępowania pracowników Starostwa, wskazując w pkt 8, że „Pracownik samorządowy dla zachowania powagi urzędu i stanowiska pracy zobowiązany jest do stosowania właściwego ubioru, ozdób oraz utrzymania czystości i porządku w miejscu pracy” (§ 1 ust 1 Zarządzenia z 2009). Kwestii ubioru urzędników nie regulują przepisy prawa pracy – poza odzieżą roboczą i ochronną. *Dress code* nie należy do

żadnej z tych kategorii, dlatego kwestie tzw. reprezentacyjnej odzieży służbowej pozostawione zostały w gestii pracodawcy (Danowska, b.d). Wygląd pracowników – jak podkreślono w Kodeksie Etyki w Starostwie w Pruszkowie – powinien być dostosowany do miejsca wykonywania pracy. Zapisy dotyczące obowiązku noszenia określonego rodzaju odzieży podczas wykonywania przez pracowników obowiązków służbowych najczęściej umieszczane są w Regulaminie Pracy.

Szeroko uregulowana została również **ZASADA ODPOWIEDZIALNOŚCI**. W § 4 ust 7 Kodeksu Etyki znalazły się rozwiązania dotyczące odpowiedzialności zawodowej w zakresie odpowiedzialności za wykonywanie własnych obowiązków służbowych oraz odpowiedzialności za funkcjonowanie całego Starostwa. Zasada odpowiedzialności realizowana powinna być przez dwie grupy standardów: pierwsza wiąże się z odpowiedzialnością indywidualną za podejmowane decyzje, druga – z odpowiedzialnością za funkcjonowanie całego Starostwa. Pierwsza grupa standardów wiąże się z postawą pracownika w zakresie podejmowania decyzji i ponoszenia odpowiedzialności za rezultaty działań – z uwzględnieniem obiektywnej analizy dostępnych informacji i rozwiązań. W pierwszej grupie znalazło się **nieuchylanie się od podejmowania rozstrzygnięć oraz wynikających z nich konsekwencji** (standard 1), **przewidywanie skutków, w tym finansowych i społecznych podejmowanych rozstrzygnięć** (standard 2), **nieprzekazywanie bez zgody przełożonego swych obowiązków innym pracownikom** (standard 3) oraz **niepodejmowanie prób przeniesienia odpowiedzialności na innego pracownika** (standard 4). Zgodnie ze standardami zawartymi w Kodeksie Etyki pracownik nie powinien unikać podejmowania decyzji, przenosząc odpowiedzialność za ich podjęcie, realizację i skutki na inne osoby. Powinien brać odpowiedzialność za decyzje podejmowane w oparciu o obiektywną, wiarygodną i dokładną analizę informacji. Oznacza to samodzielność w rozwiązywaniu problemów w ramach posiadanych kompetencji, włącznie z umiejętnością rozpoznania istoty problemu. Pracownik Starostwa nie powinien również przenosić swoich zadań i odpowiedzialności na współpracowników, ale powinien – w ramach przewidywania skutków swoich decyzji – współpracować z innymi pracownikami Starostwa (zgodnie z art. 7b kpa)⁵⁰.

⁵⁰ Art. 7b kpa. „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność

Ma to związek z drugą grupą działań, czyli wspieraniem działań całego Starostwa. Odpowiedzialność nałożona na poszczególnych pracowników nie pełni roli represyjnej, ale jest – zgodnie z doktryną prawa administracyjnego – środkiem do poprawy funkcjonowania administracji i usprawnienia jej działania (Ostapczuk, 1978). Odpowiedzialność indywidualna jest zatem elementem sprawności i poprawności działania Starostwa. A zatem pozwala na realizację standardów należących do drugiej ze wskazanych grup, w postaci **wspierania działań usprawniających pracę Starostwa** (standard 5) i **przeciwdziałania powstawaniu i eliminowanie nieprawidłowości w pracy własnej i innych pracowników** (standard 6). Warto podkreślić, że gotowość ponownego przemyślenia decyzji i przyznanie się do błędu, również w przypadku naruszenia prawa lub interesu jednostki, wynika z treści art. 12 ust. 3 EKDA. Zgodnie z nim w przypadku popełnienia błędu, urzędnik powinien przeprosić i starać się skorygować negatywne skutki w jak najwłaściwszy sposób, informując o ewentualnych możliwościach odwołania się. Takie działanie wynika z treści standardu 7, zakładającego **zgłaszanie zauważonych nieprawidłowości w wykonywanych zadaniach oraz przedkładanie przełożonym propozycji rozwiązania tych nieprawidłowości**. Zachowanie określane w tym standardzie określane jest pojęciem *whistleblowingu*. Definiowane jest jako „ujawnienie przez pracownika nielegalnych, niemoralnych lub bezprawnych praktyk dokonywanych w miejscu pracy – poprzez poinformowanie osób, które są zdolne do podjęcia skutecznych działań dla ich powstrzymania” (Rogowski, 2007, s. 1). Ochrona osób zgłaszających nieprawidłowości przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami ze strony współpracowników lub przełożonych zawarta została w Dyrektywie z 2019/1937. Zgodnie z pkt 45 Dyrektywy zgłoszenia mogą być składane za pośrednictwem trzech kanałów informacji: wewnętrznym (zgłoszenie przełożonemu), zewnętrznym (właściwy organ lub instytucję, która będzie przyjmować zgłoszenia zewnętrzne) lub ujawnienia publicznego (przekazanie informacji za pośrednictwem mediów społecznościowych, mediom tradycyjnym, związkom zawodowym czy innym organizacjom). Zgłoszenia mogą dotyczyć nie tylko prawa administracyjnego, ale również innego rodzaju nieprawidłowości, np. zatrudnianie pracowników niespełniających ustawowych wymagań. Sposób postępowania w przypadku zgłoszeń wewnętrznych powinny zawierać wewnętrzne

postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

procedury. Podstawę prawną stanowi prawo unijne, ponieważ nie zostały wprowadzone rozwiązania w tym zakresie na szczeblu krajowym⁵¹.

W § 4 ust 8 Kodeksu Etyki z 2017 roku uregulowana została **ZASADA UPRZEJMOŚCI I ŻYCZLIWOŚCI**. Człowiek uprzejmy to osoba „zachowująca formy towarzyskie, grzeczna; usłużna w stosunku do innych” (Szymczak, 1995c, s. 569), życzliwy – osoba „dobrze komuś życząca; przyjaźnie usposobiona, przychylna” (Szymczak, 1995c, s. 1027). Problematykę tę podnosi art. 24 ust. 2 pkt. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, który wskazuje obowiązek zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami. Zasada uprzejmości określona została również w art. 12 EKDA, stanowiąc, że „1. Urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie, i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny. 2. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy w danej sprawie, kieruje obywatela do urzędnika właściwego. 3. W przypadku popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik składa stosowne przeprosiny i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w możliwie najwłaściwszy sposób, informując jednocześnie o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z artykułem 19 Kodeksu”.

Zasada ta w Kodeksu Etyki z 2005 i 2009 wskazywała, że „Pracownicy samorządowi dbają o dobre imię Powiatu i Starostwa, godnie zachowują się w miejscu pracy i poza nim, są uprzejmi i życzliwi w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami” (pkt 2). Standard 7 w Kodeksie Etyki z 2017 roku wskazuje, że **w kontaktach z obywatelami pracownicy zachowują się uprzejmie oraz są pomocni, dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania**. Poza uprzejmością w standardzie zawarte są trzy istotne dla postępowania pracownika Starostwa kwestie. Ponieważ pojęcie uprzejmości jako cechy urzędnika zostało już wcześniej zdefiniowane, uwagę należy zwrócić na pierwsze wyrażenie, czyli „bycie pomocnym”. Administracja pełni rolę służebną (*administrare* - bycie pomocnym), a zatem urzędnik powinien – zgodnie z art. 12 ust 1 EKDA – być „usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie,

⁵¹ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, UC 101. Projekt zgłoszony przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 1 dnu 18 października 2021.

i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny”. Można zatem stwierdzić, że urzędnik pomocny to urzędnik otwarty na problemy obywateli, którzy zgłosili się do urzędu. W standardzie 7 znalazł się również zapis, zgodnie z którym pracownicy Starostwa w kontaktach z obywatelami powinni dbać o dobre stosunki międzyludzkie oraz przestrzegać zasad poprawnego zachowania. Takie zachowanie wynika wprost z zasady profesjonalizmu i standardu 6 (kierowanie się standardami obsługi klienta oraz wysoką kulturą osobistą, również wobec współpracowników).

Realizacja zasady uprzejmości wymaga również **poszanowania godności i prywatności interesanta** (standard 1). Zasada ochrony godności człowieka to zasada konstytucyjna wyrażona w art. 30 Konstytucji RP, która stanowi, że „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Godność człowieka wyrażona w konstytucji to tzw. godność osobowa, która oznacza, że „człowiek zawsze jest postrzegany jako cel sam w sobie, nigdy jako środek do osiągnięcia jakiegokolwiek — chociażby najbardziej doniosłego — celu” (Zieliński, 2019, s. 111). Jest to godność przyrodzona (każdy człowiek jest wyposażony w godność wynikającą z faktu bycia człowiekiem), niezbywalna (osoba nie może przenieść swojej godności lub jej się zrzec) i nienaruszalna (jest niepodzielna i nie można się jej pozbyć w całości). Na administracji publicznej leży obowiązek poszanowania godności każdego człowieka – bez względu na jego indywidualne cechy. Jest to tzw. nienaruszalność normatywna, która „nie powinna być nigdy poświęcana dla realizacji innych dóbr i stąd nie powinna być ważona względem innych wartości” (Zieliński, 2019, s. 113). Obywatel przychodzący do rzędu nie powinien być traktowany jako środek do realizacji założonych przez państwo celów zakładanych przez państwo, ale jako „punkt odniesienia dla działań władz publicznych, dla działań państwa” (TK, 2001, K 11/00). Z prawa do godności wypływa prawo do prywatności. Jest to podstawowe prawo konstytucyjne wyrażone w art. 47 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Jest to prawo podmiotowe, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo do ochrony określonych sfer życia oraz decydowania w sprawach

swojego życia. Prawo do prywatności wiąże się z ochroną życia rodzinnego i dobre imienia przy jednoczesnym zakazie ingerencji w wolność życia osobistego. Trybunał Konstytucyjny (2013) podkreśla, że „Wolność ta jest również jeszcze jednym z przejawów ogólnej wolności człowieka (art. 31 ust. 1) oraz wolności osobistej sensu stricto, zagwarantowanej przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Obie normy konstytucyjne zawarte w art. 47 Konstytucji określa się powszechnie jako prawo do prywatności” (U 2/11). Prawo do prywatności wiąże się z tworzeniem przestrzeni i podejmowaniem aktywności wolnej od kontroli innych podmiotów – w tym również administracji publicznej (Braciak, 2002). Wynika to wprost z art. 76 Konstytucji RP, który stanowi, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

W powiązaniu ze wskazanymi cechami godności, na pracowników Starostwa nałożony został obowiązek **prowadzenia spraw z wrażliwością i uwzględnieniem wieku, statusu społecznego oraz zdolności rozumienia przepisów przez interesanta** (standard 2) oraz **unikania zachowania i stwarzania sytuacji, które mogłyby powodować poczucie dyskomfortu interesanta** (standard 3). Przywołane standardy są elementem zarządzania etycznego, które – w powiązaniu do wcześniejszych standardów zawartych w uregulowaniach ustawowych i pożądanym sposobom postępowania urzędników – dotyczą sprawności ich stosowania w praktyce. Szczególne znaczenie nadano wrażliwości urzędników oraz ich kreatywności w podejściu do obywatela. Od pracowników Starostwa oczekuje się, że działając w oparciu o istniejące struktury organizacyjne i procedury, będą wykorzystywać własną wrażliwość etyczną do poprawy wizerunku Starostwa jako urzędu działającego zgodnie z wartościami etycznymi. Pracownicy zobowiązani zostali nie tylko do sprawnego załatwienia spraw, ale również do pomocy obywatelom – w szczególności osobom, które mogą mieć kłopoty ze zrozumieniem funkcjonowania administracji i podejmowania decyzji administracyjnych. W standardzie 3 przywołane zostało pojęcie „dyskomfortu interesanta”. Jak podkreśla J. Korczak w tym przypadku chodzi o „metody i techniki sprawnego administrowania, ale też odpowiednia kulturę odnoszenia się do osoby interesanta. Nie idzie tu o administracyjny savoir-vivre (...), ale o takie już szczególne rozwiązania, które niepełnosprawnym niedowidzącym, niedosłyszącym czy niemówiącym umożliwiają kontakt i załatwienie swojej sprawy bez

poczucia dyskomfortu czy wręcz dyskryminacji” (Korczak, 2018, s. 225). Stawiane pracownikom wymagania wiążą się z koniecznością posiadania przez nich odpowiedniej wiedzy i umiejętności, co powinno znaleźć swój wyraz w szkoleniach dla pracowników.

Ostatnia zasada wyrażona w § 4 ust 9 Kodeksu Etyki to **ZASADA LOJALNOŚCI**. Człowieka lojalnego cechuje „postawa, postępowanie zgodnie z przepisami prawa; prawomyślność, praworządność (...), prawość, wierność, rzetelność w stosunkach z ludźmi (...), postępowanie zgodnie z polityką rządu” (Szymczak, 1995c, s. 47). W przypadku tej zasady działanie pracownika Starostwa powiązane jest z budowaniem właściwego wizerunku pracodawcy oraz realizacji podstawowej wartości Starostwa, jakim jest budowanie zaufania do administracji publicznej. Podkreślona została konieczność działania na rzecz dobra Starostwa i akceptowanie wartości wynikających z kultury organizacyjnej i zadań pełnionych przez Starostwo poprzez **akceptowanie, zgodnie z prawem i zasadami etyki, celów Starostwa i zadań zleconych przez przełożonego** (standard 1). Standard ten wynika wprost z art. 25 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że „do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego”. Stwierdzenie „zgodnie z prawem” można odnosić się z kolei do treści art. 25 ust 3 ustawy, który stanowi, że „Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony”.

Pracownicy zobowiązani są do kształtowanie właściwego wizerunku Starostwa poprzez odpowiednie zachowanie i **wyrażanie swoich opinii w sposób wyważony i powściągliwy oraz unikania stwierdzeń, które w jakikolwiek sposób naruszałaby powszechnie akceptowalne zasady dobrego zachowania** (standard 3). Zachowanie powściągliwe oznacza „panowanie nad sobą; umiarkowanie, zachowanie oględne” (Szymczak, 1995b, s. 836), zachowanie wyważone – „starannie przemyślane, dobrane; niepoddające się emocjom w swoich ocenach”. Zachowanie pracownika Starostwa nie powinno w żaden sposób naruszać dóbr osobistych mieszkańców Powiatu i osób odwiedzających Starostwo w celu załatwienia swoich spraw. Użyte stwierdzenie „powszechnie akceptowalne zasady dobrego zachowania” wskazuje, że chodzi zarówno

o szeroko rozumiane pojęcie dobra osobistego⁵², jak też wszystkie zachowania mogą je naruszyć (nie tylko o działania o charakterze bezprawnym). Pracownicy Starostwa w swoich wypowiedziach (pisemnych i ustnych) nie powinni dokonywać oceny cech i zachowania obywateli, ponieważ każda z nich może zostać uznana za godząca w jego dobre imię. W przypadku ocen jednoznacznie negatywnych takie wypowiedzi mogą zostać uznane przez obywatela za narażające go na utratę zaufania w życiu osobistym i zawodowym. Mimo braku obowiązujących norm prawnych, które w sposób bezwzględny regulowałyby nie tylko formę decyzji administracyjnej i jej obligatoryjne elementy, ale również treść uzasadnienia, pracownicy nie mogą – jeśli zachodzi taka konieczność – wykraczać poza granice dopuszczalnej normami społecznymi krytyki. Dlatego tak ważna jest również profesjonalna, rzeczowa i oparta na podstawach faktycznych i prawnych analiza dowodów, na których pracownik Starostwa bazował przy formułowaniu wniosków.

Zasada lojalności obowiązuje pracowników nie tylko w środowisku pracy, ale obejmuje również sferę prywatną pracowników. W Kodeksie jako standard postępowania pracowników wskazano **niekomentowanie i nienawiązywanie rozmów na temat sfery życia prywatnego innych pracowników Starostwa lub interesantów** (standard 5). Tak sformułowany standard można odnieść bezpośrednio do tworzenia i rozpowszechniania plotek oraz pogłosek na temat innych osób. Jak podkreśla E. Błachowicz-Wolny (1995) „plotka dotyczy spraw osobistych innych ludzi, pogłoska natomiast – spraw większej doniosłości, bardziej ogólnych. Jednak podstawą obu form komunikacji jest niewątpliwie to, że zawierają wieloznaczną treść, nadającą się do dowolnej interpretacji w zależności od potrzeb czy też specjalnych umiejętności nadawcy” (s. 37). Standard ten nie ogranicza swobody wypowiedzi pracownika Starostwa, ale naturalną potrzebę nawiązania kontaktu werbalnego z innymi osobami i bycia przez nie wysłuchanym (Gronowski, 2016). Jest to również sposób na przeciwdziałanie wypowiedziom potencjalnie naruszającym dobra osobiste pracowników i interesantów poprzez przekazywanie niesprawdzonych informacji, które mogą zawierać wprowadzone

⁵² Art. 23 kc. [Dobra osobiste człowieka]. „Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

świadomie lub nieświadomie elementy nieprawdy. Jak podkreśla A. Jęczeń (2011) „plotka to niesprawdzona lub kłamliwa wiadomość powtarzana z ust do ust, najczęściej szkodząca czyjejś opinii” (111). Standard dotyczy przede wszystkim życia osobistego, a zatem ogranicza swobodę rozmów obracających się wokół spraw natury towarzysko-socjalnej i wzajemnego przekazywania sobie tego typu informacji przez pracowników Starostwa. O ile zastosowanie tego standardu przez pracowników nie budzi wątpliwości, o tyle powstaje pytanie o zakres obowiązku wynikający ze standardu 2, który nakłada na pracownika obowiązek **dementowania nieprawdziwych informacji dotyczących pracy Starostwa lub jego pracowników**. Wątpliwości pojawiają się z dwóch powodów. Pierwszy wiąże się z pojawieniem się problemu etycznego w sytuacji, kiedy potencjalnie nieprawdziwa informacja jest treścią pogłoski lub plotki (a zgodnie z treścią standardu 5 pracownik nie powinien w takich rozmowach uczestniczyć). Druga kwestia dotyczy pojęcia nieprawdziwej informacji oraz zdolności pracownika do jej identyfikacji. Brzmienie standardu powoduje, że pracownik powinien reagować tylko wówczas, kiedy informacja jest w sposób oczywisty nieprawdziwa i pracownik Starostwa nie powinien mieć żadnych wątpliwości co do tego faktu. W praktyce bardzo często pojawia się kwestia tzw. wariantywności i funkcjonowania różnych wersji przekazów. Zaangażowanie pracownika w dementowanie takich informacji musi zatem oznaczać, że postrzega on jej treść jako ważną i jednocześnie jako niegodną z prawdą. A zatem pracownik nie powinien reagować w każdym przypadku kiedy informacja zawiera negatywną treść na temat Starostwa i pracowników, a jedynie wówczas – zgodnie z literalnym brzmieniem standardu – jest to informacja w oczywisty sposób nieprawdziwa. W takim przypadku może to być również informacja z tzw. plotki czarnej, która pojawia się w przestrzeni publicznej i dotyczy niewłaściwego funkcjonowania urzędu lub skandalu z udziałem pracownika Starostwa – również w przypadku kiedy podawane jest wiarygodne (domniemane) źródło informacji (Kaus, Puppel, 2021). Można zatem wnosić, że w połączeniu analizowanych dwóch standardów pracownik Starostwa nie jest zobowiązany do dementowania informacji, które noszą znamiona plotki i padają podczas rozmowy na osobności – w trakcie rozmowy prywatnej lub w niewielkim gronie pracowników, ale powinien reagować w sytuacji podawania nieprawdziwych informacji – nawet w formie plotki lub pogłoski – pojawiającej się w przestrzeni publicznej.

Szczególną uwagę należy poświęcić ocenie dwóch standardów, których celem jest budowanie właściwego wizerunku starostwa. Standard 4 nakazuje pracownikom **niewyrażanie negatywnych opinii o pracy innych pracowników w obecności interesanta**. Treść tego standardu nie budzi wątpliwości, bowiem ograniczona została jedynie krytyka dokonywana w obecności interesanta. Jest to nałożenie na pracownika obowiązku zachowania zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów, które wiążą się z zachowaniem szacunku dla współpracowników i przełożonego. Powstrzymanie się od krytyki w obecności interesanta jest zatem ograniczeniem wypowiedzi publicznej i liczenie się z dobrym imieniem pracowników Starostwa. Standard nie nakłada prawa do krytyki w ogóle – a niedozwolona jest jedynie wypowiedź pracownika w nieodpowiednim miejscu i czasie (w trakcie obsługi interesantów). Wyrażana w obecności interesantów – niezależnie od formy – dezaprobata dla czynności lub decyzji innych pracowników Starostwa (również przełożonego) uznawana jest za przekroczenie granic dozwolonej krytyki (SN, 2004, I PK 487/03). Na pracownika został tym samym nałożony obowiązek odnoszenia się do ważnego interesu publicznego i obiektywnej oceny sytuacji. Nie może mieć natomiast miejsca podważanie decyzji innych pracowników Starostwa i przełożonego, nieoparte na argumentach merytorycznych. Podkreślić należy przy tym, że obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego w zakładzie pracy należy do podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 100 § 1 pkt 6 kp).

Ograniczenia krytyki dotyczy również standard 6, zgodnie z którym na pracowników Starostwa nałożono obowiązek **powściągania się od wyrażania publicznie oraz prywatnie opinii, które mogą zaszkodzić pozytywnemu wizerunkowi Starostwa i jego pracownikom**. Z treści standardu wynika, że zakaz dotyczy wszelkich krytycznych wypowiedzi pracowników Starostwa. Zakaz dotyczy wypowiedzi prywatnych i publicznych, a zatem nie ma znaczenia w jakim gronie i w jakich okolicznościach doszło do wyrażenia opinii na temat pracodawcy. Odmienne są natomiast konsekwencje takiego działania. Jeśli krytyka była prawdziwa, ale jednocześnie miała charakter prywatny i była wyrażona w prywatnej rozmowie lub gronie bliskich znajomych pracownik nie ponosi odpowiedzialności za pomówienie, które „może nastąpić bądź przez podanie pewnych informacji, choćby w postaci podejrzenia lub powtarzania pogłoski, czy to umyślnie przez pomawiającego zmyślanej, czy rzeczywiście krążącej, bądź w postaci skonkretyzowanego zarzutu”

(Mozgawa, 2019)⁵³. Pracownik nie powinien takich negatywnych opinii wygłaszać na forum publicznym, zgodnie bowiem z orzecznictwem Sądu Najwyższego „dla oceny granic dozwolonej krytyki istotny jest jej zasięg. Jeżeli bowiem jest wyrażona na forum publicznym (w obecności innych pracowników), to powinna być oceniana przy użyciu szczególnie surowych kryteriów” (SN, 2004, I PK 487/03). Taka krytyka może zostać uznana za naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych polegających na dbaniu o dobro zakładu pracy. Takie konsekwencje są zgodne z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Wolność wyrażania opinii), że każdy – a zatem również pracownik – ma prawo do wolności wyrażania opinii bez ingerencji władz publicznych, ale ograniczeniem z korzystania z tych wolności może być ochrona dobrego imienia i praw innych osób oraz zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych⁵⁴. Przywołany wcześniej art. 100 § 2 pkt 4 i 6 kp nakłada na pracownika obowiązek dbania o dobro zakładu pracy, zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę oraz przestrzegania zasad współżycia społecznego. Czy to jest jednak równoznaczne z zakazem

⁵³ Art. 212 kk. „§ 1. Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. § 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 za pomocą środków masowego komunikowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 3. W razie skazania za przestępstwo określone w § 1 lub 2 sąd może orzec nawiązkę na rzecz pokrzywdzonego, Polskiego Czerwonego Krzyża albo na inny cel społeczny wskazany przez pokrzywdzonego. § 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 odbywa się z oskarżenia prywatnego”.

⁵⁴ Artykuł 10 – Wolność wyrażania opinii 1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym. 2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

całkowitej krytyki pracodawcy? Odpowiedź jest jednoznaczna – nie. Wyraził to jednoznacznie ustawodawca w art. 22 § 1 kp stwierdzając, że „Pracownik ma prawo do konstruktywnej krytyki poczynań pracodawcy oraz stosunków panujących w zakładzie, ale nie może to wpływać na wypełnianie przez niego obowiązków pracowniczych i budować stanu konfliktu zarówno z pracodawcą, jak i ze współpracownikami”. Na mocy tego przepisu można stwierdzić, że pracownik ma prawo do krytyki. Istotne jest w tym przypadku stwierdzenie zawarte w standardzie o zakazie wyrażania „opinii, które mogą zaszkodzić pozytywnemu wizerunkowi Starostwa i jego pracownikom”. W praktyce za taką opinię można uznać każdą krytykę Starostwa jako pracodawcy oraz krytykę decyzji czy stanów rzeczy związanych z działalnością Starostwa. Pracodawca w żaden sposób nie może jednak takiej konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi nie może ograniczyć – ani w drodze w drodze umowy zawartej z pracownikiem, ani tym bardziej w drodze Kodeksu Etyki. Pracownik może bowiem „otwarcie, krytycznie i we właściwej formie wypowiadać się w sprawach dotyczących pracodawcy, zwłaszcza w sprawach dotyczących organizacji pracy” (SN, 2000, I PKN 11/00). W standardzie powinna znaleźć się wyraźnie wyartykułowana informacja, że chodzi o zakaz przekroczenia granic dozwolonej krytyki. Podkreślić należy, że kwalifikacja, czy określona krytyka jest dozwolona czy też przekracza dozwolone granice budzi wątpliwości doktryny i orzecznictwa. W efekcie forma analizowanego standardu może prowadzić do nieprawidłowych zachowań pracowników, a ukształtowane w ten sposób solidarność zawodowa może prowadzić do ukrywania nieprawidłowości w funkcjonowaniu Starostwa.

Przestrzeganie zasad Kodeksu i konsekwencje naruszenia jego zasad

W pkt 8 Kodeksu z 2005 roku uregulowano kwestie postępowania w związku z naruszeniem zasad określonych w Kodeksie. W treści zarządzenia Starosta zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Pruszkowie do zapoznania z treścią Kodeksu podległych im pracowników (§ 2 Kodeks 2005, 2009, 2017). W Kodeksie z 2005 roku w pkt 9 znalazł się zapis, że „Pracownicy są zobowiązani do zapoznania się z niniejszym Kodeksem, przestrzegania jego przepisów i kierowania się jego zasadami”, a w pkt 8 wskazano, że „Pracownicy za nieprzestrzeganie niniejszego Kodeksu ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną określoną w § 35 i § 36 Regulaminu pracy w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie”. W zmienionej treści Kodeksu

z 2009 roku uproszczony został zapis dotyczący odpowiedzialności pracowników i otrzymał brzmienie „Pracownicy za nieprzestrzeganie Kodeksu Etyki ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną określoną w Regulaminie Pracy w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie (pkt 9 Kodeksu zgodnie z § 1 ust 2 Zarządzenia z 2009 roku). Treść zasady zobowiązującej pracowników do zapoznania się z Kodeksem i przestrzeganiem wynikającym z jego przepisów pozostała bez zmian (pkt 10 Kodeksu 2009). W 2017 roku kwestie odpowiedzialności uregulowane zostały w Rozdziale III. W tej części Kodeksu wezwano wszystkich pracowników Starostwa Powiatowego do przestrzegania wynikających z Kodeksu zasad (§ 3). Podobne zobowiązanie zawarte zostało w § 5 Rozdziału 3, w którym wskazano, że „Pracownik obowiązany jest przestrzegać postanowień Kodeksu i kierować się jego zasadami”.

We wszystkich wersjach Kodeksu określono konsekwencje, które pracownik ponosi w przypadku naruszenia zasad zawartych w Kodeksie. Należy do nich odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna zgodnie z przepisami wynikającymi z obowiązującego prawa. Kwestie ochrony przestrzegania tych zasad uregulowane zostały dopiero w 2017 roku. Wprowadzono wówczas:

1. Zapis, zgodnie z którym każdy pracownik zobowiązany jest do potwierdzenia zapoznania się z treścią Kodeksu i złożenie oświadczenia, którego wzór stanowi załącznik do Kodeksu. Podpisane oświadczenie dołączone jest do akt osobowych pracownika (§ 7).
2. W przypadku pojawienia się podejrzenia o naruszenie postanowień Kodeksu przez pracownika, sprawa kierowana jest do Sekretarza, który w przypadku potwierdzenia tych podejrzeń może podjąć decyzję o zastosowaniu wskazanych w Kodeksie kar porządkowych. Jeżeli naruszenie tych zasad nosi jednocześnie znamiona przestępstwa, Sekretarz zawiadamia Starostę (§ 5).
3. W Rozdziale IV uregulowano kwestie monitoringu przestrzegania postanowień Kodeksu. Wszystkie uwagi i spostrzeżenia w przedmiocie obowiązywania i przestrzegania postanowień Kodeksu w formie pisemnej lub ustnej przyjmuje Sekretarz. Dalsze postępowanie zależy od charakteru oraz ważności wniesionych uwag i spostrzeżeń – Sekretarz może rozważyć możliwość poinformowania Starosty o konieczności przygotowania projektów wewnętrznych zmian przepisów i regulacji obowiązujących w Starostwie lub podjęcia innych stosownych działań (§ 6).

Zauważyć można, że przyjęte w Kodeksie Etyki rozwiązania nie wiąże się z obligatoryjnym wyciągnięciem konsekwencji. Zagrożenie sankcją ma charakter fakultatywny o czym świadczy wyrażenie, że w przypadku potwierdzenia podejrzeń naruszenia przepisów Kodeksu Etyki Sekretarz Powiatu może podjąć decyzję o zastosowaniu wskazanych w Kodeksie kar porządkowych. Oznacza to, że zastosowanie sankcji pozostawione zostało woli Sekretarza powiatu, a w przypadku naruszeń noszących znamiona przestępstwa – decyzji Starosty. Można zatem powiedzieć, że odpowiedzialność pracowników Starostwa w tym zakresie została powiązana ze stosunkiem pracowniczego podporządkowania.

Wnioski

Z zasad ustawy o pracownikach samorządowych wynika obowiązek przestrzegania prawa, dbałość o wykonywanie obowiązków z sposób efektywny i przy zachowaniu interesu publicznego oraz interesów obywateli, zachowanie tajemnicy przy jednoczesnej realizacji prawa do informacji oraz zachowanie uprzejmości i życzliwości w stosunku do pracowników i obywateli. Istotne jest godne zachowanie i podnoszenie kwalifikacji. Z zasad prawa administracyjnego, wyrażonych bezpośrednio w Kodeksie Etyki wynika zaufanie do organów władzy publicznej, zasada praworządności (legalności jako zasady konstytucyjnej), prawdy obiektywnej i uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie informacji stronom i innym uczestnikom postępowania. J. Zaleśny (2018) wskazuje, że w kodeksach etyki znajdują się często zasady szczegółowe wynikające z przepisów kpa. Widoczne są one również w analizowanym Kodeksie i obejmują „zasadę chcącemu nie dzieje się krzywda (*volenti non fit iniuria*), nie można przyznać więcej, niż domaga się tego strona (*ne eat iudex ultra petita partium*), zakaz czerpania korzyści z bezprawia (*ex iniuria ius non oritur*)” (s. 232).

Analizowany Kodeks Etyki przeciwdziałać powinien zidentyfikowanym przez R. Mertona dysfunkcjom funkcjonowania administracji publicznej, do których zaliczył „1) wyuczoną nieudolność, która oznacza, że urzędnicy działają rutynowo i nie są zdolni we właściwy sposób reagować na nowe okoliczności i wyzwania; 2) psychozę zawodową, która oznacza, że urzędnicy w toku wykonywania swoich obowiązków nabywają pewnych uprzedzeń czy antypatii, które następnie rzutują na postulowaną bezustanność ich pracy; 3) nadmierny formalizm, który nie uwzględnia subiektywnych czynników i innych zmiennych sytuacyjnych (tzw. rytualizm); 4) konformizm urzędników, którzy

hierarchię służbową utożsamiają z lojalnością wobec własnej grupy. Możliwe dysfunkcje i nieprawidłowości w funkcjonowaniu biurokracji ujmuje tzw. prawo Parkinsona, zgodnie z którym „praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas potrzebny na jej wykonanie” (*work expands as to fill the time available for its completion*)” (za: Szymanek, 2018, s. 31).

Kodeksy etyki w gminach powiatu pruszkowskiego (Brwinów, Michałowice, Piastów, Raszyn). Analiza i ocena

Mariola Pytlak

Sposób wprowadzenia Kodeksu etyki

Kodeks etyki może być sporządzony przez pracowników lub na zlecenie kierownika urzędu. W pierwszym przypadku decyzję o wprowadzeniu kodeksu etyki podejmują sami pracownicy. Na nich spoczywa również przeprowadzenie konsultacji w środowisku pracowników urzędu, przy gotowanie dokumentu i jego wdrożenie w urzędzie. Kodeks działa tylko wówczas, kiedy pracownicy zgadzają się z jego treścią i wspólnie ustalonymi regułami – dobrowolnie zgadzają się je przestrzegać, przy czym zobowiązanie składane jest wyłącznie wobec siebie, a nie przestrzeganie zasad wskazanych w Kodeksie nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami. Przygotowanie takiego dokumentu wymaga czasu oraz przeprowadzenia konsultacji ze wszystkimi pracownikami – tylko w taki sposób możliwe jest wypracowanie dokumentu przez nich akceptowanego. Może jednakże okazać się, że takie rozwiązanie nie będzie możliwe do wprowadzenia, a problemem może być brak więzi interpersonalnych wśród pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, istniejące w środowisku konflikty personalne lub roszczeniowe postawy niektórych pracowników. Znacznie łatwiejszym do przeprowadzenia rozwiązaniem jest przygotowanie dokumentu przez kierownika jednostki. W takim przypadku Kodeks etyki wprowadzany jest w drodze zarządzenia organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) na mocy art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Dokument ma w takim przypadku formalne podstawy i stanowi akt prawa wewnętrznie obowiązującego, a zatem jego przestrzeganie traktowane jest jako kolejny obowiązek pracowniczy.

W analizowanych gminach Kodeksy etyki przygotowane zostały przez kierowników urzędów i wprowadzone w drodze zarządzenia jako element prawa wewnętrznego. W Kodeksie etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie wskazano, że „Kodeks został przygotowany i zaakceptowany przez pracowników w związku z udziałem Gminy Raszyn w akcji „Przejrzysta Gmina”. Jest to istotna informacja na temat sposobu przygotowania dokumentu, przyjęto bowiem rozwiązanie mieszane –

kodeks stanowi akt prawa wewnętrznego, ale został przygotowany w oparciu o konsultacje z pracownikami⁵⁵.

Sposób przygotowania i wprowadzenia Kodeksu

Gmina	Wprowadzenie kodeksu	Zmiana (ewaluacja kodeksu)
Brwinów	Zarządzenie nr 7.2013 z dnia 11 lutego 2013 Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów Załącznik Nr 1	Zarządzenie nr 2.2018 z dnia 10 stycznia 2018 roku Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów Załącznik Nr 1
Michałowice	Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice regulaminu organizacyjnego Załącznik Nr 1	Zarządzenie Nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice
Piastów	Zarządzenie Nr 205 /2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010r w sprawie: nadania Urzędowi Miejskiemu w Piastowie „Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie”	
Raszyn	Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie	

⁵⁵ Akcja społeczna „Przejrzysta Polska” zainicjowana przez Gazetę Wyborczą w październiku 2004 i organizowana wspólnie z Fundacją Agory, Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności, Fundacją im. S. Batorego, Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Bankiem Światowym miała na celu propagowanie postaw antykorupcyjnych i poprawę jakości życia publicznego. Program skierowany był do samorządów lokalnych, które zobowiązane były – przy współpracy z organizacjami pozarządowymi – wprowadzić sześć zasad dobrego rządzenia: przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji, partycypacji społecznej, przewidywalności, fachowości i rozliczalności (Przejrzysta Polska, 2006).

Kodeks etyki stanowi dokument prawa wewnętrznego, wprowadzany w drodze zarządzenia organu wykonawczego – wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Treść zarządzenia organu wykonawczego

Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
Podstawa prawna: art. 104 ² Kodeksu pracy w związku z art. 33 ust 2 i 3 i 11a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych.	Podstawa prawna: art. 33 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym.	Podstawa prawna: art. 33 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym.	Podstawa prawna art. 33 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Raszyn z dnia 2 stycznia 2003 r
Wprowadzenie Regulaminu Pracy w brzmieniu stanowiącym załącznik do zarządzenia (§ 1).	Wprowadzenie Kodeksu Etyki w brzmieniu stanowiącym załącznik do zarządzenia (§ 1).	Wprowadzenie Kodeksu Etyki stanowiący załącznik do Zarządzenia (§ 1).	Wprowadzenie Kodeksu etyki przygotowanego i zaakceptowanego przez pracowników (akcja Przejrzysta Gmina) stanowiący załącznik do Zarządzenia (§ 1).
Wykonanie Zarządzenia przez Sekretarza Gminy (§ 4).	Wykonanie Zarządzenia przez Sekretarza Gminy (§ 2).	Wykonanie i nadzór nad realizacją Zarządzenia przez Sekretarza Miasta Piastowa (§ 2).	Wykonanie przez Naczelnika Wydziału Promocji i informatyki (§ 2).
Zobowiązanie kierowników do zapoznania podległych im pracowników z treścią Regulaminu Pracy (§ 2).			
Wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w sposób przyjęty w Urzędzie Gminy Brwinów (§ 5).	Wejście w życie z dniem podpisania (§ 3).	Wejście w życie z dniem 1 grudnia 2010 r. (§ 3).	Wejście w życie z dniem podpisania (§ 3).
Pieczczę imienna i podpis Burmistrza Arkadiusza Kosińskiego	Wersja elektroniczna: Id: A849AD88-7273-4DA7-9C43-4C194BADB5DD. Podpisany		Pieczczę imienna i podpis – z upoważnienia Wójta inż. Ireneusz Kwieciński

Zarządzenie wprowadzające Kodeks etyki ma charakter zarządzenia kierowniczego – jest formą działania organu samorządu terytorialnego w sprawach bieżących urzędu gminy. W analizowanych gminach

zastosowane zostały różne rozwiązania wprowadzenia Kodeksu Etyki. W gminie Brwinów Kodeks etyki stanowi element Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów – zarówno w wersji z roku 2013, jak i roku 2018⁵⁶. Samorząd w gminie Michałowice wprowadził Kodeks etyki w 2010 roku jako element Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice⁵⁷, a wersja z 2021 roku – stanowi odrębny element. Takie rozwiązanie przyjęte zostało również w Piastowie (Kodeks Etyki obowiązuje w wersji z 2010 roku) oraz w Raszynie (Kodeks Etyki obowiązuje w wersji z roku 2005).

Treść Kodeksu etyki

Treść Kodeksów etyki w samorządach nie jest regulowana prawnie. Zakres regulacji może zatem się różnić, a sam dokument może zawierać wyłącznie najważniejsze zasady i wartości mające znaczenie dla danej organizacji i które powinny być respektowane, lub też wskazywać

⁵⁶ Jest to konstrukcja hierarchiczna, bowiem Regulamin stanowi Załącznik do Zarządzenia, natomiast Kodeks Etyki – załącznik nr 1 do Regulaminu prowadzonego zarządzeniem – podobnie jak Karta obiegowa (załącznik nr 2), Tabela norm przydziału środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego dla pracowników obsługi Urzędu Gminy Brwinów (Załącznik nr 3), Wykaz prac wzbronionych kobietom (Załącznik nr 4), Polecenie wykonania pracy w godzinach nadliczbowych (Załącznik nr 5), Wniosek pracownika o udzielenie czasu wolnego w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych (Załącznik nr 6), Wniosek o urlop (Załącznik nr 7) i Oświadczenie pracownika (Załącznik 9).

⁵⁷ Zmienione przez Zarządzenie Nr 21/2011 Wójta Gminy Michałowice z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice. Zarządzenie Nr 6/2012 Wójta Gminy Michałowice z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice; Zarządzenie Nr 32/2012 Wójta Gminy Michałowice z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice; Zarządzenie Nr 227/2015 Wójta Gminy Michałowice z dnia 30 października 2015 r. zmieniające Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice Regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 204/2016 Wójta Gminy Michałowice z dnia 31 października 2016 r. zmieniające Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice Regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 83/2017 Wójta Gminy Michałowice z dnia 25 kwietnia 2017 r. zmieniające Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice Regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 57/2018 Wójta Gminy Michałowice z dnia 1 marca 2018 r. zmieniające Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice Regulaminu organizacyjnego.

szczegółowe sposoby (standardy) postępowania mające zapewnić realizację poszczególnych zasad.

Zawartość Kodeksów etyki

Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
		Preambuła	Preambuła
		Postanowienia wstępne – słownik	
Postanowienia ogólne: • cel, • słownik, • podmiot.	Przepisy ogólne: • cel, • słownik, • podmiot, • informacja o obowiązku podpisania oświadczenia,	Zasady ogólne: • podmiotów, • sankcje.	Zasady ogólne cel
Zakres: • przedmiot – 7 zasad, • standardy do każdej z zasad.	Zasady: • przedmiot – 6 zasad, • standardy do każdej z zasad.	Zasady: • cel Kodeksu, • przedmiot – 9 zasad.	Zasady: • przedmiot – 12 zasad, • ogólny opis standardów.
		Wykonywanie zadań – standardy postępowania jako zasady ogólne	
	Rejestr korzyści		
Odpowiedzialność z tytułu nieetycznego zachowania	Przepisy Końcowe • zakres obowiązków przestrzegania i upowszechniania • zakres odpowiedzialności za nieetyczne zachowanie.	Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa	
		Postanowienia końcowe • zakres obowiązków, • informacja o oświadczeniu	Postanowienia końcowe: • zakres obowiązków, • zakres podmiotowy.
Oświadczenie	Oświadczenie		

O treści kodeksu decyduje autor, przy czym z reguły poza tytułem mieści się w nim część ogólna (cel kodeksu oraz zakres dokumentu – przedmiotowy i podmiotowy), część szczegółowa (zasady i ewentualnie standardy postępowania z objaśnieniem) oraz postanowienia końcowe z ewentualnym wprowadzeniem sankcji nieetyczne przestrzeganie (nieprzestrzeganie przepisów kodeksu).

Grupa docelowa Kodeksu

Normy kodeksu etyki powinny obowiązywać wszystkich urzędników bez względu na zajmowane stanowisko. Normy dotyczą wykonywania obowiązków służbowych i obejmują relacje z tzw. klientami wewnętrznymi urzędu (kontakty z innymi pracownikami – współpracownikami, z przełożonymi i podwładnymi) oraz z klientami zewnętrznymi (obywatelami zgłaszającymi się do urzędu lub współpracującymi z nim). W kodeksach mogą się również znaleźć regulacje obligujące pracowników do określonego zachowania poza urzędem – najczęściej dotyczy to godnego zachowania i reprezentowania urzędu na zewnątrz. Oznacza to, że kodeksowi etycznemu można przypisać dwojakie znaczenie: „znaczenie zewnętrzne to kreowanie pozytywnego wizerunku urzędu; kodeks staje się jednym z elementów public relations; z punktu widzenia etyki otwiera to możliwość kształtowania relacji ze społeczeństwem na podstawie wartości wzajemnego szacunku i zaufania; znaczenie wewnętrzne – dla etosu bardziej bezpośrednio; kodeks ma jednoczyć pracowników urzędu wokół jego misji; ma wskazywać akceptowany system wartości, definiować relacje, jakie powinny funkcjonować w grupie, uwyrażniać i eliminować konflikty interesów, pomagać w sytuacjach dylematu moralnego (Bąk 2007, s. 86).

W analizowanych kodeksach podjęto próbę zdefiniowania ogólnych pojęć w nim stosowanych – w szczególności pojęcie pracownika. Kodeks etyczny przeznaczony został dla wszystkich pracowników – takie rozwiązanie zawarto w trzech kodeksach. W § 2 ust 3 Kodeksu w gminie Brwinów dotyczy wszystkich pracowników – *pracownikiem Urzędu jest pracownik bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy*. W przypadku Kodeksu etyki w gminie Piastów informacja ta została powtórzona w pkt 3 Preambuły (*Ilećroć w niniejszym kodeksie jest mowa o Pracowniku – należy przez to rozumieć pracownika Urzędu Miejskiego w Piastowie posiadającego status pracownika samorządowego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458)) oraz w art. 1 ust 2 (Zasady określone w Kodeksie obowiązują wszystkich pracowników posiadających status pracownika samorządowego o którym mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).*

Sposób informowania pracowników o treści Kodeksu Etyki

Gmina	Zarządzenie	Kodeks etyk – załącznik do zarządzenie
Brwinów	Zobowiązanie kierowników referatów, biur, zespołów i koordynatorów samodzielnych stanowisk do zapoznania podległych pracowników z treścią Regulaminu Pracy (§ 2). Zobowiązanie Sekretarza Gminy Brwinów do wykonania Zarządzenia (§ 3).	
Michałowice	Zobowiązanie Sekretarza Gminy do wykonania Zarządzenia (§ 3).	Pracownicy Urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników (Postanowienia końcowe, § 11 ust 3)
Piastów	Zobowiązanie Sekretarza Miasta Piastowa do wykonania i nadzoru nad realizacją Zarządzenia (§ 3).	Kierownictwo Urzędu upowszechnia zasady zawarte w kodeksie wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad (Postanowienia końcowe, art. 12 ust 3)
Raszyn	Zobowiązanie Naczelnika Wydziału Promocji i Informatyki do wykonania zarządzenia (§ 3).	Pracownicy przyjmują treść wspólnie wypracowanego Kodeksu Etyki (Postanowienia końcowe)

W Kodeksie etyki w gminie Raszyn informacja zawarta została w pkt 3 Postanowień końcowych i przyjęła postać stwierdzenia *Postanowienia Kodeksu obowiązują wszystkich pracowników Urzędu Gminy Raszyn, bez względu na rodzaj wykonywanej pracy, wymiar czasu pracy oraz zajmowane stanowisko*. Zakres definicyjny rozszerzono jedynie w przypadku Kodeksu etyki w Michałowicach – dodatkowo zdefiniowano pojęcie etyki i korupcji. Zgodnie z § 2 *Etyka oznacza normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości, przyjęte przez społeczeństwo, na praktykę dnia codziennego*. W Kodeksie etyki w gminie Michałowice zdefiniowane zostało również pojęcie korupcji. Zgodnie z treścią § 3

Korupcja rozumiana jest jako nadużycie stanowiska publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści (obejmuje płatne faworyzowanie, nepotyzm, nadużycie kompetencji wynikających z pełnionej funkcji w celu uzyskania korzyści, przekupstwo, kradzież majątku publicznego lub środków publicznych, przestępstwa księgowe oraz obrót środkami finansowymi, pochodzącymi z działań korupcyjnych).

W trzech gminach (Brwinów, Michałowice, Piastów) pracownicy składają również oświadczenie o zapoznaniu się z treścią Kodeksu. W Kodeksie etyki w gminie Piastów wskazano, że *oświadczenie o zapoznaniu się pracownika z Kodeksem winno być załączone do akt osobowych (art. 12 ust 2). Do Zarządzenia wprowadzającego Kodeks etyki nie został dołączony wzór takiego oświadczenia. W Gminie Brwinów jest to ogólne oświadczenie o zapoznaniu się z treścią całego regulaminu pracy, którego załącznik stanowi Kodeks etyki.*

Załącznik nr 8
do Regulaminu pracy wprowadzonego Zarządzeniem Nr 4. 2018
Burmistrza Gminy Brwinów z dnia 10 stycznia 2018 r.

.....
(imię i nazwisko pracownika)

.....
(komórka organizacyjna)

OŚWIADCZENIE

Oświadczam, że zapoznałem/am się z treścią przepisów Zarządzenia nr.....
w sprawie regulaminu pracy Urzędu Gminy Brwinów i zobowiązuje się do jego
przestrzegania.....

.....
(czytelny podpis pracownika)

Wskazano, że: *Podanie Regulaminu Pracy do wiadomości pracowników następuje przez wyłożenie w Referacie kadr i Organizacji oraz we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu Gminy Brwinów z tym, że w odniesieniu do pracowników nowo zatrudnionych obowiązek zapoznania ich z regulaminem ciąży na pracowniku ds. kadr. Bezpośredni przełożeni zobowiązani są niezwłocznie przyjąć od pracowników stosowne oświadczenie na piśmie o zapoznaniu i zobowiązaniu się do przestrzegania*

regulaminu Oświadczenie stanowiące załącznik nr 8 do regulaminu zaopatrzone w podpis pracownika i datę jest dołączone do akt osobowych pracownika (§ 45 Postanowienia końcowe).

W Urzędzie Gminy w Michałowicach pracownik składa niezwłocznie po zawarciu umowy o pracę w urzędzie oświadczenie o zapoznaniu się z przepisami Kodeksu Etyki – wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 1 do Kodeksu Etyki, Oświadczenie dołącza się do umowy o pracę (§ 6 ust 1).

Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 40/2021

Wójta Gminy Michałowice

z dnia 9 marca 2021 r.

Załącznik Nr 1 do Kodeksu Etyki pracowników

Urzędu Gminy Michałowice

.....
Imię i nazwisko pracownika

.....
Komórka organizacyjna

OŚWIADCZENIE

Upierzony o odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej oświadczam, że zapoznałem/am się z postanowieniami Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice i zobowiązuje się do przestrzegania zasad z niego wynikających.

Reguły, dnia

.....
podpis pracownika

Istotne znaczenie dla skuteczności działania Kodeksu etyki ma sposób poinformowanie pracowników o istnieniu takiego kodeksu i zapoznanie ich z treścią zasad (jeśli nie brali udziału w jego stworzeniu). We wszystkich analizowanych Kodeksach etyki kierownik urzędu zawarł zobowiązanie do wprowadzenia kodeksu w treści wydanego zarządzenia. W Kodeksach etycznych w gminie Brwinów (§ 3), Michałowice (§ 3) i Piastów (§ 2) do wykonania zarządzenia zobowiązany został Sekretarz Gminy (Miasta). W przypadku Piastowa Sekretarz został zobowiązany również został do nadzoru nad wprowadzeniem zarządzenia w życie (§ 2). W gminie Raszyn, wójt zobowiązał do wprowadzenia Kodeksu etyki Naczelnika Wydziału Promocji i Informatyki (§ 2). Dodatkowo w zarządzeniu Burmistrza Gminy Brwinów zawarte zostało zobowiązanie dla kierowników referatów, biur, zespołów i koordynatorów samodzielnych stanowisk do zapoznania podległych pracowników z treścią Regulaminu Pracy (§ 2). W pozostałych przypadkach taki obowiązek wprowadzony został w Postanowieniach końcowych Kodeksu etyki.

Wartości i zasady etyczne

Kodeks etyki powinien określać najważniejsze wartości i zasady postępowania pracownika. Jak podkreśla L. Bartkowiak i T. Maksymiuk (2018b) „Kodeks etyki zawodowej powinien być przedstawiony hierarchicznie – oddawać nie tylko w swojej treści, ale także w konstrukcji hierarchiczne uporządkowanie norm (i wyrażanych przez nie wartości), w tym przede wszystkim wartość naczelną systemu moralności zawodowej. Uporządkowane hierarchicznie normy winny ukazywać zobowiązania dodatkowe przedstawicieli zawodu – ważniejsze najpierw, mniej ważne potem. Wszystkie normy, bez podziału lub ujęte w również hierarchicznie przedstawione rozdziały, powinny być podane w odpowiedniej formie zobowiązania (kategoryczne, dobrowolne)” (s. 34). Taką strukturę mają analizowane kodeksy.

Wskazywane w Kodeksach zasady i standardy postępowania wynikają wprost z przepisów prawa (ustawa o pracownikach samorządowych oraz kpa) oraz zasad zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji⁵⁸. Niektóre z zasad zaczerpnięte zostały z zasad etyki służby cywilnej zawartych w rozdziale 2 Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953). Autorzy kodeksów korzystają również z kodeksów obowiązujących w innych gminach, o czym świadczyć mogą powtarzające się identyczne formuły w analizowanych kodeksach. Warto zwrócić uwagę na Preambułę Kodeksu etyki w Piastowie z 2010 roku i Raszynie z 2005 roku, które zawierają identyczną treść: *Mając na względzie podstawowe kryteria wykonywania zadań powierzonych pracownikom Urzędu Miejskiego w Piastowie oraz dostrzegając konieczność pełnej ich realizacji w praktyce, ustanawia się Kodeks Etyki Pracowników Urzędu...*⁵⁹.

⁵⁸ Zostały one omówione w części poświęconej analizie Kodeksu etyki obowiązującym w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie.

⁵⁹ Identyczne zdanie znajduje się m. in. w Kodeksie etyki w Skrzyszowie z 2010 roku (Mając na względzie podstawowe kryteria wykonywania zadań powierzonych pracownikom Urzędu Gminy w Skrzyszowie oraz dostrzegając konieczność pełnej ich realizacji w praktyce, ustanawia się Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy w Skrzyszowie), Kodeksu etyki w Głogowie z 2013 roku (Mając na względzie podstawowe kryteria wykonywania zadań powierzonych pracownikom Urzędu Miejskiego w Głogowie oraz dostrzegając konieczność pełnej ich realizacji w praktyce, ustanawiamy Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miejskiego w Głogowie), Kodeksie etyki w Kobylnicy (Mając na względzie podstawowe kryteria wykonywania zadań

Spisanie zasad w postaci Kodeksu Etyki i przyjęcie ich do stosowania nie zostało przez mieszkańców analizowanych gmin ocenione jednoznacznie⁶⁰. Co trzeci mieszkaniec (a w gminie Michałowice nawet co drugi) nie umiał wydać w tej kwestii jednoznacznej opinii. Liczba osób uznających zasadność takiego rozwiązania była porównywalna z liczbą osób negujących konieczność sformalizowania zasad etycznych. Oznacza to, że mieszkańcy oczekują od pracowników postępowania zgodnego z powszechnie akceptowanym systemem wartości, ale nie widzą konieczności zapewnienia rzetelnego i bezstronnego pełnienia służby publicznej poprzez zapisywanie tych zasad w Kodeksie etyki. Można zatem powiedzieć, że kodyfikacja norm moralnych bardziej potrzebna jest pracownikom samorządowym (jako pomoc i przewodnik w podejmowaniu decyzji) niż mieszkańcom gminy.

W jakim zatem celu wprowadzane są kodeksy etyki? Każdy z analizowanych Kodeksów etyki prezentuje cele wprowadzenia dokumentu – z uwzględnieniem wartości. Najważniejszym celem obecnym we wszystkich analizowanych Kodeksach etyki jest wyznaczenie standardów postępowania pracowników Urzędu podczas pełnienia obowiązków służbowych. W Brwinowie podkreślono, że standardy te mają znaczenie *zarówno podczas pełnienia obowiązków zawodowych, jak i w czasie wolnym od pracy* (§ 1). W trzech pozostałych Kodeksach etycznych zwrócono uwagę na pełnienie przez pracowników samorządowych służby publicznej rozumianej *nie tylko jako wykonywanie poleceń zwierzchników, lecz również jako służenie interesom państwa i społeczności lokalnej oraz postępowanie zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie* (§ 1, Michałowice), *wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej* (art. 1, Piastów) lub *wykonywanie zadań mając zawsze na względzie dobro wspólnoty samorządowej oraz uzasadnione interesy każdej osoby* (Preambuła, Raszyn) oraz *służenie państwu i wspólnocie samorządowej, przestrzegając norm prawnych i etycznych oraz zasad życia społecznego, sumiennie wykonując powierzone zadania* (Zasady ogólne pkt 2, Raszyn). „Służba publiczna jest zaufaniem publicznym wymagającym od zatrudnionych lojalności wobec Konstytucji, praw i zasad etycznych, stawianej ponad

powierzonych pracownikom Urzędu Gminy Kobylnica oraz dostrzegając konieczność pełnej ich realizacji w praktyce ustanawia się Kodeks Etyczny pracowników Urzędu Gminy Kobylnica) i wielu innych.

⁶⁰ Pytanie w ankiecie Czy uważa Pani/Pan że spisanie zasad w postaci Kodeksu Etyki i przyjęcie ich do stosowania było konieczne?

korzyściami prywatnymi” (Tokarczyk, 2008, s. 44). Odniesienie do takiego rozumienia służby publicznej znalazło się w art. 3 ust 1 Kodeksu etyki w gminie Piastów, zgodnie z którym *wykonywanie obowiązków przez pracowników samorządowych odbywa się w sferze administracji publicznej, w związku z czym opiera się na zaufaniu społecznym i wymaga bezwzględnego poszanowania Konstytucji i innych przepisów prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty. Obywatele oczekują od pracowników samorządowych wysokich standardów etycznych zachowań.* Dla pracowników samorządowych w Urzędzie Gminy w Piastowie duże znaczenie powinny mieć wartości moralne wywodzące się z kultury otoczenia w jakim funkcjonuje administracja publiczna. Tym samym celem norm etycznych zawartych w Kodeksie etyki jest funkcjonowanie organizacji w sposób oczekiwany społecznie.

Służba publiczna jest działaniem opartym na zaufaniu. Jak podkreśla F. Fukuyama (1997) „zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wspólnie wyznawanych normach” (s. 38). Budowanie zaufania mieszkańców do administracji publicznej, lub ogólniej – do instytucji publicznych jest drugim celem wskazywanym w analizowanym w Kodeksach etyki. Jest to możliwe przede wszystkim poprzez *stosowanie przez pracowników samorządowych wskazanych w Kodeksie etyki standardów w czasie wolnym od pracy (§ 1, Brwinów), postępowanie pracowników zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie (§ 1, Michałowice) oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Urzędu (Preambuła, Piastów).* Cel ten został wyrażony wprost w Kodeksie etyki w gminie Raszyn – organ wykonawczy wskazał, że *celem Kodeksu jest nieustanne polepszanie relacji oraz zwiększanie zaufania mieszkańców Gminy Raszyn do samorządu lokalnego (Preambuła).* Podobnie jak w innej gminach *pracownicy powinni przestrzegać standardów w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem,* przy czym podkreślono ich wpływ na zaufanie mieszkańców do działania instytucji publicznych (Zasady ogólne, pkt 1). Służba publiczna staje się tym samym czynnikiem, który wpływa zarówno na kształtowanie etycznych wartości pracowniczych, jak też budowy zaufania społecznego, a tym samym – jak podkreśla T. Trutkowski (2006) do kształtowania porządku społecznego sprzyjającego moderowaniu odpowiednich więzi społecznych (s. 98-101).

W Piastowie wskazany został trzeci cel Kodeksu etyki jakim jest *obowiązek dbania o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli* (art. 2 ust 1). Jest to cel niezwykle szeroki, obejmuje bowiem wartości związane z wykonywaniem zadań publicznych, gospodarowaniem środkami publicznymi oraz interesem różnych grup interesariuszy (interes publiczny i indywidualny).

Kodeks etyki pozwala na kształtowanie oczekiwanej kultury pracy poprzez promowanie etycznego postępowania pracowników. A zatem nie tylko wspiera rozwój kultury organizacyjnej, ale wpływa na kształtowanie właściwej postawy pracowników oraz wzmacnia ich identyfikację z wartościami istotnymi dla pracodawcy i zatrudniającej ich organizacji. Wszystkie wskazane cele i wartości zmierzają do tego, aby poprawie ulegała jakość pracy urzędu. Czy tak jest w istocie? Zapytani o to mieszkańcy czterech gmin uznali, że związek między wprowadzeniem Kodeksu etycznego a jakością pracy urzędu jest niewielki⁶¹. Na ocenę mogą mieć dwa czynniki: mała znajomość zapisów Kodeksu etyki oraz termin, kiedy Kodeks został wprowadzony w życie. Relatywnie największą wiedzę na temat Kodeksu mieli mieszkańcy gminy Michałowice i Raszyn – w tych gminach największy był również odsetek osób pozytywnie oceniających wpływ Kodeksu na jakość pracy Urzędu. O ile jednak pierwsza wersja kodeksu wprowadzana była stosunkowo dawno (Raszyn w roku 2005, Michałowice – w 2010 roku), to w gminie Michałowice nowy Kodeks etyki wszedł w życie w 2021 roku. W efekcie w 2022 roku w gminie Michałowice co trzeci mieszkaniec uważał że wprowadzenie Kodeksu Etycznego przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu. W gminie Raszyn takie zdanie wyraził co czwarty mieszkaniec, a w gminie Piastów – co piąty. Większość mieszkańców w każdej gminie uważała, że wprowadzenie kodeksu etyki nie przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu – od 49,0% w gminie Michałowice do 63,3% w gminie Raszyn.

Oprócz wartości wynikających z celów w trzech analizowanych kodeksach odniesiono się wprost do wartości promowanych przez Kodeks etyczny, przy czym wartości te odnoszone są wprost do zasad etycznych. Do najważniejszych z nich – według Komisji do spraw Standardów w Życiu

⁶¹ Pytanie w ankiecie: Czy uważa Pan/Pani, że wprowadzenie Kodeksu Etycznego przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu?

Publicznym (tzw. komisji lorda Nolana)⁶² – należy bezstronność, niezawisłość, obiektywizm, jawność, uczciwość, odpowiedzialność oraz przywództwo. Podkreśla się, że te wartości stanowią urzeczywistnienie podstawowej idei funkcjonowania samorządu terytorialnego (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 306–308). W przypadku gminy Michałowice zwrócono uwagę, że *standardy postępowania są nie tylko gwarancją realizacji najważniejszych dla gminy zasad (kompetencji, odpowiedzialności i wysokich waleorów moralnych), ale również pozwalają na urzeczywistnienie idei dobrej administracji – uczciwej, otwartej i przyjaznej w stosunku do społeczności lokalnej administracji samorządowej* (§ 7, Michałowice). W Kodeksach etyki zawarte zostały wartości stanowiące fundament rozwoju kultury organizacyjnej (Hofstede, 2000, s. 42–45). Szczególnie podkreślone zostało to w przypadku gminy Piastów – w Kodeksie etyki wartości odniesiono do podstawowych zasad etycznych, uznając je jednocześnie za fundamentalne wartości. Należy do nich *zasada uczciwości, sprawiedliwości, szacunku, prawdy, godności i lojalności* (Preambuła, Piastów). Najbardziej ogólnie kwestię tę potraktowano w Kodeksie etyki w gminie Raszyn, stwierdzając, że *został on oparty na fundamentalnych zasadach moralnych i etycznych* (Preambuła, Raszyn). Warto zawrócić uwagę, że we wszystkich kodeksach pojęcie wartości i zasady etycznej traktowane są jako pojęcia tożsame. Wynika to z trudności w jednoznacznym definiowaniu wartości bowiem mogą być one uznawane zarówno jako „to wszystko, co uchodzi za ważne i cenne dla jednostki i społeczeństwa oraz jest godne pożądanía, co łączy się z pozytywnymi przeżyciami i stanowi jednocześnie cel dążeń ludzkich” (Łobocki, 1993, s. 125), jak też „zasady, zespół cech, które wpływają na decyzje życiowe, uczą człowieczeństwa, odnalezienia się w społeczeństwie oraz są wskazówką do wybierania jak najodpowiedniejszej drogi” (Pinda, 2017, s. 25). Jednocześnie jednak dokonywane jest zróżnicowanie, bowiem inne zasady (traktowane jako wartości) wyznaczają podstawę kultury etycznej danego urzędu, inne określają właściwą postawę pracowników zatrudnionych w urzędzie. Można zatem uznać, że wprowadzenie Kodeksu

⁶² John Major (brytyjski premier) powołał w 1994 r. Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym (*The Committee on Standards in Public Life*). Jej celem było m. in. ustalenie norm etycznych urzędników państwowych. Pierwszy raport Komisja opracowała pod przewodnictwem lorda Nolana – zostało w nim sformułowane Siedem Zasad Życia Publicznego (zasady Nolana, *The Seven Principles of Public Life*). Zob. *Survey of public attitudes towards conduct in public life*, The Committee on Standards in Public Life, Londyn 2004.

etyki z jednej strony ma promować świadomość wartości etycznych, z drugiej – wskazując określone zasady – wprowadzają rozwiązania zmierzające do ograniczenia lub wyeliminowania niepożądanych (często negatywnych) zachowań pracowników samorządowych. Jest to również dodatkowe wzmocnienie idei funkcjonowania służby publicznej (Trutkowski, 2006, s. 96–98).

Zasady postępowania pracownika

Właściwą postawę pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy wyznaczają nieco inne zasady.

Zasady etyczne wprowadzone w drodze Kodeksu Etyki

Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
Praworządność	Praworządność	Praworządność	Praworządność
Bezstronność i bezinteresowność		Bezstronność i bezinteresowność	Bezstronność i bezinteresowność
Rzetelność	Uczciwość i rzetelność	Uczciwość i rzetelność	Uczciwość i rzetelność
Jawność	Jawność	Jawność postępowania	Jawność
Profesjonalizm	Profesjonalizm	Profesjonalizm	Profesjonalizm
Współodpowiedzialność za podejmowanie działania	Współodpowiedzialność za działania	Odpowiedzialność	Odpowiedzialność
Lojalność			
	Neutralność		
		Obiektywność	Obiektywizm
		Dbłość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych	
		Godne zachowania w miejscu pracy i poza nim	
		Uprzejmość i życzliwość	
			Równe traktowanie
			Sumienność
			Obowiązkowość
			Skuteczność

We wszystkich czterech analizowanych Kodeksach etycznych wskazana została zasada praworządności, profesjonalizmu, jawności postępowania i odpowiedzialności (współodpowiedzialności). Można zatem uznać, że mają one największe znaczenia dla kształtowania wartości

administracji samorządowej i postawy urzędników. Duże znacznie ma również bezstronność i bezinteresowność (nie wskazana w Kodeksie etycznym w gminie Michałowice). Obiektywizm jako zasada etyczna wymieniona została w dwóch kodeksach – w gminie Piastów i Raszyn. Pozostałe zasady wskazywane były indywidualnie w poszczególnych dokumentach. Zasady wskazują w jaki sposób – z moralnego punktu widzenia – powinni zachowywać się pracownicy administracji samorządowej (Nogalski, Śniadecki, 2001). Kodeks etyczny pozwala również na wprowadzenie rozwiązań dyscyplinujących pracowników (Zbiegień – Maciąg, 1996).

Czy taką funkcję pełni Kodeks etyki w analizowanych gminach?⁶³ Z punktu widzenia mieszkańców zasady zawarte w Kodeksie Etycznym są przestrzegane przez pracowników w ograniczonym stopniu. Warto przy tym zauważyć, że taką opinię wyraziła niemal połowa mieszkańców gminy Michałowice i zaledwie co dziesiąty mieszkaniec gminy Brwinów – w gminie tej nie dostrzegano również wpływu Kodeksu na jakość pracy Urzędu, uznano że niekonieczne było spisanie zasad w postaci Kodeksu wtyki i przyjęcie ich do stosowania. Kodeks etyki znało zaledwie 3,4% mieszkańców. Zastanawiający jest bardzo wysoki odsetek mieszkańców wybierających odpowiedź „trudno powiedzieć” (od 32,0% w Michałowicach do 67,3% w Brwinowie).

Zasady i standardy postępowania pracownika

Postępowaniem pracownika kierują określone standardy – zarówno w przypadku relacji z podmiotami zewnętrznymi, jak też wewnątrz organizacji. Warto zwrócić uwagę, że w Kodeksach etycznych w gminach Brwinów i Michałowice standardy postępowania przypisane do każdej zasady. W gminie Piastów standardy nie zostały przypisane do konkretnych zasad. W niektórych przypadkach nie jest możliwe przypisanie standardów do konkretnej zasady. W przypadku kiedy standardy postępowania przypisane są do konkretnych zasad, pracownik zyskuje jasną informację w jaki sposób – poprzez swoje postępowanie – może ją realizować. Wydaje się jednak, że w wielu przypadkach standardy zostały wskazane w sposób dość przypadkowy.

Zasada praworządności wymaga od pracownika wykonywania obowiązków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mając na względzie interes publiczny oraz słuszny interes obywateli (§ 5 ust 1,

⁶³ Pytanie w ankiecie: Czy uważa Pan/Pani, że zasady zawarte w Kodeksie Etycznym są przestrzegane przez pracowników?

Brwinów), ze szczególną starannością, zgodnie z obowiązującym prawem, mając na względzie interes publiczny (§ 9 ust 1, Michałowice) oraz pełnienia urzędu w ramach prawa i działania zgodnie z prawem, a podejmowane rozstrzygnięcia powinny znajdować swoje umocowanie w przepisach obowiązującego prawa oraz prawidłowo dokonanych ustaleniach (§ 5 ust 2, Brwinów), są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, posiadają podstawę prawną, zawierają uzasadnienie oraz informację o możliwości odwołania (art. 3, Piastów). Pracownik powinien również dbać o należyte wykorzystanie środków publicznych (§ 5 ust 2, Brwinów). Pracownik samorządowy zobowiązany jest również, aby podejmowane rozstrzygnięcia opierać na prawidłowo dokonanych ustaleniach, a uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystywać wyłącznie dla celów służbowych (§ 5 ust 1, Brwinów; § 9 ust 1 Michałowice). W przypadku Kodeksu etyki w Raszynie standardy postępowania stanowią jedynie zbiór ogólnych wskazówek dla pracownika. Bardzo istotną pozycję w Kodeksie etyki pełni zasada praworządności. Realizowana jest ona przez dwa standardy. Zgodnie z nimi pracownik rozpatruje sprawy zgodnie z prawem i bez zbędnej zwłoki, z wrażliwością mając na względzie wiek, zdolność rozumienia przez klient Urzędu skomplikowanych przepisów (pkt 6) oraz racjonalnie, oszczędnie i efektywnie gospodaruje gminnym majątkiem i środkami publicznymi, będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie (pkt 9).

Brwinów	Praworządność (§ 5)
	1. Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mając na względzie interes publiczny oraz słuszny interes obywateli. Podejmowane przez Pracownika Urzędu rozstrzygnięcia powinny znajdować swoje umocowanie w przepisach obowiązującego prawa oraz prawidłowo dokonanych ustaleniach, a uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystywać wyłącznie dla celów służbowych. Udziela klientom rzeczowych, wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwości zgodnego z prawem załatwienia sprawy. 2. Pracownik Urzędu dba o należyte wykorzystanie środków publicznych 3. Pracownik Urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji

	Pracownik Urzędu doskonali posiadane umiejętności, poszerzając i aktualizując zdobytą wiedzę na temat przepisów prawa niezbędnych do pracy na zajmowanym stanowisku.
Michałowice	Praworządność Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, zgodnie z obowiązującym prawem, mając na względzie interes publiczny. Podejmowane rozstrzygnięcia opiera na prawidłowo dokonanych ustaleniach, a uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystuje wyłącznie do celów służbowych (§ 9 ust 1).
Piastów	Praworządność (art. 3) 1. Wykonywanie obowiązków przez pracowników samorządowych odbywa się w sferze administracji publicznej, w związku z czym opiera się na zaufaniu społecznym i wymaga bezwzględnego poszanowania Konstytucji i innych przepisów prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty. Obywatele oczekują od pracowników samorządowych wysokich standardów etycznych zachowań. 2. Pracownicy samorządowi pełnią urząd w ramach prawa i działają zgodnie z prawem. Podejmowane przez nich rozstrzygnięcia i decyzje są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, posiadają podstawę prawną, zawierają uzasadnienie oraz informację o możliwości odwołania.
Raszyn	Praworządność Pracownik rozpatruje sprawy zgodnie z prawem i bez zbędnej zwłoki, z wrażliwością mając na względzie wiek, zdolność rozumienia przez klient Urzędu skomplikowanych przepisów (Zasady postępowania, pkt 6). Pracownik racjonalnie, oszczędnie i efektywnie gospodaruje gminnym majątkiem i środkami publicznymi, będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie (Zasady postępowania, pkt 9).

Zdefiniowane w analizowanych Kodeksach etyki standardy postępowania są zgodne z rozumieniem zasady praworządności w obowiązującym prawie, zasadach EKDA i definicjach zawartych w literaturze przedmiotu. Z treści art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek nałożony na organy administracji publicznej działania na podstawie i w granicach prawa. Z kolei art. 4 EKDA wskazuje, że „Urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje uregulowania i procedury zapisane w prawnych przepisach Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”. Podobne standardy postępowania wskazuje K. Liszka – Michałka (2017) wskazując że zgodnie

z zasadą praworządności „pracownik wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, stosując uregulowania i procedury zapisane w przepisach prawnych. Zwraca uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów osób fizycznych i prawnych posiadały podstawę prawną ich działania, a treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i zawierała uzasadnienie działania oraz informację o środkach odwoławczych od wydanych decyzji” (s. 11). W opinii mieszkańców czterech analizowanych gmin pracownicy samorządowi przestrzegają zasady praworządności⁶⁴. W każdej z gmin odsetek ocen pozytywnych był znacząco wyższy niż ocen negatywnych. Najlepiej oceniono praworządność urzędników w urzędzie w Raszynie (65,1% vs. 10,1% ocen negatywnych), najgorzej – w Piastowie (44,5% vs. 12,6% ocen negatywnych).

W przypadku Kodeksu etyki w gminie Brwinów wskazano również trzy inne standardy, które miałyby realizować zasadę praworządności. Biorąc pod uwagę treść standardów wydaje się, że zostały one umieszczone w sposób nieprawidłowy. Pierwszy z tych standardów wskazuje, że *pracownik udziela klientom rzeczowych, wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwości zgodnego z prawem załatwienia sprawy* (§ 5 ust 1, Brwinów). Obowiązek udzielania informacji wynika z obowiązującego pracowników samorządowych prawa⁶⁵, Norma zawarta w art. 22⁶⁶ EKDA opisują

⁶⁴ Odpowiedź na pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady praworządności?

⁶⁵ Art. 9 kpa [Zasada informowania stron]. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

⁶⁶ Artykuł 22 Prośba o udzielenie informacji 1. O ile urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni on jednostkom żądane przez nie informacje. Przy odpowiedniej sposobności urzędnik wyda w zakresie swoich kompetencji zalecenia wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik zapewni, że przekazana informacja będzie jasna i zrozumiała. 2. Jeżeli zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub zbyt obszerna, urzędnik zasugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie. 3. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, poinformuje on daną jednostkę zgodnie z art. 18 niniejszego Kodeksu o przyczynach, dlaczego nie może przekazać żądanych informacji. 4. Prośby o udzielenie informacji w sprawach, za które dany urzędnik nie jest odpowiedzialny, przekazuje on do właściwej osoby, podając zgłaszającemu nazwisko i numer telefonu tej osoby. Prośby o udzielenie informacji dotyczących innej instytucji lub innego organu

szczegółowo zachowanie urzędnika w obszarze udostępnianiu obywatelom żądanych informacji. Z kolei art. 23⁶⁷ EKDA reguluje dostęp do publicznych dokumentów, uznając, że koresponduje on z art. 12 EKDA (zasada życzliwości). Drugi ze wspomnianych standardów stanowi, że *pracownik Urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji* (§ 5 ust 3, Brwinów). Na wskazany standard składa się kilka elementów: współodpowiedzialność za funkcjonowanie Urzędu zarówno poprzez niezwłoczne informowanie o dostrzeżonych nieprawidłowościach, jak również o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (marnotrawstwo) i działaniach o charakterze korupcyjnym (nadużywanie władzy⁶⁸ i korupcja). Trzeci standard postępowania wskazuje, że *pracownik Urzędu doskonali posiadane umiejętności, poszerzając i aktualizując zdobytą wiedzę na temat przepisów prawa niezbędnych do pracy na zajmowanym stanowisku* (§ 5 ust 4, Brwinów). Standard ten dotyczy obowiązku podnoszenia kwalifikacji i stanowi element zasady profesjonalizmu.

Zasade uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami wyraża standard art. 10 ust 1 Kodeksu etyki w gminie Piastów. Zgodnie z nim *w kontaktach z obywatelami pracownicy zachowują się uprzejmie, są pomocni i udzielają odpowiedzi na skierowane do nich pytania wyczerpująco i dokładnie.*

Wspólnoty urzędnik przekazuje do tej instytucji lub tego organu. 5. W razie potrzeby urzędnik skieruje jednostkę, która wystąpiła z prośbą o udzielenie informacji, w zależności od przedmiotu sprawy do jednostki organizacyjnej instytucji, która jest właściwa do udzielenia informacji.

⁶⁷ Artykuł 23 Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów 1. Urzędnik rozpatruje wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z uregulowaniami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (EWG) 1049/200126. 2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, zasugeruje on zainteresowanemu sformułowanie przez nich stosownego wniosku na piśmie.

⁶⁸ K. Liszka-Michałka (2017) stwierdza, że „Zakaz nadużywania uprawnień – urzędnik z uprawnień może korzystać wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których te uprawnienia zostały mu powierzone mocą przepisów”.

Brwinów	<i>Pracownik udziela klientom rzeczowych, wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwości zgodnego z prawem załatwienia sprawy (§ 5 ust 1).</i>
Michałowice	<i>Udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą (§ 9 ust 6).</i>
Piastów	Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami. W kontaktach z obywatelami pracownicy zachowują się uprzejmie, są pomocni i udzielają odpowiedzi na skierowane do nich pytania wyczerpująco i dokładnie (art. 10 ust 1).
Raszyn	<i>Jest uprzejmy i życzliwy w kontaktach z obywatelami, radnymi, zwierzchnikami, podwładnymi i współpracownikami (Zasady postępowania, pkt 2 zdanie 3)</i>

W pozostałych Kodeksach etyki zasada ta nie została wymieniona, ale w treści dokumentów wskazano standardy postępowania z nią bezpośrednio związane. W Kodeksie etyki w gminie Raszyn wskazano, że *pracownik jest uprzejmy i życzliwy w kontaktach z obywatelami, radnymi, zwierzchnikami, podwładnymi i współpracownikami* (Zasady postępowania, pkt 2 zdanie 3), w gminie Michałowice podkreślono, że *pracownik udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą (§ 9 ust 6)*, natomiast pracownik Urzędu Gminy w Brwinowie *udziela klientom rzeczowych, wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwości zgodnego z prawem załatwienia sprawy (§ 5 ust 1)*. Pracownik jest również *uprzejmy i rzeczowy w kontaktach ze współpracownikami oraz klientami* (ust. 2 zasady profesjonalizmu).

Treść przywołanego standardu zgodna jest z wyrażoną w art. 12 EKDA zasadą uprzejmości, zgodnie z którą „W swoich kontaktach z jednostką urzędnik pozostaje usługodawcą i zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną (e-mail), urzędnik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie”. Również w literaturze podkreśla się, że uprzejmość wiąże się z dostępnością dla klienta, rozpatrywaniem spraw cierpliwością i wrażliwością, pamiętając o służebnym charakterze swojej pracy (Liszka-Michałka, 2017, s. 11). Przywołana K. Liszka-Michałka definiując zasadę uprzejmości pisze

również o wykonywaniu pracy z godnością. Przypomnieć należy również, że zasada uprzejmości i życzliwości uregulowana została w art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy o pracownikach samorządowych⁶⁹. Mieszkańcy dość surowo oceniają uprzejmość i życzliwość urzędników samorządowych⁷⁰. Liczba ocen negatywnych we wszystkich gminach jest wyższa niż ocen pozytywnych. Za najmniej uprzejmych uznani zostali urzędnicy w Raszynie (48,6% negatywnych vs. 32,4% pozytywnych). Najmniej ocen negatywnych wystawiono w Brwinowie (38,1% vs. 32,7% pozytywnych).

Wspomniana **zasada profesjonalizmu** wymieniona została w Kodeksie etyki w gminie Brwinów, Michałowice i Piastów. Zgodnie z § 9 Kodeksu etyki w pierwszej z wymienionych gmin, zasadę profesjonalizmu realizuje pracownik Urzędu, który wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Podejmowane decyzje i sposób postępowania opiera na dogłębnej znajomości okoliczności faktycznych i przepisów prawa. Wykonuje polecenia służbowe w sposób gwarantujący poszanowanie prawa, ograniczając możliwość popełnienia pomyłek (ust. 1). Pracownik Urzędu w kontaktach z klientami oraz współpracownikami wykorzystuje swoją wiedzę i umiejętności udzielając pomocnych i wyczerpujących odpowiedzi. Zawsze jest przygotowany do jasnego, merytorycznego i prawnego uzasadnienia własnych decyzji i sposobu postępowania. Jest uprzejmy i rzeczowy w kontaktach ze współpracownikami oraz klientami (ust. 2)⁷¹. Dbą o rozwój kwalifikacji zawodowych tak, aby swoim profesjonalizmem gwarantować jakość świadczonych usług (ust. 4).

Brwinów	Profesjonalizm (§ 9) 1. Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Podejmowane decyzje i sposób postępowania opiera na dogłębnej znajomości okoliczności faktycznych i przepisów prawa. Wykonuje polecenia służbowe w sposób gwarantujący poszanowanie prawa, ograniczając możliwość popełnienia pomyłek; 2. Pracownik Urzędu w kontaktach z klientami oraz współpracownikami wykorzystuje swoją wiedzę i umiejętności
----------------	---

⁶⁹ Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności: zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami.

⁷⁰ Pytanie a ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady uprzejmości i życzliwości?

⁷¹ W ten sposób nieodłącznym elementem profesjonalizmu jest zasada życzliwości i uprzejmości.

	udzielając pomocnych i wyczerpujących odpowiedzi. Zawsze jest przygotowany do jasnego, merytorycznego i prawnego uzasadnienia własnych decyzji i sposobu postępowania. Jest uprzejmy i rzeczowy w kontaktach ze współpracownikami oraz klientami; 3. Pracownik docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dbą o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych <i>Pracownik Urzędu doskonali posiadane umiejętności, poszerzając i aktualizując zdobytą wiedzę na temat przepisów prawa niezbędnych do pracy na zajmowanym stanowisku (§ 5 ust 4).</i>
Michałowice	Profesjonalizm Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dbą o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.(§ 9 ust 4)
Piastów	Profesjonalizm (art. 9) 1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani, wynagradzani i awansowani w oparciu o przesłanki merytoryczne: kwalifikacje i umiejętności zawodowe. 2. Pracownicy samorządowi rozwijają swoje kwalifikacje zawodowe i pogłębiają wiedzę potrzebną do wykonywania swoich obowiązków poprzez samokształcenie i udział w szkoleniach. 3. Pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych. 4. Pracownicy samorządowi udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działania
Raszyn	<i>Pracownik jest kompetentny, wykonuje obowiązki, wykorzystuje w sposób najlepszy swoją wiedzę i umiejętności (Zasady postępowania, pkt 3).</i> <i>Pracownik dba o podnoszenie swoich kwalifikacji (Zasady postępowania, pkt 11).</i>

Z kolei pracownik Urzędu w Michałowicach wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Dbą o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych (§ 9 ust 4 Michałowice). Standardy postępowania zgodnie z zasadą profesjonalizmu w Urzędzie Gminy w Piastowie wyznacza art. 9 Kodeksu etyki. Zgodnie z nim *pracownicy samorządowi są zatrudniani, wynagradzani i awansowani w oparciu o przesłanki merytoryczne: kwalifikacje i umiejętności zawodowe (ust 1). Pracownicy samorządowi rozwijają swoje kwalifikacje zawodowe i pogłębiają wiedzę potrzebną do wykonywania swoich obowiązków poprzez samokształcenie i udział*

w szkoleniach (ust. 2). W Kodeksie Etyki w gminie Raszyn zasada profesjonalizmu nie została wymieniona, ale w treści dokumentu wskazane zostały dwa standardy związane bezpośrednio z jej realizacją. Wskazano w nim bowiem, że *pracownik jest kompetentny, wykonuje obowiązki, wykorzystuje w sposób najlepszy swoją wiedzę i umiejętności* (Zasady postępowania, pkt 3) oraz *dba o podnoszenie swoich kwalifikacji* (Zasady postępowania, pkt 11). Mieszkańcy doceniają profesjonalizm urzędników – w każdej gminie przestrzeganie tej zasady wskazała ponad połowa mieszkańców⁷². Negatywne oceny sięgały od 8% w gminie Brwinów do nieco ponad 18% w gminie Piastów. Relatywnie mała – w porównaniu do oceny innych zasad – była również liczba osób, które nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi (od 25% w gminie Piastów do 39,7% w gminie Brwinów).

W każdym z trzech Kodeksów, w którym wymieniono zasadę profesjonalizmu, realizować miały ją również zasady, które nie mieszczą się w definicji tego pojęcia. W dwóch dokumentach wskazano identycznie brzmiący standard: *Pracownik docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem* (§ 9 ust 3, Brwinów oraz art. 9 ust 4 Michałowice)⁷³. Z kolei w Kodeksie etyki w gminie Piastów wskazano, że *pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych* (art. 9 ust 3) oraz *udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działania* (art. 9 ust 4). Są to standardy realizujące zasadę obiektywności i rzetelności (Brwinów i Michałowice) oraz lojalności (Piastów).

Zasada lojalności została określona w Kodeksie etyki w gminie Brwinów. Zgodnie z § 11 Kodeksu etyki w gminie Brwinów, ale żaden ze standardów nie jest zgodny z definicją lojalnego zachowania pracownika.

⁷² Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady profesjonalizmu?

⁷³ Standard w takim brzmieniu pojawia się w wielu Kodeksach etyki, np. Kodeks Etyki Pracowników Przedszkola nr 3 w Legnicy z 2010 roku, Kodeks etyki pracownika Zarządu Oczyszczania Miasta Warszawy, Kodeks Etyki Pracowników Akademii Pomorskiej w Słupsku z 2011 roku, Kodeks etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Poznaniu z 2015 roku i wiele innych.

Właściwie określone standardy lojalnego postępowania wskazane zostały natomiast w Kodeksie etyki w gminie Piastów – błędnie został on zapisany jako standard wypełniający zasadę profesjonalizmu. Wskazano w nim, że *pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych.* (art. 9 ust 3).

Brwinów	Lojalność (§ 11) 1. Pracownik Urzędu godną postawą wpływa na wizerunek jednostki samorządu, na rzecz której pracuje. Jego zachowanie w miejscu pracy i poza nim jest odpowiedzialne, uprzejme i kulturalne, przyczyniające się do umacniania pozytywnego wizerunku i autorytetu Urzędu. 2. Pracownik Urzędu zobowiązany jest do noszenia schludnego, czystego, o tonowanej kolorystyce ubioru, stosownego do stanowiska pracy, które zajmuje. Swoim wyglądem postawą i kulturę osobistą Pracownik Urzędu wyraża szacunek do zajmowanego stanowiska pracy, przełożonych i klientów oraz dba o należyty wizerunek i powagę Urzędu (§ 11 ust 2). Pracownik Urzędu zachowuje się w miejscu pracy i poza nim w sposób godny, z szacunkiem odnosząc się nie tylko do współmieszkańców, ale i do konstytucyjnie gwarantowanych wartości oraz tradycji i historii Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wspólnoty Gminy Brwinów (§ 11 ust 3).
Michałowice	
Piastów	<i>Pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych.</i> (art. 9 ust 3).
Raszyn	

Standardy wskazane w gminie Brwinów pozostają w ścisłym związku z zasadą lojalności, ale dotyczą trzech innych zasad. Pierwsza nich to **dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych.** Zgodnie z tą zasadą *pracownik Urzędu w Brwinowie godną postawą wpływa na wizerunek jednostki samorządu, na rzecz której pracuje. Jego zachowanie w miejscu pracy i poza nim jest odpowiedzialne, uprzejme i kulturalne, przyczyniające się do umacniania pozytywnego wizerunku i autorytetu Urzędu* (ust 1). W podobny sposób zasada ta wyrażona została w Kodeksie etyki w Piastowie, w którym wskazano, że *pracownicy samorządowi dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej w miejscu pracy i poza nim* (art. 10 ust 2).

Brwinów	<i>Pracownik Urzędu godną postawą wpływa na wizerunek jednostki samorządu, na rzecz której pracuje. Jego zachowanie w miejscu pracy i poza nim jest odpowiedzialne, uprzejme i kulturalne, przyczyniające się do umacniania pozytywnego wizerunku i autorytetu Urzędu (§ 11 ust 1)</i>
Michałowice	
Piastów	Dbłość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych Pracownicy samorządowi dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej w miejscu pracy i poza nim (art. 10 ust 2).
Raszyn	<i>Pracownik dba o dobre imię Urzędu i pracowników samorządowych (Zasady postępowania, pkt 2, zdanie 1)</i>

Druga zasada to **godne zachowania w miejscu pracy i poza nim.** Dotyczą tej zasady dwa standardy w Brwinowie, zgodnie z którymi *pracownik Urzędu zachowuje się w miejscu pracy i poza nim w sposób godny, z szacunkiem odnosząc się nie tylko do współmieszkańców, ale i do konstytucyjnie gwarantowanych wartości oraz tradycji i historii Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wspólnoty Gminy Brwinów (§ 11 ust 3).* Zasada ta została również wskazana w trzech pozostałych Kodeksach etyki. Pracownik urzędu w gminie Michałowice *godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice (§ 9 ust 6).* Podobny standard pojawia się w Kodeksie etyki w Raszynie, a pracownik *zachowuje się godnie w miejscu pracy i poza nim (Zasady postępowania, pkt 2 zdanie 2).* Pracownik urzędu gminy w Brwinowie jest również *zobowiązany do noszenia schludnego, czystego, o stonowanej kolorystyce ubioru, stosownego do stanowiska pracy, które zajmuje. Swoim wyglądem postawą i kulturą osobistą Pracownik Urzędu wyraża szacunek do zajmowanego stanowiska pracy, położonych i klientów oraz dba o należyty wizerunek i powagę Urzędu (§ 11 ust 2).* Podobne obowiązki nałożono na pracowników urzędu gminy w Piastowie. Godne zachowania w miejscu pracy i poza nim oznaczają, że *pracownicy samorządowi posiadają identyfikatory osobiste, ubrani są skromnie i czysto (bez odkrytych części ciała , które mogą powodować skargi interesantów) oraz nie palą papierosów na stanowiskach pracy (art. 10 ust 3).*

Brwinów	<i>Pracownik Urzędu zobowiązany jest do noszenia schludnego, czystego, o stonowanej kolorystyce ubioru, stosownego do stanowiska pracy, które zajmuje. Swoim wyglądem postawą i kulturę osobistą Pracownik Urzędu wyraża szacunek do zajmowanego stanowiska pracy, przełożonych i klientów oraz dba o należyty wizerunek i powagę Urzędu (§ 11 ust 2). Pracownik Urzędu zachowuje się w miejscu pracy i poza nim w sposób godny, z szacunkiem odnosząc się nie tylko do współmieszkańców, ale i do konstytucyjnie gwarantowanych wartości oraz tradycji i historii Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wspólnoty Gminy Brwinów (§ 11 ust 3).</i>
Michałowice	<i>Godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice (§ 9 ust 6).</i>
Piastów	Godne zachowania w miejscu pracy i poza nim Pracownicy samorządowi posiadają identyfikatory osobiste, ubrani są skromnie i czysto (bez odkrytych części ciała , które mogą powodować skargi interesantów) oraz nie palą papierosów na stanowiskach pracy (art. 10 ust 3).
Raszyn	<i>Zachowuje się godnie w miejscu pracy i poza nim.(Zasady postępowania, pkt 2 zdanie 2)</i>

Wspomniano, że w Kodeksach etyki została w niewłaściwy sposób zdefiniowana zasada profesjonalizmu, a wskazane standardy realizowały zasadę obiektywizmu i rzetelności. W Kodeksie etyki w Brwinowie i Michałowicach wskazano, że *pracownik docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem*. Zasada obiektywizmu została wyrażona wprost jedynie w Kodeksie etyki w gminie Piastów. W art. 5 tego dokumentu wskazano, że *pracownicy samorządowi przy wykonywaniu swoich obowiązków nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dbają, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego* (art. 5 ust 1), *korzystają z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały im powierzone mocą odnośnych przepisów* (art. 5 ust 2) i *nie angażują się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu obowiązków służbowych lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji* (art. 5 ust 3). Dodatkowo podkreślono, że *pracownicy samorządowi udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii*

zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działania (art. 9 ust 4)⁷⁴.

Takie rozumienie **zasady obiektywności** jest zgodne co do zasady z treścią art. 9 EKDA, zgodnie z którym „W toku podejmowania decyzji urzędnik uwzględni wszystkie istotne czynniki i przypisze każdemu z nich należne mu znaczenie; nie uwzględnia się żadnych okoliczności nie należących do sprawy”. Obiektywny urzędnik, przy rozstrzyganiu sprawy nie kieruje się okolicznościami nie związanymi z tą sprawą, a „w trakcie podejmowania decyzji urzędnik uwzględnia istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należne mu znaczenie (Liszka-Michałka, 2017, s. 11).

Brwinów	<i>Pracownik docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem (§ 9 ust 3)</i>
Michałowice	<i>Pracownik docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem (§ 9 ust 4)</i>
Piastów	Obiektywność (art. 5) 1. Pracownicy samorządowi nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dbają, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego. 2. Pracownicy samorządowi korzystają z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały im powierzone mocą odnosnych przepisów. 3. Pracownicy samorządowi nie angażują się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu obowiązków służbowych lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji. <i>Pracownicy samorządowi udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działania (art. 9 ust 4).</i>
Raszyn	Obiektywizm

Zdaniem mieszkańców czterech gmin powiatu pruszkowskiego zasada obiektywności jest stosowana w urzędach w ograniczonym stopniu⁷⁵. Tylko w dwóch gminach odsetek ocen pozytywnych był nieznacznie wyższy niż ocen negatywnych – obiektywizm pracowników

⁷⁴ Artykuł 7 EKDA Zakaz nadużywania uprawnień Z uprawnień urzędnik może korzystać wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą odnosnych przepisów. Urzędnik odstąpi w szczególności od korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym.

⁷⁵ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady obiektywności?

w Michałowicach dostrzegł co trzeci mieszkaniec, jego brak co czwarty (30,0% vs. 25,5%), w Raszynie różnica między pozytywnymi a negatywnymi ocenami wyniosła zaledwie 2.1 punktu procentowego (32,6% vs. 30,5%). W dwóch pozostałych gminach oceny negatywne przeważały nad pozytywnymi.

Druga ze wspomnianych zasad to zasada rzetelności. W Kodeksie etyki w gminie Brwinów określona została zasada rzetelności, a w gminie Michałowice i Piastów – zasada rzetelności i uczciwości. Pracownik Urzędu w gminie Brwinów realizuje zasadę rzetelności wówczas, gdy – zgodnie z § 7 Kodeksu etyki – *sumiennie wykonuje swoje obowiązki, wykorzystuje w jak najlepszy sposób posiadaną wiedzę i umiejętności, a powierzone zadania realizuje w sposób rozważny unikając jednak działań pozornych lub zachowawczych (ust. 1) oraz w sposób wszechstronny, zgodny z zasadami logiki, doświadczenia życiowego wyjaśnia stan faktyczny i prawny poszczególnych spraw, wykorzystując wszelkie dostępne dowody i informacje. Wykonując zadania administracyjne dba nie tylko o ich należytą poprawność merytoryczną i formalną, ale także czuwa nad tym, aby one były zasadne i logiczne (ust 2)*. Z treści art. 6 Kodeksu etyki w gminie Piastów wynika, że *pracownicy samorządowi wykonują obowiązki rzetelnie, sumiennie, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej (ust 1)*. W drugim ze standardów realizujących zasadę rzetelności wskazano, że *w prowadzonych sprawach pracownicy równo traktują wszystkich mieszkańców społeczności lokalnej, nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych (art. 6 ust 2, Piastów)*. Na standard ten składa się zasada niedyskryminacji (*pracownicy równo traktują wszystkich mieszkańców społeczności lokalnej*)⁷⁶ i niezależności - bezstronności (*nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań*

⁷⁶ Artykuł 5 EKDA Zasada niedyskryminowania 1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. 3. Urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne; przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne.

wynikających z pokrewieństwa lub znajomości). Podkreślono również zachowania antykorupcyjne (*nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych*). Takie zachowanie pracownika rozumiane jest w gminie Piastów jako realizacja zasady uczciwości. Jest to ujęcie tożsame z treścią art. 11 EKDA: „Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie”. Podobnie zdefiniowała uczciwość K. Liszka-Michałka (2017), według której realizacja zasady uczciwości oznacza, że „pracownik działa bezstronnie, rozsądnie i uczciwie kierując się interesem wspólnoty samorządowej, nie czerpiąc przy tym korzyści materialnych ani osobistych. Zgłasza wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w urzędzie decyzji. Nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które to kolidują z obowiązkami służbowymi” (s. 11).

W przypadku gminy Michałowice popełniony został błąd merytoryczny w sformułowaniu standardów postępowania pracowników. W dokumencie nie została wskazana zasada bezstronności, a tej właśnie zasady dotyczy treść analizowanych standardów. Zgodnie z zasadą uczciwości i rzetelności zdefiniowaną w Kodeksie *pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności* (§ 9 ust 2). W przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych i urzędowych pracownik *wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie podejmuje żadnych prac oraz zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. Zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności* (§ 9 ust 2). Pierwsza część standardu zbieżna jest z zasadą bezstronności i bezinteresowności, druga – również z zasadą współodpowiedzialności.

Niezależnie od przyczyn powstania nieprawidłowości, konieczne jest dokonanie zmiany w treści kodeksu – albo w postaci zasady na bezstronność, albo zmiany standardów postępowania. Zdaniem mieszkańców analizowanych gmin zasada rzetelności realizowana jest w umiarkowanym stopniu⁷⁷. Najlepiej ocenieni zostali pod tym względem pracownicy samorządowi w gminie Michałowice (co trzecia osoba dokonała oceny pozytywnej), najgorzej – w gminie Piastów – co piąta osoba uznała pracowników za rzetelnych, ale porównywalna liczba osób oceniła

⁷⁷ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady rzetelności i uczciwości?

zachowanie urzędników negatywnie. Bardzo duży odsetek mieszkańców nie dokonał jednoznacznej oceny – od 54,5% w gminie Piastów do 58,0% w gminie Michałowice.

Brwinów	Rzetelność (§ 7) 1. Pracownik sumiennie wykonuje swoje obowiązki, wykorzystuje w jak najlepszy sposób posiadaną wiedzę i umiejętności, a powierzone zadania realizuje w sposób rozważny unikając jednak działań pozornych lub zachowawczych 2. Pracownik Urzędu w sposób wszechstronny, zgodny z zasadami logiki, doświadczenia życiowego wyjaśnia stan faktyczny i prawny poszczególnych spraw, wykorzystując wszelkie dostępne dowody i informacje. Wykonując zadania administracyjne dba nie tylko o ich należyta poprawność merytoryczną i formalną, ale także czuwa nad tym, aby one były zasadne i logiczne.
Michałowice	Uczciwość i rzetelność Pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności. W przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych i urzędowych pracownik wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie podejmuje żadnych prac oraz zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. Zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności (§ 9 ust 2).
Piastów	Uczciwość i rzetelność (art. 6) 1. Pracownicy samorządowi wykonują obowiązki rzetelnie, sumiennie, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej. 2. W prowadzonych sprawach równo traktują wszystkich mieszkańców społeczności lokalnej, nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych
Raszyn	Uczciwość i rzetelność

Z analizy treści Kodeksów etyki wynika, że autorzy dokumentów mają problem z jasnym zdefiniowaniem zasady obiektywności oraz bezstronności i bezinteresowności. Wynika to ze ścisłego powiązania zakresu przedmiotowego tych pojęć. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego obiektywizm to „bezstronność, rzeczowość, postawa (...) wolna od uprzedzeń, (...) sposób referowania poglądów (...)”

bez zajmowania wobec nich własnego stanowiska” (Szymczak, 1995b, s. 391), a człowiek działający obiektywnie postępuje „bezzstronnie, w sposób odpowiadający rzeczywistości (...), wolny od uprzedzeń” (Szymczak, 1995b, s. 391). Bezzstronność to „brak uprzedzeń, obiektywizm”, a człowiek bezzstronny to osoba „kierująca się obiektywizmem, nie będąca stronniczą, obiektywna, sprawiedliwa” (Szymczak, 1995a, s. 142). Zasady te uzupełnia działanie bezinteresowne, czyli „działanie ze szlachetnych pobudek, bez szukania własnych korzyści” (Szymczak, 1995a, s. 136). Nie można jednakże utożsamiać tych pojęć z zasadą uczciwości – człowiek uczciwy to osoba „rzetelna, sumienna w postępowaniu, szanująca cudzą własność, niezdolna do oszustwa, prawa” (Szymczak, 1995c, s. 535). W Kodeksie etycznym powinna zostać ujęta zasada uczciwości (uczciwości i rzetelności) oraz obiektywności (lub bezzstronności).

Zasada bezzstronności i bezinteresowności wyrażona została w Kodeksie etyki gminy Brwinów i Piastów. Zgodnie z § 6 Kodeksu etyki w Brwinowie *pracownik Urzędu powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób bezzstronny, pozostając bezinteresownym i traktując w podobny – profesjonalny – sposób wszystkich klientów, z poszanowaniem prawa do prywatności i godności (ust. 1)⁷⁸, wyłączać się od prowadzenia danej sprawy zawsze, gdy istnieją jakiekolwiek okoliczności prawne lub pozaprawne mogące rzutować na bezzstronny lub niezależny sposób jej załatwienia (ust. 2), a przy załatwianiu spraw kierować się wyłącznie obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego, unikając wpływu emocji na przebieg postępowania oraz podejmowane rozstrzygnięcia (ust 3)⁷⁹. Z kolei zgodnie ze standardami art. 4 Kodeksu etyki w gminie Piastów *pracownicy samorządowi działają bezzstronnie i bezinteresownie (ust 1), nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu i głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty (ust 2), nie podejmują prac ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi (ust 4) i nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od wszelkich form faworyzowania (ust 5). Pracownik urzędu gminy w Raszynie dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji (Zasady postępowania, pkt. 4). Zdaniem mieszkańców czterech analizowanych gmin pracownicy samorządowi w ograniczonym stopniu przestrzegają**

⁷⁸ Jest to również zasada ochrony praw człowieka i obywatela.

⁷⁹ Jest to również zasada obiektywizmu.

zasady bezstronności⁸⁰. Co prawda pozytywną ocenę wydał co trzeci mieszkaniec każdej z gmin, ale jednocześnie znaczna część mieszkańców uznała, że w urzędach gminnych nie jest realizowana zasada bezstronności. Wskazał na ten problem co trzeci mieszkaniec gminy Raszyn (nieznacznie mniej niż ocen pozytywnych), co piąty mieszkaniec gminy Michałowice i Piastów oraz co dziesiąty mieszkaniec gminy Brwinów. Warto również zwrócić uwagę na relatywnie duży odsetek osób, który nie potrafił (nie chcieli) dokonać jednoznacznej oceny – wahał się on od 29,7% w gminie Raszyn do 55,7% w gminie Brwinów.

Brwinów	Bezstronność i bezinteresowność (§ 6) 1. Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki w sposób bezstronny, pozostając bezinteresownym i traktując w podobny – profesjonalny – sposób wszystkich klientów, z poszanowaniem prawa do prywatności i godności. 2. Pracownik Urzędu wyłącza się od prowadzenia danej sprawy zawsze, gdy istnieją jakiekolwiek okoliczności prawne lub pozaprawne mogące rzutować na bezstronny lub niezależny sposób jej załatwienia. 3. Przy załatwianiu spraw Pracownik Urzędu kieruje się wyłącznie obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego, unikając wpływu emocji na przebieg postępowania oraz podejmowane rozstrzygnięcia. 4. Pracownik Urzędu nie czerpie jakichkolwiek korzyści materialnych lub osobistych z tytułu pełnionej funkcji, zajmowanego stanowiska lub załatwienia danej sprawy w określony sposób.
Michałowice	<i>Pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności. W przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych urzędowych pracownik wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie podejmuje żadnych prac oraz zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami (§ 9 ust 2)</i>
Piastów	Bezstronność i bezinteresowność (art. 4) 1. Pracownicy samorządowi działają bezstronnie i bezinteresownie. 2. Pracownicy samorządowi nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu i głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty. 3. Pracownicy samorządowi nie wykorzystują i nie pozwalają na wykorzystanie powierzonych im zasobów, kadr i mienia publicznego w celach prywatnych.

⁸⁰ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady bezstronności?

	4. Pracownicy samorządowi nie podejmują prac ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi. 5. Pracownicy samorządowi nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od wszelkich form faworyzowania 6. Pracownicy samorządowi nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronnictw lub sprzecznych z interesem publicznym. 7. Pracownicy samorządowi pełniąc obowiązki kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych z tego tytułu, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób.
Raszyn	Bezstronność i bezinteresowność Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji (Zasady postępowania, pkt. 4). Pracownikowi nie wolno przyjmować żadnych korzyści (prezenty, pożyczki, usługi itp.) w związku z realizowanymi przez niego sprawami, bądź faworyzowania osób, firm, instytucji przy realizacji ustawowych zadań. Korzysta z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą odpowiednich przepisów (Zasady postępowania, pkt 5).

W analizowanych Kodeksach etyki uznano również, że zasadę bezstronności i bezinteresowności realizują cztery inne standardy. Ich treść wskazuje, że zostały one błędnie zdefiniowane. O ile pierwsze trzy dotyczą zachowań antykorupcyjnych i mogą zostać powiązane z zasadą bezinteresowności, to czwarty ze wskazanych standardów wiąże się z zasadą niezależności (neutralności). W § 6 ust 4 Kodeksu etyki w gminie Brwinów wskazano, że *pracownik Urzędu nie czerpie jakichkolwiek korzyści materialnych lub osobistych z tytułu pełnionej funkcji, zajmowanego stanowiska lub załatwienia danej sprawy w określony sposób*. Podobnie brzmiący zapis znalazł się w Kodeksie etyki w Piastowie: *Pracownicy samorządowi pełniąc obowiązki kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych z tego tytułu, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób* (art. 4 ust 7). Kolejne dwa standardy w gminie Piastów stanowią rozszerzenie tego standardu, dotyczą bowiem zakazu wykorzystania przez pracowników mienia publicznego w celach prywatnych (*Pracownicy samorządowi nie wykorzystują i nie pozwalają na wykorzystanie powierzonych im zasobów, kadr i mienia publicznego w celach prywatnych* – art. 4 ust 3), nawet jeśli poddani są naciskom zewnętrznym (*Pracownicy samorządowi nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań*

*stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym – art. 4 ust 6). Podobne rozwiązanie zawarte zostało w Kodeksie etyki w gminie Raszyn, w której *pracownikowi nie wolno przyjmować żadnych korzyści (prezenty, pożyczki, usługi itp.) w związku z realizowanymi przez niego sprawami, bądź faworyzowania osób, firm, instytucji przy realizacji ustawowych zadań. Korzysta z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą odnośnych przepisów (Zasady postępowania, pkt 5).**

Wydaje się, że zasada ta odniesiona została do art. 8 EKDA – o ile jednak w obydwu kodeksach zasada ta dotyczy bezstronności i bezinteresowności, to wspomniany art. 8 definiuje zasadę bezstronności i niezależności. O ile bezstronność w obydwu przypadkach rozumiana jest podobnie – jako równe traktowanie wszystkich stron postępowania oraz powstrzymywanie się od wszelkich działań o charakterze arbitralnym, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację stron, to nie jest możliwe definiowanie w ten sam sposób bezinteresowności (zasada wskazana w Kodeksach etyki) i niezależności (zasada wskazana w art. 8 EKDA). W art. 8 ust 2 EKDA wskazuje się bowiem, że „Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. W podobny sposób w analizowanych Kodeksach etycznych rozumiana jest błędnie zasada bezinteresowności. Na takie rozumienie zasady niezależności wskazuje również K. Liszka-Michałka (2017): „pracownik w prowadzonych sprawach równo traktuje wszystkie strony postępowania. Nie ulega żadnym naciskom i nie przyjmuje zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, przynależności lub znajomości. Nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi. Również nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesów. Zapewnia jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne” (s. 10). Wydaje się zatem zasadne dokonanie zmiany w treści lub nazwie omawianej zasady. Może to ułatwić pracownikom samorządowym właściwe rozumienie zasady.

Zasada neutralności wskazana została wprost w Kodeksie etyki w gminie Michałowice. W § 9 ust 5 wskazano, że *pracownik Urzędu nie ulega wpływom i naciskom, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym*. W dwóch innych Kodeksach etyki

zawarte zostały standardy postępowania bezpośrednio związane z zasadą neutralności. Pracownicy samorządowi urzędu gminy w Piastowie *nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronnich lub sprzecznych z interesem publicznym*. (art. 4 ust 6). W Kodeksie etyki w gminie Raszyn wskazano, że *Pracownik w wykonywaniu zadań i obowiązków jest neutralny politycznie. Nie manifestuje publicznie w miejscu pracy i przy wykonywaniu obowiązków służbowych swoich poglądów politycznych* (Zasady postępowania, pkt 10).

Kierownik każdej ze wskazanych jednostek zwrócił uwagę na zachowania przeciwdziałające upolitycznieniu funkcjonowania urzędu oraz niewłaściwie rozumianej lojalności urzędniczej (lojalność wobec partii politycznych, a nie urzędu i pracodawcy), a w efekcie – ograniczeniu zaufania do instytucji publicznych (Kulesza, Niziołek, 2010: 184–185). Brak niezależności politycznej (neutralności) może negatywnie wpływać na realizację zasady profesjonalizmu i obiektywizmu działania, bezinteresowności oraz odpowiedzialności za podejmowane decyzje (Izdebski, Kulesza, 2004; Romaniuk, 2016). Zasada ta nie została wskazana jedynie w kodeksie w Brwinowie. Zasada neutralności – zdaniem mieszkańców analizowanych gmin – jest powszechnie naruszana⁸¹. Liczba ocen negatywnych jest znacząco wyższa niż pozytywnych. Najgorzej neutralność urzędników oceniona została w Raszynie (65,1% vs. 15,4% ocen pozytywnych).

Brwinów	
Michałowice	Neutralność Pracownik Urzędu nie ulega wpływom i naciskom, które mogą prowadzić do działań stronnich lub sprzecznych z interesem publicznym. Dbą o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem (§ 9 ust 5)
Piastów	<i>Pracownicy samorządowi nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronnich lub sprzecznych z interesem publicznym</i> . (art. 4 ust 6)
Raszyn	<i>Pracownik w wykonywaniu zadań i obowiązków jest neutralny politycznie. Nie manifestuje publicznie w miejscu pracy i przy wykonywaniu obowiązków służbowych swoich poglądów politycznych</i> (Zasady postępowania, pkt 10).

Realizując **zasadę jawności** pracownik urzędu w Brwinowie wykonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z obowiązującymi

⁸¹ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady neutralności?

przepisami, udostępniając wnioskodawcom informacje publiczne, strzegąc jednocześnie ochrony tych informacji, których udostępnienie podlega prawnym obostrzeniom (§ 8 ust 1)⁸², działa w sposób transparentny na każdym etapie procesu decyzyjnego, tj. unika zachowań mogących budzić wątpliwości co do tego, iż za określonym jego zachowaniem przemawiają inne aniżeli merytoryczne przesłanki (§ 8 ust 2), udziela stronom wszelkich informacji na temat stanu sprawy oraz przesłanek określonego jej załatwienia (§ 8 ust 3) oraz dba o jasność i przejrzystość relacji ze współpracownikami wyjaśniając na bieżąco wszelkie wątpliwości mogące rzutować na atmosferę panującą w środowisku pracy (§ 8 ust 4). W § 9 ust 3 Kodeksu etyki w gminie Michałowice wskazano, że pracownik Urzędu, zwłaszcza gospodarujący środkami publicznymi, dokonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z przyjętymi standardami, a uzyskane informacje o charakterze publicznym udostępnia w pełnym zakresie, z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa⁸³.

Z kolei art. 8 ust 1 Kodeksu etyki w gminie Piastów pracownik postępuje jawnie, gdy udostępniają obywatelom żądane przez nich informacje i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów prawa i wymaga formy pisemnej i uzasadnienia. Pracownicy samorządowi nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie jak i po zakończeniu zatrudnienia obowiązany jest do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym (art. 8 ust 2, Piastów). Z kolei w gminie Raszyn Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji (Zasady postępowania, pkt. 4). Jest to prawidłowe rozumienie zasady jawności, ponieważ nie wszystkie informacje mogą być mieszkańcom udostępniane – jawność dotyczy przede wszystkim udzielania informacji stronom prowadzonego postępowania oraz realizacji prawa do informacji udzielanej w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁸² Jest to również zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej.

⁸³ Są to również zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej oraz zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Brwinów	Jawność (§ 8) 1. Pracownik urzędu wykonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami, udostępniając wnioskodawcom informacje publiczne, strzegąc jednocześnie ochrony tych informacji, których udostępnienie podlega prawnym obostrzeniom 2. Pracownik Urzędu działa w sposób transparentny na każdym etapie procesu decyzyjnego, tj. unika zachowań mogących budzić wątpliwości co do tego, iż za określonym jego zachowaniem przemawiają inne aniżeli merytoryczne przesłanki. 3. Pracownik Urzędu udziela stronom wszelkich informacji na temat stanu sprawy oraz przesłanek określonego jej załatwienia. 4. Pracownik Urzędu dba o jasność i przejrzystość relacji ze współpracownikami wyjaśniając na bieżąco wszelkie wątpliwości mogące rzutować na atmosferę panującą w środowisku pracy (§ 8 ust 4).
Michałowice	Jawność Pracownik Urzędu, zwłaszcza gospodarujący środkami publicznymi, dokonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z przyjętymi standardami, a uzyskane informacje o charakterze publicznym udostępnia w pełnym zakresie, z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa (§ 9 ust 3).
Piastów	Jawność postępowania (art. 8) 1. Pracownicy samorządowi udostępniają obywatelom żądane przez nich informacje i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów prawa i wymaga formy pisemnej i uzasadnienia. 2. Pracownicy samorządowi nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie jak i po zakończeniu zatrudnienia obowiązany jest do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym.
Raszyn	Jawność Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie była jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji (Zasady postępowania, pkt. 4). Udostępnia obywatelom informacje i umożliwia dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa. Zachowuje w tajemnicy informacje niejawne oraz dane osobowe podlegające ochronie (zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa) i nie wykorzystuje ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu zatrudnienia (Zasady postępowania, pkt 7).

Wszystkie działania pracownika samorządowego powinny być realizowane w granicach wyznaczanych przez prawo – z uwzględnieniem obowiązku ochrony informacji poufnych (Liszka-Michałka, 2017, s. 11). Takie postępowania pracownika samorządowego wynika wprost z zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej. Trudno określić jest, w jaki sposób zasadę jawności i dostęp do informacji publicznej rozumieją mieszkańcy analizowanych gmin, bowiem ocena przestrzegania tej zasady jest negatywna⁸⁴. Nieprzestrzeganie zasady jawności w urzędach samorządów lokalnych wskazało od 30% do ponad 46% mieszkańców (najmniej w gminie Michałowice, najwięcej w gminie Piastów). Pozytywnej oceny dokonał co piąty mieszkaniec każdej z gmin.

Zasada odpowiedzialności określana jest również mianem zasady współodpowiedzialności za podejmowanie działania (§ 10, Brwinów) lub zasady współodpowiedzialności za działania (§ 9 ust 6, Michałowice). Zgodnie z Kodeksem etyki w Brwinowie *pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć oraz ponoszonej odpowiedzialności. Dbą o racjonalne, oszczędne i efektywne wykorzystanie mienia oraz publicznych środków finansowych. Jest gotowy do przyjęcia krytyki, a w razie popełnienia błędów do naprawienia ich konsekwencji* (§ 10 ust 1). *Pracownik udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą* (§ 10 ust 2, Brwinów). Z kolei *pracownik Urzędu Gminy w Michałowicach nie uchyla się od podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji, udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą* (§ 9 ust 6). W Urzędzie Gminy w Piastowie *pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność za decyzje i podjęte działania. Nie mogą uchylać się od rozstrzygnięć w trudnych sprawach – o ile zgodne są one z prawem i interesem publicznym – nawet gdy powodują niezadowolenie stron. Zarządzając powierzonym majątkiem i środkami publicznymi winni wykazywać należyta staranność i gospodarność* (art. 7 ust 1). W urzędzie gminy w Raszynie *pracownik ponosi odpowiedzialność za swoje postępowanie i podejmowane decyzje* (Zasady postępowania, pkt 8). Zasada odpowiedzialności wiąże się z odpowiedzialnością za własne czyny, a zatem pracownik musi być

⁸⁴ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady jawności?

świadomy rozliczenia go z wykonywanej pracy (Liszka-Michałka, 2017, s. 11).

Brwinów	Współodpowiedzialność za podejmowanie działania (§ 10) 1. Pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć oraz ponoszonej odpowiedzialności. Dbą o racjonalne, oszczędne i efektywne wykorzystanie mienia oraz publicznych środków finansowych. Jest gotowy do przyjęcia krytyki, a w razie popełnienia błędów do naprawienia ich konsekwencji. 2. Pracownik Urzędu udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. <i>Pracownik Urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji (§ 5 ust 3).</i>
Michałowice	Współodpowiedzialność za działania Pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji. Udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. Godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice. (§ 9 ust 6) <i>Zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności (§ 9 ust 2).</i>
Piastów	Odpowiedzialność (art. 7) 1. Pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność za decyzje i podjęte działania. Nie mogą uchylać się od rozstrzygnięć w trudnych sprawach – o ile zgodne są one z prawem i interesem publicznym – nawet gdy powodują niezadowolenie stron. Zarządzając powierzonym majątkiem i środkami publicznymi winni wykazywać należyta staranność i gospodarność. 2. Pracownicy samorządowi ujawniają próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji bezpośrednim przełożonym lub Burmistrzowi Miasta Piastowa. 3. Pracownicy samorządowi zgłaszają wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w Urzędzie decyzji swojemu bezpośredniemu przełożonemu, a w przypadku braku jego reakcji - Burmistrzowi Miasta.
Raszyn	Odpowiedzialność Pracownik ponosi odpowiedzialność za swoje postępowanie i podejmowane decyzje (Zasady postępowania, pkt 8).

W dwóch Kodeksach etyki (Brwinów i Michałowice) zasada ta określona została jako współodpowiedzialność za działania. Jest to rozszerzenie zakresu odpowiedzialności – pracownik nie odpowiada wyłącznie za własne działania, ale również za funkcjonowanie urzędu. W gminie Brwinów wskazano, że *pracownik Urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji* (§ 5 ust 3). W przypadku gminy Michałowice pracownik *zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności* (§ 9 ust 2). Podobne rozwiązanie zastosowane zostało również w Kodeksie etyki w gminie Piastów. Wskazano w nim, że *pracownicy samorządowi ujawniają próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji bezpośrednim przełożonym lub Burmistrzowi Miasta Piastowa* (art. 7 ust 2, Piastów) oraz *zgłaszają wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w Urzędzie decyzji swojemu bezpośredniemu przełożonemu, a w przypadku braku jego reakcji - Burmistrzowi Miasta* (art. 7 ust 3, Piastów)⁸⁵. Mieszkańcy negatywnie oceniają przestrzeganie zasady odpowiedzialności (współodpowiedzialności) we wszystkich gminach⁸⁶. W każdej z nich o nieprzestrzeganiu tej zasady w urzędach przekonanych była ponad połowa mieszkańców.

Na zakończenie zwrócić należy uwagę, że w Kodeksie etyki w Michałowicach umieszczony został standard nie związany z zasadą odpowiedzialności. Wskazano, że *pracownik godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice* (§ 9 ust 6).

Zakres odpowiedzialności pracowników samorządowych za nieetyczne postępowanie

Zgodnie z § 3 Kodeksu etyki w gminie Brwinów i § 5 Kodeksu etyki w gminie Michałowice *pracownik Urzędu zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kodeksu Etyki oraz do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 roku. O obowiązku przestrzegania*

⁸⁵ Jest to również zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

⁸⁶ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy przestrzegają zasady odpowiedzialności?

*przepisów Kodeksu etyki i kierowania się jego zasadami przypomina § 11 ust 1 Kodeksu w gminie Michałowice, art. 12 ust 1 Kodeksu w gminie Piastów i pkt 2 Postanowień końcowych Kodeksu w gminie Raszyn. W gminie Piastów podkreślono ponadto, że *pracownik samorządowy obowiązany jest przestrzegać norm prawnych, etycznych i moralnych, w tym również zawartych w Kodeksie* (art. 4 ust 1).*

Poza przypomnieniem o obowiązku przestrzegania norm uregulowanych w Kodeksie etyki, Trzy z analizowanych dokumentów zawierają informacje o odpowiedzialności za nieetyczne zachowanie. Co do zasady pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną (§ 12 ust 2, Brwinów; § 11 ust 2, Michałowice, art. 12, Piastów). W przypadku Kodeksu etyki w gminie Piastów dodatkowo wskazano, że odpowiedzialność ta ponoszona jest na zasadach określonych w Kodeksie pracy – art. 108 kp. Podobne rozwiązanie zastosowano w gminie Brwinów, przy czym Kodeks etyki stanowi element Regulaminu pracy, dlatego odpowiedzialność za zachowania nieetyczne powiązana została bezpośrednio z jego zapisami. *Każdy pracownik Urzędu obowiązany jest znać i ściśle przestrzegać postanowień regulaminu* (§ 1 ust 3). Treść § 20 Regulaminu dotycząca odpowiedzialności porządkowej pracowników jest zgodna z treścią art. 108 kp. Podobnie jak w gminie Michałowice nie została przewidziana wprost odpowiedzialność za nieprzestrzeganie przez pracownika zasad Kodeksu Etyki, a odpowiedzialność dotyczy naruszenia *ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy* (ust 1 – kara upomnienia i kara nagany) oraz *przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub spożywanie alkoholu w czasie pracy* (pkt 2 – kara pieniężna) (§ 20). Rozszerzeniem zakresu odpowiedzialności jest § 8, w którym znajdują się również zachowania nieetyczne. *Rażącym naruszeniem przez pracownika ustalonego porządku i dyscypliny pracy jest złe i niedbałe wykonywanie pracy, a także wykonywanie prac niezwiązanych z zadaniami wynikającymi ze stosunku pracy; (...) zakłócanie porządku i spokoju w miejscu pracy np. poprzez kłótnie, podnoszenie głosu i krzyki w pracy; niewłaściwy, arogancki stosunek do interesantów, współpracowników oraz przełożonych; niewykonywanie poleceń przełożonych.*

W tym samym Kodeksie wskazano, że stopień przestrzegania przepisów stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika, dokonywanej zgodnie z art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych (§ 12 ust 1)⁸⁷. Okresowa ocena pracy została uregulowana również w Regulaminie pracy, w którym wskazano, że *pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym podlega okresowej ocenie. Zasady dokonywania okresowej oceny pracowników określa odrębne zarządzenie Burmistrza* (§ 25). W pozostałych przypadkach w Kodeksie etyki nie została zawarta informacja, czy zachowanie etyczne ma wpływ na ocenę pracownika.

Odpowiedzialność pracowników za zachowania nieetyczne

Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
Pracownik Urzędu zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kodeksu Etyki oraz do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym przez	Pracownik Urzędu obowiązany jest do przestrzegania przepisów Kodeksu Etyki oraz do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym przez		

⁸⁷ Art. 27. 1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie, zwanej dalej „oceną”. 2. Oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. 3. Ocena dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1. 4. Bezpośredni przełożony niezwłocznie doręcza ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony. 5. Pracownikowi samorządowemu od dokonanej oceny przysługuje odwołanie do kierownika jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, w terminie 7 dni od dnia doręczenia oceny. 6. Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia. 7. W przypadku uwzględnienia odwołania ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi. ©Kancelaria Sejmu s. 12/22 2022-03-11 8. W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny. 9. Uzyskanie ponownej negatywnej oceny, o której mowa w ust. 8, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 roku (§ 3).	Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (§ 5).		
Stopień przestrzegania przepisów stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika, dokonywanej zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych (§ 12 ust 1).	Pracownik Urzędu obowiązany jest przestrzegać przepisów Kodeksu Etyki i kierować się jego zasadami (§ 11 ust 1)	Pracownik samorządowy obowiązany jest przestrzegać norm prawnych, etycznych i moralnych, w tym zawartych w niniejszym Kodeksie. Artykuł 12 1. Pracownicy samorządowi zobowiązani są przestrzegać przepisów niniejszego Kodeksu i kierować się jego zasadami (art. 4 ust 1)	Pracownicy przestrzegają przepisów Kodeksu i kierują się jego zasadami (Postanowienia końcowe, pkt 2)
Odpowiedzialność z tytułu nieetycznego zachowania pracownika urzędu Pracownik Urzędu za nieprzestrzeganie Kodeksu Etyki ponosi odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną (§ 12 ust 2)	Pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki (§ 11 ust 2).	Pracownicy samorządowi za nieprzestrzeganie niniejszego kodeksu ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną – na zasadach określonych w Kodeksie Pracy (art. 11).	
Odpowiedzialność z tytułu nieetycznego zachowania pracownika urzędu Naruszenie przez pracownika	Normy Kodeksu Etyki naruszają Pracownicy Urzędu, którzy swoim postępowaniem, zarówno w miejscu	Normy niniejszego Kodeksu naruszają pracownicy samorządowi, którzy wskutek postępowania, zarówno w miejscu	

Urzędu zasad etyki wskazanych w Kodeksie Etyki może prowadzić do utraty zaufania i stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy (§ 12 ust 3).	pracy, jak i poza nim, stwarzają ryzyko utraty zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych (§ 4).	pracy jak i poza nim ryzykują utratę zaufania niezbędnego przy wykonywaniu zadań publicznych (art. 1 ust 5).	
--	---	--	--

Kodeks etyki jest dokumentem znanym wszystkim pracownikom. W trzech z czterech analizowanych gmin pracownicy potwierdzają fakt zapoznania się z dokumentem przez złożenie podpisu na oświadczeniu – wyjątkiem jest Raszyn. W oświadczeniu pracownik zobowiązuje się do stosowania wprowadzonych w drodze Kodeksu etycznego postanowień. W trzech wymienionych Kodeksach – w gminie Brwinów, Michałów i Piastów – wskazano jak rozumiane jest naruszenie zasad Kodeksu. W § 4 Kodeksu etyki w gminie Michałowice oraz art. 1 ust 5 Kodeksie etyki w gminie Piastów wskazano, że *normy Kodeksu etyki naruszają pracownicy, którzy swoim postępowaniem, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, stwarzają ryzyko utraty zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych*. Nieco szerzej kwestia ta uregulowana została w Kodeksie etyki w gminie Brwinów, bowiem w wskazano, że *naruszenie przez pracownika Urzędu zasad etyki wskazanych w Kodeksie Etyki może prowadzić do utraty zaufania i stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy (§ 12 ust 3)*.

Jak już wspomniano wcześniej, znacznie ma sposób wprowadzenia Kodeksu etyki – możliwość rozwiązania umowy o pracę istnieje tylko w sytuacji, gdy Kodeks jest częścią regulaminu albo zakładu zbiorowego. Tym samym kodeks etyki pozwala pracodawcy na rozszerzenie obowiązków pracowniczych obowiązków, a nieetyczne zachowanie stanowiące naruszenie zasad kodeksu etycznego traktowane jest jako uzasadniona przyczyna rozwiązania umowy o pracę. Podkreśla się jednakże, że „w kodeksach należy odróżniać zasady etyki od obowiązków pracowniczych. Złamanie nie każdej zasady z kodeksu etycznego może skutkować zwolnieniem z pracy. Przykładowo trudno usprawiedliwić w ten sposób zwolnienie za nieprzestrzeganie zasad ubioru w pracy. Inną sytuacją jest naruszanie zakazu korupcji zapisanego w kodeksie etyki” (Kodeks etyki, 2007). Aby takie rozwiązanie było możliwe muszą być spełnione dwa warunki; pierwszym z nich jest zdefiniowany w Kodeksie zakres

niedopuszczalnych zachowań, drugim – wiąże się z podejmowaniem działań nieetycznych przewidzianych przepisami prawa. W zależności od rodzaju naruszonej zasady można mówić albo o zachowaniach niedopuszczalnych etycznie lub zachowaniach zagrożonych konsekwencjami prawnymi. W pierwszym przypadku kodeks etyki stanowi jedynie ułatwienie dla zarządzających przy wyciąganiu konsekwencji dyscyplinarnych w stosunku do pracowników zachowujących się nieetycznie, w drugim przypadku może stanowić podstawę do pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności cywilnej lub karnej (Kuchenbeker, b.d.). Szczególne znaczenie pełni w tym przypadku Rejestr korzyści, który został wprowadzony w Kodeksie etyki w gminie Michałowice.

Rejestr Korzyści w Kodeksie etyki pracowników samorządowych w urzędzie gminy w Michałowicach

§ 10.

1. Tworzy się Rejestr Korzyści, zwany dalej Rejestrem.
2. Rejestr prowadzony jest w Referacie Organizacyjno-Administracyjnym.
3. Rejestr zawiera następujące informacje:
 - 1) liczbę porządkową wpisu,
 - 2) datę złożenia wniosku o wpis,
 - 3) dane dotyczące osoby, która otrzymała korzyść, tj. imię i nazwisko, stanowisko służbowe, komórkę organizacyjną, w której zatrudniona jest ta osoba,
 - 4) przedmiot korzyści,
 - 5) wartość szacunkową otrzymanej korzyści,
 - 6) okoliczności otrzymania korzyści,
 - 7) dane osoby lub firmy (instytucji, organizacji itp.), która korzyść przekazała,
 - 8) postanowienia co do dalszego postępowania,
 - 9) uwagi.
4. Pracownik Urzędu, który w związku z wykonywaną pracą uzyskał korzyść finansową lub inną (z wyłączeniem świadczeń pracodawcy), w tym prezent otrzymany m.in. w związku z uczestnictwem w oficjalnych spotkaniach z przedstawicielami innych podmiotów, o wartości przekraczającej 100 zł, obowiązany jest do ich ujawnienia w Rejestrze.
5. Szacunkową wartość prezentu określa się na podstawie średniej ceny rynkowej takiej samej lub podobnej rzeczy.
6. Z obowiązku zgłoszenia do Rejestru wyłącza się kwiaty oraz produkty spożywcze o krótkim terminie przydatności.
7. Obowiązek dokonania pisemnego zgłoszenia do Rejestru ciąży na pracowniku, który otrzymał korzyść.
8. Pracownik, który otrzymał korzyść, jest obowiązany, w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, do wypełnienia Deklaracji Rejestru Korzyści i przekazania jej do Referatu Organizacyjno-Administracyjnego; wzór deklaracji stanowi załącznik nr 2 do Kodeksu Etyki.

9. Sprawdzenia złożonej Deklaracji Rejestru Korzyści dokonuje Kierownik tego Referatu lub osoba przez niego upoważniona, w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.
10. W przypadku stwierdzenia świadomego zatajenia faktu otrzymania korzyści przez Pracownika Urzędu, Kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego lub osoba przez niego upoważniona przekazuje informacje Sekretarzowi Gminy, który podejmuje czynności mające na celu wszczęcie postępowania na podstawie przepisów o odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej.
11. Pracownik Urzędu, który dowiedział się o niezgłoszeniu otrzymania korzyści przez innego pracownika Urzędu, powinien poinformować tego Pracownika o konieczności dokonania stosownego zgłoszenia, a gdyby okazało się to bezskuteczne - poinformować o powstałej sytuacji Kierownika Referatu Organizacyjno-Administracyjnego lub osobę przez niego upoważnioną.
12. Pracownik Urzędu obowiązany jest poinformować przełożonego o nieprawidłowościach i nadużyciach, które mogą stanowić naruszenie prawa lub negatywnie oddziaływać na postrzeganie Gminy Michałowice przez mieszkańców,
13. Obowiązek dokonania pisemnego zgłoszenia do Rejestru nie dotyczy tych pracowników Urzędu Gminy Michałowice, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tj. Dz. U. z 2017 r., poz.1393), którzy dokonują zgłoszenia otrzymanej korzyści do rejestru prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Praktyczny wymiar Kodeksu pracy – wiedza na temat Kodeksu etyki w środowisku zewnętrznym

W gminie Raszyn podkreślono, że *Pracownicy przyjmują treść wspólnie wypracowanego Kodeksu Etyki*, natomiast w § 11 ust. 3 Kodeksu etyki w gminie Michałowice wskazano, że *Pracownicy Urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników*. Kierownictwo urzędu wymienione zostało również jako podmiot odpowiedzialny za upowszechnienie Kodeksu etyki w gminie Piastów, przy czym zgodnie z art. 12 *Kierownictwo Urzędu upowszechnia zasady zawarte w kodeksie wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad*. Chociaż we wszystkich kodeksach podkreślane jest znaczenie zawartych w nim zasad do budowania zaufania społecznego, o obowiązku informowania mieszkańców o funkcjonowaniu takiego dokumentu wspomniano jedynie w Piastowie. W żadnym z analizowanych Kodeksów nie została również poruszona kwestia monitoringu przestrzegania zawartych w nim norm – zarówno w środowisku pracowników samorządowych, jak i mieszkańców.

Upowszechnianie Kodeksu etyki wśród mieszkańców ma bardzo ograniczony zakres – zapisy Kodeksów etyki w poszczególnych gminach znał w 2022 roku zaledwie co dziesiąty mieszkaniec⁸⁸. Nieco więcej osób, ale nadal zbyt mało, aby uznać tę wiedzę za powszechną, wiedziało gdzie szukać Kodeksu etyki⁸⁹. Miejsce, w którym dostępny jest Kodeks etyki znał co piąty mieszkaniec w każdej z gmin.

Jawność działania samorządu oznacza, że mieszkańcy mają dostęp do większości dokumentów tworzonych w gminie. Dotyczy to również Kodeksu etyki. Potencjalnie każdy mieszkaniec analizowanych gmin może zapoznać się z jego treścią. Warto zwrócić uwagę, że w żadnym z kodeksów nie została zawarta informacja o tym, gdzie Kodeks jest dostępny. W każdym z nich zarządzający odpowiedzialni są za zapoznanie pracowników z treścią dokumentu, wskazana została również osoba odpowiedzialna za jego wdrożenie. Należy zatem domniemywać, że pracownik chcąc wykorzystać zasady kodeksowe i zachować się zgodnie z zawartymi w Kodeksie etyki standardami powinien szukać Kodeksu u wspomnianych osób. Gdzie jednak może zapoznać się z jego treścią obywatel? Powinien zacząć od organizowanych w gminach biurach obsługi klienta lub Sekretarza gminy. Mieszkańcy zapytani zostali, czy podczas wizyty w Urzędzie Gminy pytali kiedykolwiek o Kodeks etyki⁹⁰. Nigdy nie pytało o Kodeks etyczny 3 na 4 mieszkańców w każdej z analizowanych gmin.

Poszukiwanie kodeksu w sieci również wiąże się z trudnościami. W przypadku gminy Brwinów oraz gminy Piastów, w zakładce BIP na stronie internetowej gmin (odpowiednio [Strona główna \(brwinow.pl\)](https://bip.brwinow.pl/) i <https://bip.brwinow.pl/> oraz <https://www.piastow.pl/> i <https://bip.piastow.pl/> dostępna jest wyszukiwarka dokumentów – w prosty sposób pozwala ona znaleźć Kodeks etyki. Po wpisaniu nazwy dokumentu (Kodeks etyki) – bez konieczności podawania daty wprowadzenia i numeru zarządzenia – mieszkańcy mają możliwość zapoznania się z treścią dokumentu i pobrania go. Do tych samych stron kieruje wyszukiwarka. Po wpisaniu frazy „Kodeks etyki gmina Brwinów” i „Kodeks etyki gmina Piastów” w wyszukiwarce np. Google, użytkownik przekierowywany jest bezpośrednio na odpowiednią stronę BIP (z historią

⁸⁸ Pytanie w ankiecie: Czy zna Pan/Pani zapisy Kodeksu Etycznego?

⁸⁹ Pytanie w ankiecie: Czy wie Pan/Pani, gdzie dostępny jest Kodeks Etyczny Pracowników?

⁹⁰ Pytanie w ankiecie: Czy podczas wizyty w urzędzie pytał Pan/Pani o Kodeks Etyczny lub udostępnienie jego treści?

zmian w dokumencie)⁹¹, to w przypadku gminy Raszyn i Michałowice otwiera się poszukiwany dokument. W pierwszych dwóch przypadkach obywatel nie ma problemu z weryfikacją dokumentu i jego aktualności, w pozostałych dwóch przypadkach wyszukiwanie wiąże się z koniecznością wykonania dodatkowych czynności – wyszukania odpowiedniego zarządzenia organu wykonawczego w Biuletynie Informacji Publicznej.

Znacznie większe trudności mają w dotarciu do Kodeksu etyki mieszkańcy gminy Raszyn i Michałowice. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku Kodeksu etyki w gminie Raszyn po wpisaniu frazy „Kodeks etyki gmina Raszyn” w wyszukiwarce wyświetlany jest zarówno link kierujący bezpośrednio do dokumentu w wersji pdf, jak też link przekierowujący na stronę BIP z tekstami zarządzeń wójta gminy Raszyn z 2010. Po otwarciu pierwszego dokumentu uzyskuje się dostęp do treści Kodeksu etyki (bez pewności, że jest to dokument nadal obowiązujący). Nie ma możliwości bezpośredniego dotarcia do odpowiedniego zarządzenia – tak jak w przypadku Brwinowa i Michałowic, konieczne jest samodzielne jego wyszukanie w BIP (witryna gminy <https://raszyn.pl/http://bip.raszyn.pl/> zakładka Prawo lokalne, z listy rozwijanej zakładka Zarządzenia, z listy rozwijanej Zarządzenia rok 2005, z listy rozwijanej Zarządzenie Nr 88/2005 z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie). Nie znając daty wejścia w życie Kodeksu etyki nie jest możliwe znalezienie dokumentu bezpośrednio na stronie gminy z użyciem dedykowanej do tego celu wyszukiwarki.

Podobnie jest w przypadku Michałowic. Wyszukiwarka w BIP w witrynie gminnej wyszukuje jedynie starszą wersję Kodeksu z 2010 roku – należy jednakże wiedzieć, że stanowił on wówczas element Regulaminu Organizacyjnego. W zarządzeniach wójta (ścieżka postępowania podobnie jak w Raszynie) Kodeks etyki znajduje się dopiero na 17 stronie zestawienia Zarządzeń Wójta 2021 – co znacząco utrudnia obywatelom jego odnalezienie. Można również skorzystać z wyszukiwarki. W przypadku Michałowic pojawia się dodatkowa trudność, bowiem w Polsce są dwie gminnych Michałowice – w województwie mazowieckim i małopolskim. W wyszukiwarce po wpisaniu frazy „Kodeks etyki gminy Michałowice” w pierwszej kolejności wyświetla się dokument z Małopolski. Po dodaniu

⁹¹ Odpowiednio <https://bip.brwinow.pl/kodeks-etyki-radnego-gminy-brwinow> oraz <https://bip.piastow.pl/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu-miejskiego-w-piastowie/porownaj/1/2>

„mazowieckie” obywatel zyskuje dostęp zarówno do nowej wersji dokumentu (w wersji pdf), jak też zarządzenia wójta z 2010 roku.

Można zatem powiedzieć, że Kodeks etyki w ograniczonym stopniu służy mieszkańcom jako narzędzie weryfikacji działania urzędników.

Ewolucja norm zawartych w Kodeksie etyki

Kodeks etyki w gminie Raszyn został wprowadzony w 2005 i nie został od tego czasu uaktualniany. W gminie Piastów Kodeks etyki funkcjonuje w niezmienionej formie od 2010 roku. W przypadku gminy Brwinów mimo wielu zmian w Regulaminie Pracy i jego zmianie w 2018 roku, Kodeks etyki (załącznik do regulaminu) pozostał w niezmienionej formie od 2013 roku. Jedynej zmiany w Kodeksie etyki dokonano w gminie Michałowice – Kodeks wprowadzony w roku 2010 jako element regulaminu organizacyjnego został zmieniony i wprowadzony jako samodzielny dokument w roku 2021. Można zatem stwierdzić, że mimo zmian w otoczeniu, zmian organizacyjnych w poszczególnych jednostkach – Kodeks etyczny pozostał niezmieniony.

Wyjątkiem jest gmina Michałowice. Jak wspomniano pierwszy Kodeks etyki został wprowadzony w urzędzie gminy w Michałowicach w 2013 roku. Kolejna jego wersja powstała w roku 2021. Jest to zupełnie inny dokument, zarówno pod względem sposobu jego wprowadzenia (pierwszy był elementem Regulaminu organizacyjnego, drugi jako odrębny dokument), jak też treści i zakresu zawartym w nich reguł. Uzupełniony i rozszerzony został cel Kodeksu – w roku 2010 było nim tylko wyznaczenie standardów postępowania dla pracowników podczas wypełniania codziennych obowiązków, w 2021 roku podkreślono służenie interesom państwa i społeczności lokalnej oraz postępowanie zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie. Zwrócono również uwagę na ryzyko utraty zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych w przypadku zachowania nieetycznego.

Zakres zasad w 2010 roku był zbieżny z zasadami Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. W 2021 roku ograniczono katalog zasad do najbardziej istotnych z punktu widzenia jednostki tworzącej kodeks, a na pracowników nałożono obowiązek znajomości i stosowania zasad EKDA – które dotychczas stanowiły podstawę Kodeksu (zasada niedyskryminowania, proporcjonalności – współmierności, nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, uprzejmości). Za najważniejsze wartości działania administracji publicznej uznano zasadę praworządności, współodpowiedzialności za działania i uczciwości.

W 2021 roku wprowadzono również zasadę jawności, profesjonalizmu i neutralności. Wzrosło także znaczenie działań antykorupcyjnych – korupcja została zdefiniowana w przepisach ogólnych jako *nadużycie stanowiska publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści (obejmuje płatne faworyzowanie, nepotyzm, nadużycie kompetencji wynikających z pełnionej funkcji w celu uzyskania korzyści, przekupstwo, kradzież majątku publicznego lub środków publicznych, przestępstwa księgowe oraz obrót środkami finansowymi, pochodzącymi z działań korupcyjnych)*. W Kodeksie etycznym pojawił się również Rejestr korzyści.

Treść Kodeksu etycznego – analiza porównawcza

Kodeks 2010	Kodeks 2021
ZASADY OGÓLNE	PRZEPISY OGÓLNE
§ 1 Kodeks Etyki pracowników Urzędu Gminy Michałowice wyznacza standardy postępowania, których powinni przestrzegać pracownicy Urzędu w związku z wykonywaniem przez nich swoich obowiązków.	§ 1 Kodeks Etyki pracowników Urzędu Gminy Michałowice wyznacza standardy postępowania pracowników Urzędu w związku z wykonywaniem przez nich zadań służby publicznej, rozumianej nie tylko jako wykonywanie poleceń zwierzchników, lecz również jako służenie interesom państwa i społeczności lokalnej oraz postępowanie zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie.
§ 2 Wskazane w Kodeksie Etyki zasady i wartości etyczne są stosowane przez pracowników podczas wypełniania przez nich codziennych obowiązków.	
§ 3 1. Wszyscy pracownicy składają oświadczenie o zapoznaniu się z Kodeksem Etyki niezwłocznie po jego wejściu w życie. Oświadczenia dołącza się do akt pracowniczych. 2. Pracownik składa oświadczenie o zapoznaniu się z Kodeksem Etyki niezwłocznie po zawarciu pierwszej umowy o pracę. Oświadczenie dołącza się do akt pracowniczych.	§ 6. 1. Pracownik Urzędu składa niezwłocznie po zawarciu umowy o pracę w urzędzie oświadczenie o zapoznaniu się z przepisami Kodeksu Etyki – wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 1 do Kodeksu Etyki, 2. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 dołącza się do umowy o pracę.
	§ 2. Etyka oznacza normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości, przyjęte przez społeczeństwo, na praktykę dnia codziennego.
	§ 3. Korupcja rozumiana jest jako nadużycie stanowiska publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści (obejmuje płatne faworyzowanie, nepotyzm, nadużycie kompetencji wynikających z pełnionej funkcji w celu

	uzyskania korzyści, przekupstwo, kradzież majątku publicznego lub środków publicznych, przestępstwa księgowe oraz obrót środkami finansowymi, pochodzącymi z działań korupcyjnych).
	§ 4. Normy Kodeksu Etyki naruszają Pracownicy Urzędu, którzy swoim postępowaniem, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, stwarzają ryzyko utraty zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych.
	§ 5. Pracownik Urzędu obowiązany jest do przestrzegania przepisów Kodeksu Etyki oraz do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.
ZASADY SZCZEGÓŁOWE	ZASADY POSTĘPOWANIA PRACOWNIKÓW URZĘDU
	§ 8. Właściwą postawę pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Michałowice wyznaczają zasady: 1) praworządności, 2) uczciwości i rzetelności, 3) jawności, 4) profesjonalizmu, 5) neutralności, 6) współodpowiedzialności za działania.
§ 4 (Zasada praworządności) 1. Pracownik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje procedury wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących oraz regulacji wewnętrznych jednostki. 2. Pracownik zwraca uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów podmiotów posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. 3. Informacje uzyskane w wyniku prowadzonych czynności pracownik wykorzystuje wyłącznie do celów służbowych.	§ 9. 1. Zasada praworządności Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, zgodnie z obowiązującym prawem, mając na względzie interes publiczny. Podejmowane rozstrzygnięcia opiera na prawidłowo dokonanych ustaleniach, a uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystuje wyłącznie do celów służbowych.
§ 5 (Zasada niedyskryminowania) 1. Przy rozpatrywaniu wniosków i przy podejmowaniu decyzji pracownik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby	

znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu pracownik zapewnia, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.	
§ 6 (Zasada współmierności) 1. W toku podejmowania decyzji pracownik zapewnia, że przyjęte działania są współmierne do obranego celu. 2. Pracownik unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 3. W toku podejmowania decyzji pracownik zwraca uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.	
§ 7 (Zakaz nadużywania uprawnień) 1. Z posiadanych uprawnień pracownik może korzystać wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone. 2. Pracownik nie powinien korzystać z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym.	
§ 8 (Zasada bezstronności i niezależności) 1. Pracownik działa bezstronnie i niezależnie i powstrzymuje się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób, oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. 2. Na postępowanie pracowników nie może mieć wpływu interes osobisty lub rodzinny ani też presja polityczna. Pracownik nie może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby jakikolwiek interes finansowy.	

3. Zasady wyłączania się pracownika z postępowań, w których zachodzi konflikt interesów, określają odrębne przepisy wewnętrzne.	
§ 9 (Zasada obiektywizmu) 1. W toku podejmowania decyzji pracownik uwzględnia wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należne mu znaczenie, nie uwzględnia okoliczności niezwiązanych z daną sprawą. 2. Pracownik wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Swoje decyzje i ustalenia opiera na ustalonej prawdzie obiektywnej.	
§ 10 (Zasada uczciwości) Pracownik działa bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.	§ 9. 2. Zasada uczciwości i rzetelności Pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności. W przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych i urzędowych pracownik wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie podejmuje żadnych prac oraz zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. Zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności.
§ 11 (Zasada uprzejmości) 1. W swoich kontaktach z petentami, innymi instytucjami oraz współpracownikami pracownik zachowuje się właściwie i uprzejmie. Pracownik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie.	

2. Jeżeli pracownik nie jest właściwy w danej sprawie, kieruje ją do pracownika właściwego. 3. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes pojedynczej osoby pracownik stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w jak najwłaściwszy sposób.	
§ 12 (Zasada współodpowiedzialności) 1. Pracownik nie boi się podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji. 2. Relacje służbowe opierają się na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. 3. Pracownik godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie powoduje obniżenia autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice.	§ 9. 6. Zasada współodpowiedzialności za działania Pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji. Udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. Godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice.
§ 13 (Zasada akceptacji kontroli zarządczej) 1. Pracownik rozumie cele kontroli zarządczej i akceptuje je. 2. Pracownik bierze udział we współtworzeniu kontroli zarządczej, przekazując swoim przełożonym uwagi i propozycje dotyczące jej funkcjonowania. 3. Pracownik rozumie, że wszystkie podejmowane działania mają służyć właściwej realizacji celów jednostki.	
	§ 9. 3. Zasada jawności Pracownik Urzędu, zwłaszcza gospodarujący środkami publicznymi, dokonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z przyjętymi standardami, a uzyskane informacje o charakterze publicznym udostępnia w pełnym zakresie, z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa.
	§ 9. 4. Zasada profesjonalizmu

	Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dbą o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
	§ 9. 5. Zasada neutralności Pracownik Urzędu nie ulega wpływom i naciskom, które mogą prowadzić do działań stronnictw lub sprzecznych z interesem publicznym. Dbą o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem.
	Rejestr Korzyści § 10.
§ 14 (Odpowiedzialność) 1. Pracownik zobowiązany jest przestrzegać Kodeksu Etyki i kierować się jego zasadami. 2. Pracownik ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu	Przepisy końcowe § 11. 1. Pracownik Urzędu obowiązany jest przestrzegać przepisów Kodeksu Etyki i kierować się jego zasadami. 2. Pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki. 3. Pracownicy Urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników.

Co do zasady normy moralne (etyczne) są niezmiennie, ale zmieniają się oczekiwania wobec pracowników samorządowych. Jak wskazuje T. Przesławski „Normy etyczne, których przedmiotem jest zachowanie człowieka przy wykonywaniu pracy zawodowej, tradycyjnie dzieli się na normy obowiązku i normy ideału (cnoty, doskonałości). Pierwsze odnoszą się do zakazów, nakazów oraz dozwoleń, regulujących stosunki pomiędzy podmiotami pełniącymi daną funkcję społeczną czy zawodową a podmiotami korzystającymi z ich usług, pracy, lub świadczeń, a następnie relacje ze środowiskiem zawodowym, innymi współdziałającymi (np. współpracownikami), W tym obszarze mieścić się będą także stosunki pomiędzy całymi grupami zawodowymi a powołanymi społecznościami oraz relacje podmiotu wobec samego siebie, gdy chodzi np. o sumienność, wytrwałość, uczciwość przy wykonywaniu obowiązków. Jeśli chodzi o normy doskonałości, są one pochodnymi wartości (dóbr) wyższego rzędu. Celem takich norm jest urzeczywistnianie wartości w sensie możliwie

najszerzym, przykładem takich powinności jest np. służyć interesom sprawiedliwości, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego” (s. 233). W tym kontekście Kodeks etyki nie może być traktowany jako dokument ponadczasowy – powinien zawierać zasady i reguły, które sprawdzą się najlepiej w określonym czasie i w danych warunkach. Monitoring powinien wskazywać konieczność zmian w obszarach największych problemów etycznych, a zmiany zachodzące w otoczeniu – stać się podstawą wprowadzania nowych reguł i standardów – tak jak w Kodeksie etyki w gminie Michałowice.

Wnioski

Sformalizowany Kodeks etyki w sektorze publicznym pełni funkcje wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszej grupy zalicza się wprowadzenie i upowszechnienie wartości istotnych dla organizacji oraz upowszechnienie etycznego wymiaru funkcjonowania administracji publicznej. Kodeks wspiera również pracowników samorządowych w sprostaniu zmieniającym się oczekiwaniom społecznym. Funkcja zewnętrzna wiąże się z budowaniem dobrego wizerunku publicznego, który może wzmacniać skuteczność działania i funkcjonowania administracji publicznej oraz podnosić zaufanie mieszkańców do świadczonych przez nią usług. Kodeks etyki pomagać może również w zapobieganiu korupcji. Można zatem powiedzieć, że Kodeks etyki może wpierać kulturę organizacyjną i proces dobrego zarządzania. Kodeks buduje również wiarygodność urzędników – a ta w niektórych gminach potrzebuje wsparcia. Najlepiej oceniana była w 2022 roku wiarygodność pracowników samorządowych w gminie Michałowice (51,5%)⁹². Dla porównania, wiarygodność pracowników samorządowych pozytywnie oceniło 43,8% mieszkańców gminy Raszyn. W pozostałych dwóch gminach pozytywną ocenę wystawił zaledwie co trzeci mieszkaniec.

Kodeks etyczny powinien opierać się na ogólnych zasadach moralnych i zasadach ważnych dla sektora publicznego oraz uwzględniać szczególne okoliczności i potrzeby jednostki samorządu terytorialnego. A zatem powinien być napisany w sposób łatwy do zrozumienia przez wszystkich pracowników oraz mieszkańców. Nie ma możliwości zbudowania jednego kodeksu dla wszystkich samorządów. Przeprowadzona analiza pozwala jednak wskazać pewne wspólne obszary, które taki kodeks powinien normować. Istotne jest, aby kodeks był zgodny

⁹² Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy są wiarygodni?

z kulturą administracji publicznej. Kulturę tę stanowią różnego rodzaju systemy kontroli, struktura organizacyjna i struktura władzy samorządowej oraz przekonania i wartości, które są podzielone przez wszystkich pracowników. Kodeks stanowi dla pracowników drogowskaz i pomoc w rozwiązywaniu problemów etycznych. Pomaga również w zrozumieniu niejednoznaczności, które tkwią w sprawach, z którymi spotykają się na co dzień. Powinien również wskazywać skutki zachowania nieetycznego. Można zatem powiedzieć, że Kodeks etyki, promujący wspólne wartości, powinien wpływać na zaangażowanie pracowników w wykonywanie zadań. W przypadku analizowanych gmin zaangażowanie pracowników samorządowych oceniane jest negatywnie⁹³.

Istotne znaczenie dla skuteczności Kodeksu etyki ma sposób jego tworzenia i wprowadzania. Najprostszym i najbardziej skutecznym sposobem jest inicjowanie prac na Kodeksem przez kierownictwo oraz wsparcie tworzenia takiego dokumentu przez wszystkich pracowników. Biorąc pod uwagę to, że w analizowanych Kodeksach znajdują się liczne fragmenty – często błędnie zapożyczone z kodeksów w innych jednostkach samorządowych – należy rekomendować skorzystanie z usług specjalisty. Będzie on w stanie dostrzec i zakwestionować rutynowe zachowania i oczekiwania uznawane przez pracowników za oczywiste, eliminując z Kodeksu bezrefleksyjne naśladownictwo. W przypadku próby samodzielnej ewaluacji Kodeksu, rekomendowane jest skorzystanie z jednego katalogu zasad etycznych – pozwoli to na przygotowanie spójnego dokumentu z właściwie określonymi dla każdej z nich standardów postępowania pracowników. W analizowanych kodeksach bardzo mało miejsca poświęcono sankcjom za zachowania niezgodne z Kodeksem. Nie chodzi o wprowadzenie systemu kar, ale rozwiązania w nim stosowane powinny eliminować przekonanie pracowników, że nieetyczne zachowanie może być usprawiedliwiane.

Kodeks, podobnie jak każdy dokument o charakterze strategicznym, powinien być poddawany ewaluacji. Zasady etyczne nie mają charakteru ponadczasowego i nie są nienaruszalne, uaktualniane powinny być poszczególne standardy – zgodnie ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu. Istotne jest również wyciąganie wniosków z popełnionych błędów, w tym również na nieprawidłowo skonstruowane reguły – w ten sposób możliwe jest zapobieganie w przyszłości niepożądanym zachowaniom. Kodeks powinien być uaktualniany również poprzez

⁹³ Pytanie w ankiecie: Czy pracownicy angażują się w pracę?

tworzenie nowych zasad, które – ze względu na zachodzące w sektorze publicznym zmiany – w znacznie większym stopniu niż wcześniejsze pomogą rozstrzygać dylematy etyczne. Należy również zwrócić uwagę, że administracja publiczna działa w granicach wyznaczonych przez prawo, a zatem kodeks powinien być regularnie sprawdzany pod kątem jego zgodności z treścią obowiązujących przepisów prawnych. Kodeks powinien również uwzględniać zmieniające się normy społeczne i etyczne – w tym również odchodzenie od biurokratycznego modelu administracji. W przeciwnym wypadku kodeks staje się martwym dokumentem, do którego samorząd nie przywiązuje żadnego znaczenia. Takie wrażenie sprawiają trzy z czterech analizowanych dokumentów. Biorąc pod uwagę brak ewaluacji programów etycznych w analizowanych gminach, wydaje się, że programy etyczne stworzone przed laty miały charakter jednorazowej akcji. Kodeks etyczny nie stał się częścią składową funkcjonowania administracji publicznej.

Ocena postaw pracowników w świetle opinii pracowników administracji samorządowej i członków wspólnoty lokalnej

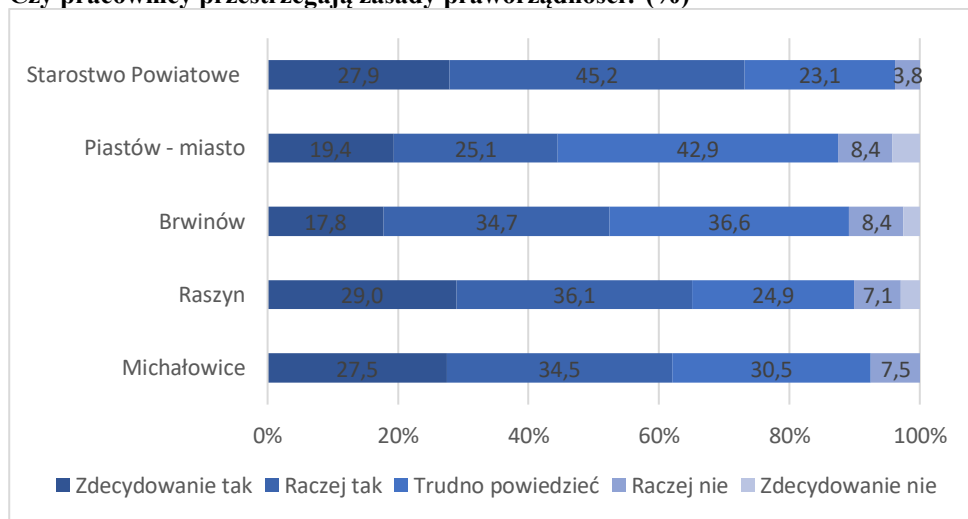
Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej powinny działać „na podstawie i w granicach prawa”. W podobny sposób kwestia ta została uregulowana w art. 6 kpa. Prawo rozumiane jest przy tym bardzo szeroko, zarówno jako przepisy powszechnie obowiązujące, jak też prawo wewnętrzne. O ile w art. 87 Konstytucji RP stworzony został zamknięty katalog prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia wydawane na podstawie i w celu wykonania ustaw oraz akty prawa miejscowego), o tyle w treści art. 93 Konstytucji dotyczącego prawa wewnętrznie obowiązującego, taki katalog nie został wyznaczony. Istotne jest jedynie, aby zarządzenia były wydawane na podstawie ustawy i nie stanowiły podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust 2) oraz były zgodne z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust 3). W przypadku etyki, podstawę praworządności stanowi art. 4 EKDA, który stanowi, że „Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”. W opinii mieszkańców czterech analizowanych gmin, pracownicy samorządowi przestrzegają tak rozumianej **zasady praworządności**. W każdej z gmin odsetek ocen pozytywnych był znacząco wyższy niż ocen negatywnych. Najlepiej oceniono praworządność urzędników w urzędzie w Raszynie (65,1% vs. 10,1% ocen negatywnych), najgorzej – w Piastowie (44,5% vs. 12,6% ocen negatywnych). Znacznie pozytywniej przestrzeganie zasady praworządności postrzegają pracownicy Starostwa Powiatowego, ale co czwarta osoba widzi w tym obszarze problemy.

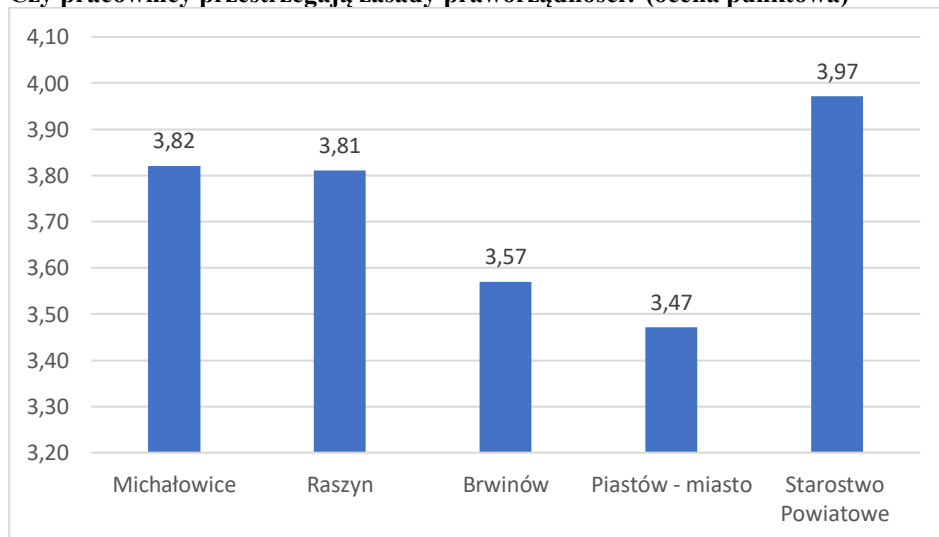
Warto zauważyć, że – zarówno w ocenach mieszkańców czterech gmin, jak też pracowników Starostwa Powiatowego – przeważa liczba ocen „raczej tak” niż „zdecydowanie tak”. O ile jednak można zrozumieć wysoki odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” w grupie mieszkańców, o tyle zdziwienie budzi, że taką odpowiedź wybrał niemal co czwarty urzędnik. Podkreślić należy również, że niemal połowa z nich stwierdziła, że pracownicy Starostwa „raczej” stosują zasadę praworządności. Tymczasem, wyraźne zasady wskazane w obowiązujących przepisach

konstytucyjnych i ustawowych nakładają na pracowników obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Takie rozwiązanie wskazuje na brak możliwości podejmowania działań przez urzędników bez konkretnej podstawy prawnej. Ponadto, w art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych zawarte jest zobowiązanie urzędników do przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, które wymusza przestrzeganie zasady praworządności przez urzędników administracji publicznej.

Czy pracownicy przestrzegają zasady praworządności? (%)



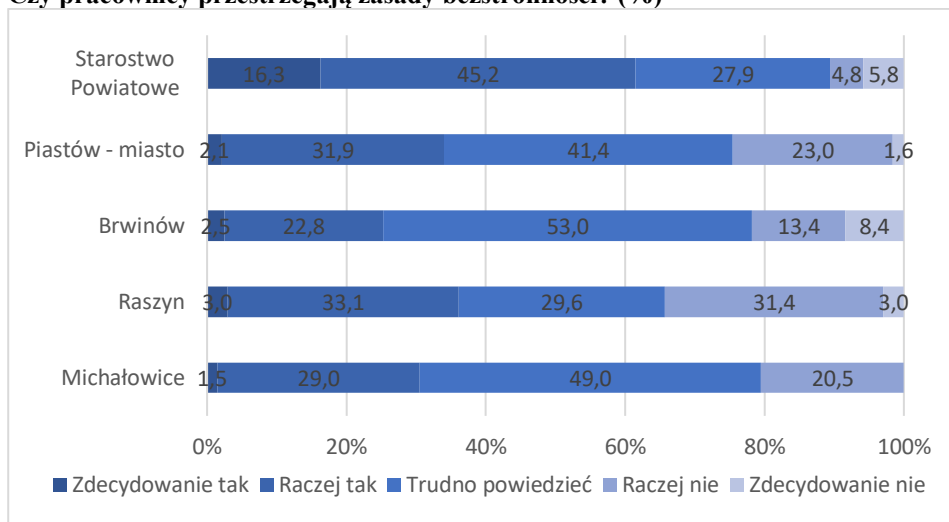
Czy pracownicy przestrzegają zasady praworządności? (ocena punktowa)



Pracownicy ocenili stosowanie zasady praworządności nieco lepiej niż interesanci urzędów gminnych – o ile w gminach ocena wahała się w granicach od 3,47 punktu (Piastów) do 3,82 (Michałowice), to w Starostwie Powiatowym zasada realizowana jest na poziomie dobrym (3,97).

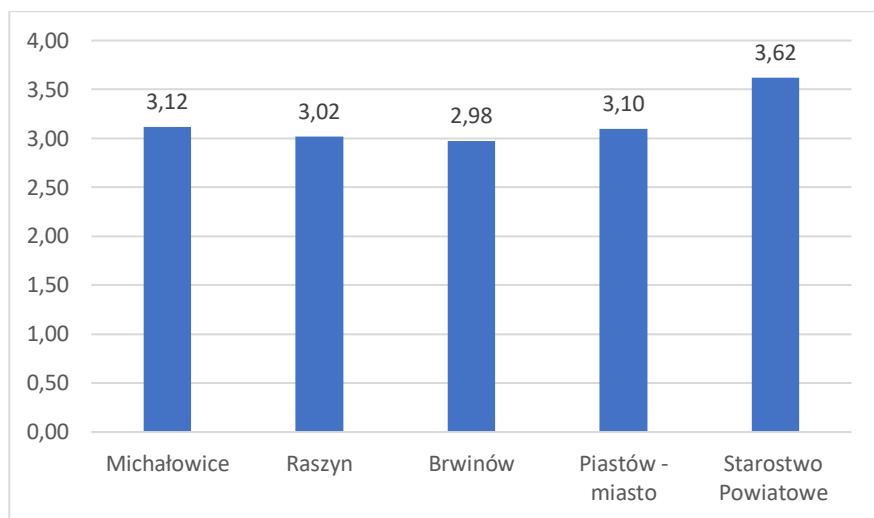
W obowiązujących przepisach prawa powszechnie obowiązującego na pracowników administracji nałożono obowiązek bezstronności. Zgodnie z art. 8 kpa organy administracji publicznej zobowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz podnosić świadomość i kulturę prawną obywateli. Z kolei zgodnie z art. 8 EKDA urzędnik jest bezstronny i niezależny, co oznacza, że powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek oraz od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania. W treści przywołanego artykułu powiązano bezstronność z niezależnością wskazując, że „Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. Zdaniem mieszkańców czterech analizowanych gmin pracownicy samorządowi w ograniczonym stopniu przestrzegają **zasady bezstronności**. Co prawda pozytywną ocenę wydał co trzeci mieszkaniec każdej z gmin, ale jednocześnie znaczna część mieszkańców uznała, że w urzędach gminnych nie jest ona realizowana. Wskazał na ten problem co trzeci mieszkaniec gminy Raszyn (nieznacznie mniej niż ocen pozytywnych), co piąty mieszkaniec gminy Michałowice i Piastów oraz co dziesiąty mieszkaniec gminy Brwinów. Warto również zwrócić uwagę na relatywnie duży odsetek osób, które nie potrafiły (nie chciały) dokonać jednoznacznej oceny – wahał się on od 29,7% w gminie Raszyn do 55,7% w gminie Brwinów. Nieco niższy udział takich odpowiedzi uzyskano w przypadku pracowników Starostwa (27,9%). Zdaniem tej grupy ankietowanych bezstronność jest wartością przestrzeganą przez 61,5% ankietowanych (w tym 45,2% wybrało odpowiedź „raczej tak”).

Czy pracownicy przestrzegają zasady bezstronności? (%)



Rozkład uzyskanych wyników pokazuje, że mieszkańcy nie mają jednej, zdecydowanie pozytywnej lub negatywnej opinii na temat stosowania zasady bezstronności przez urzędników samorządowych. Jak podkreśliła P. Piętka (2023) „Może to świadczyć o różnorodności doświadczeń interesantów jakie miały miejsce podczas obsługi w urzędzie (...), każdy pracownik administracji samorządowej wykazuje się indywidualnym sposobem obsługi klienta, mimo że ich wszystkich obowiązują te same zasady etyki”. Przywołany wcześniej art. 8 EKDA wskazuje kierunek sposobu postępowania urzędników, ale nakaz takiego postępowania zawarty został w treści art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych. Tymczasem bezstronność urzędników została oceniona bardzo nisko, przy czym tylko w przypadku urzędu w Brwinowie została oceniona negatywnie (nie osiągnęła ona wartości średniej – 2,98). W pozostałych trzech gminach ocena była nieznacznie wyższa od średniej (od 3,02 w urzędzie w Raszynie do 3,12 w urzędzie w Michałowicach). Pracownicy Starostwa Powiatowego ocenili swoją bezstronność nieco wyżej (3,62). Warto zwrócić uwagę na ocenę pracowników Starostwa Powiatowego. Ich postępowanie zostało unormowane w bardzo wielu aktach prawnych, co oznacza, że zobowiązani są do działania w oparciu o obowiązki. Tak niska ocena oznacza, że działania podejmowane przez pracowników lokalnych urzędów należy uznać za niezgodnie z obowiązującym prawem i obowiązującym w urzędzie kodeksem etycznym.

Czy pracownicy przestrzegają zasady bezstronności? (ocena punktowa)

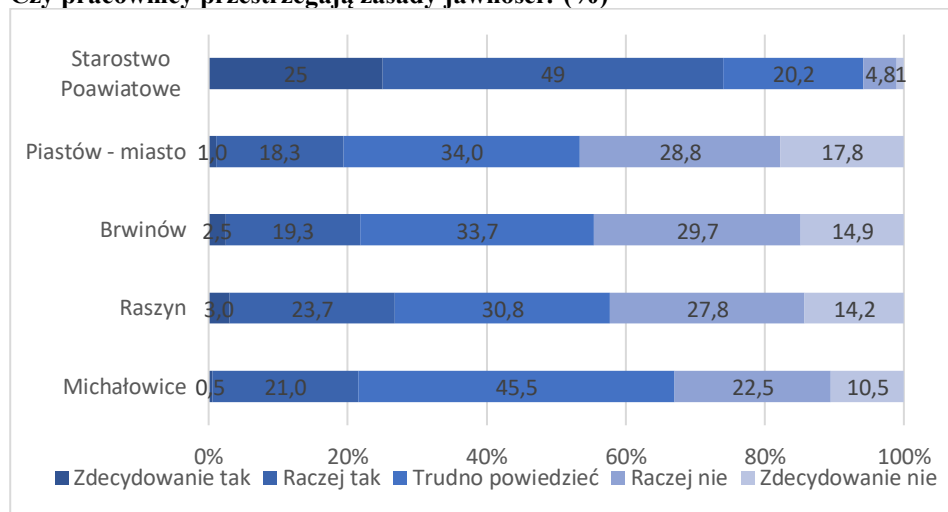


Zgodnie z treścią art. 24 ust 2 ustawy o pracownikach samorządowych do obowiązków pracownika należy udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania – przy dochowaniu tajemnicy ustawowo chronionej. Zasady dostępu do informacji reguluje również art. 21 i 22 EKDA. Pierwszy z nich dotyczy zakazu udostępniania informacji osobom nie związanym z określoną sprawą, drugi – udostępniania informacji osobom bezpośrednio zainteresowanym daną sprawą. W jego treści wskazano, że „Urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała” (ust 1). Przepis ust. 2 wskazuje z kolei sposób zachowania urzędnika, gdy zapytanie o informację wymaga przeprowadzenia postępowania lub bardziej złożonej analizy z uwagi na skalę trudności. Trudno określić jest, w jaki sposób zasadę jawności i dostęp do informacji publicznej rozumieją mieszkańcy analizowanych gmin, bowiem ocena przestrzegania tej zasady jest negatywna.

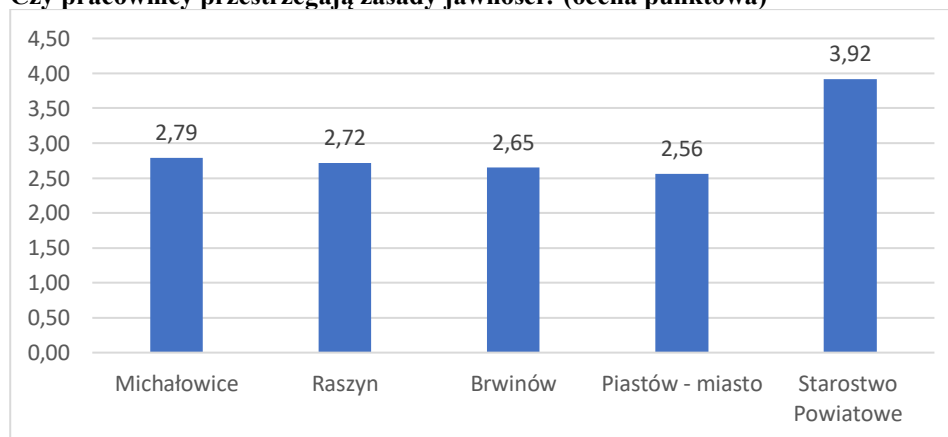
Nieprzestrzeganie zasady jawności w urzędach samorządów lokalnych wskazało od 30% do ponad 46% mieszkańców (najmniej w gminie Michałowice, najwięcej w gminie Piastów). Pozytywnej oceny dokonał co piąty mieszkaniec każdej z gmin. Odmiennego zdania

o przestrzeganiu zasady jawności mają pracownicy Starostwa Powiatowego – przestrzeganie zasady jawności wskazało 74,0% z nich. Warto jednak zauważyć, że tylko co czwarty pracownik był przekonany o stosowaniu zasady jawności, połowa wyraziła wahanie, a co piaty nie umiał jednoznacznie określić swojego stanowiska.

Czy pracownicy przestrzegają zasady jawności? (%)



Czy pracownicy przestrzegają zasady jawności? (ocena punktowa)



Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem P. Piętki (2023) że „przedstawione wyniki, ukazują pewnego rodzaju zaniedbanie wynikające zarówno ze strony urzędu, jak i mieszkańców. Ankietowani nie są w stanie stwierdzić czy działania administracji publicznej odbywają się w sposób

jawny, a nawet zaprzeczają jawności wspomnianych działań. Uzyskane odpowiedzi ukazują brak aktywnego informowania obywateli o działaniach podejmowanych w urzędzie, a także brak wiedzy obywateli w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących dostępu do informacji publicznych”.

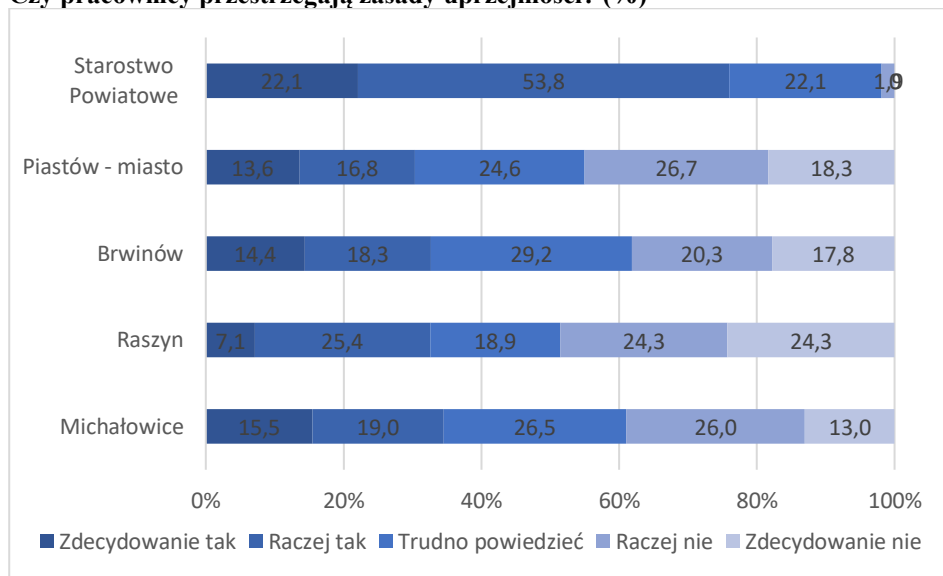
Jawność działań, jak już wspomniano, nie jest tylko zasadą etyczną. Prawo do informacji jest konstytucyjnym prawem każdego obywatela – zgodnie z treścią art. 61 Konstytucji RP. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej dają możliwość uzyskania informacji obywatelom, a także stanowią nakaz udostępniania informacji jednostkom administracji publicznej. Dane publiczne, które nie zostały udostępnione w sposób powszechny z inicjatywy urzędu, zostają przekazane na wniosek osoby zainteresowanej. Fenrych (2006) stwierdził, że urzędnik powinien podejmować wszystkie decyzje w sposób tak jawny, jak tylko się da, a każda decyzja powinna mieć jawne uzasadnienie, a ograniczenie tej zasady musi zostać zmotywowane dobrem publicznym. Tymczasem mieszkańcy czterech gmin uznali, że zasada jawności realizowana jest w niewystarczającym stopniu – we wszystkich gminach została ona oceniona negatywnie (od 2,56 w urzędzie w Piastowie do 2,79 w urzędzie w Raszynie). Pracownicy Starostwa uznali, że przestrzeganie tej zasady jest na poziomie średnim (3,92).

W treści art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych ustawodawca wskazał, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności uprzejmość. Zachowanie, które można uznać za uprzejme zdefiniowane zostało w art. 12 EKDA, zgodnie z którym „W swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną (e-mail), urzędnik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie” (ust 1). Czy ta zasada działa w ocenianych urzędach?

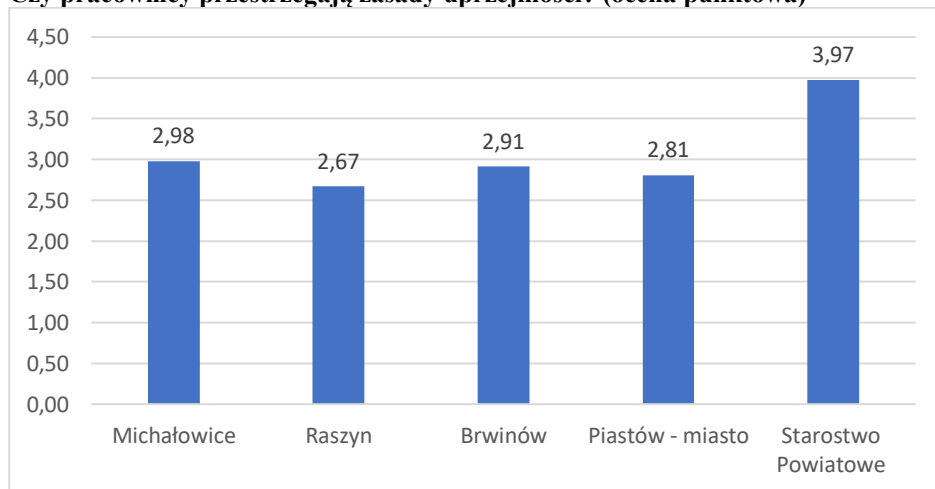
Mieszkańcy dość surowo oceniają uprzejmość urzędników samorządowych. Liczba ocen negatywnych we wszystkich gminach jest wyższa niż ocen pozytywnych. Za najmniej uprzejmych uznani zostali urzędnicy w Raszynie (48,6% negatywnych vs. 32,4% pozytywnych). Najmniej ocen negatywnych wystawiono dla pracowników urzędu w Brwinowie (38,1% vs. 32,7% pozytywnych). Odmiennego zdania są pracownicy Starostwa Powiatowego – aż 75,9% z nich uznała, że jest życzliwa dla mieszkańców (w tym 53,8% że raczej tak). Mieszkańcy

wszystkich czterech gmin ocenili uprzejmość urzędników negatywnie – od 2,67 w urzędzie w Raszynie do 2,98 w urzędzie w Michałowicach.

Czy pracownicy przestrzegają zasady uprzejmości? (%)



Czy pracownicy przestrzegają zasady uprzejmości? (ocena punktowa)

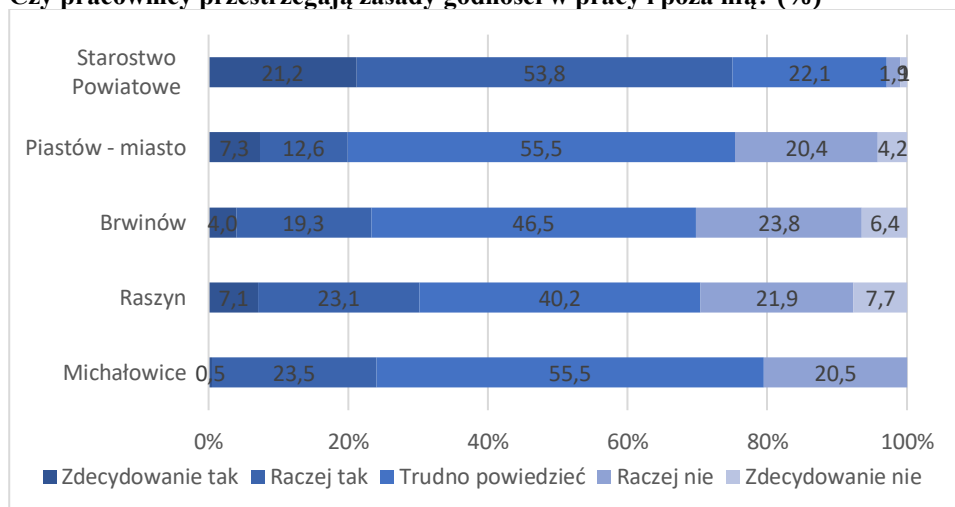


Pracownicy Starostwa Powiatowego uznali, że ich uprzejmość jest na dobrym poziomie (3,97). Trudno również ten wynik uznać za zadowalający – ponad połowa pracowników uznała, że jest „raczej uprzejma”, a co czwarty nie umiał jednoznacznie ocenić postawy

pracowników. Nakaz takiego zachowania wynika nie tylko z ustawy o pracownikach samorządowych i EKDA, ale należy pamiętać, że uprzejmość i życzliwość jest wpisana w powszechne relacje interpersonalne. A zatem brak uprzejmości jest nie tylko zaniedbaniem obowiązków dyktowanych przez prawo, ale również zachowywaniem się w sposób niezgodny z ogólnie przyjętymi zasadami dobrego wychowania.

Przepisy prawa powszechnego nakładają na pracowników samorządowych obowiązek godnego zachowania na stanowisku pracy i poza nim (art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych). W art. 12 EKDA wskazano, że „w swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie”. Mieszkańcy nie potrafią w sposób jednoznaczny ocenić przestrzegania zasady godności w pracy i poza nią. Rozkład odpowiedzi pozytywnych i negatywnych jest do siebie zbliżony.

Czy pracownicy przestrzegają zasady godności w pracy i poza nią? (%)

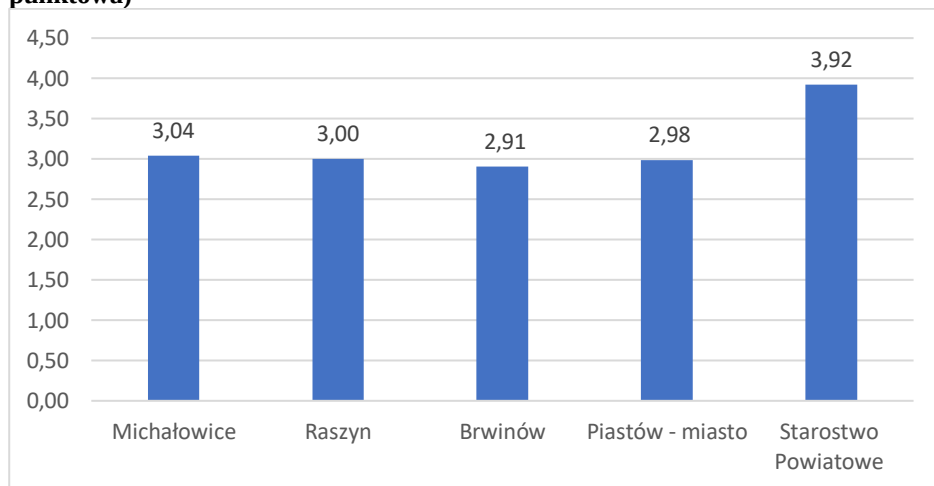


Otrzymane wyniki pozwalają stwierdzić, że mieszkańcy nie potrafią określić czym jest godne zachowanie. Podczas wizyty w urzędzie mają możliwość zaobserwowania zachowań urzędników, natomiast poza nim – nie są w stanie tego zachowania zweryfikować. Stąd tak duży odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” – od 40,2% w gminie Raszyn do 55,5% w gminach Michałowice i Piastów. Warto zauważyć, że problem ten stał się udziałem niemal co czwartego pracownika Starostwa Powiatowego. Trudno jest w tym przypadku dociec, czy odpowiedź wynika z braku wiedzy na

temat zachowania współpracowników poza godzinami pracy, czy też niedostatecznej wiedzy na temat treści tej zasady.

W efekcie przestrzeganie zasady godności w pracy i w nim zostało ocenione negatywnie w gminie Brwinów i Piastów. W dwóch pozostałych urzędach gminnych zachowanie pracowników zostało uznane jako przeciętne. W przypadku Starostwa Powiatowego, pracownicy uznali zachowanie tej zasady jako dobre.

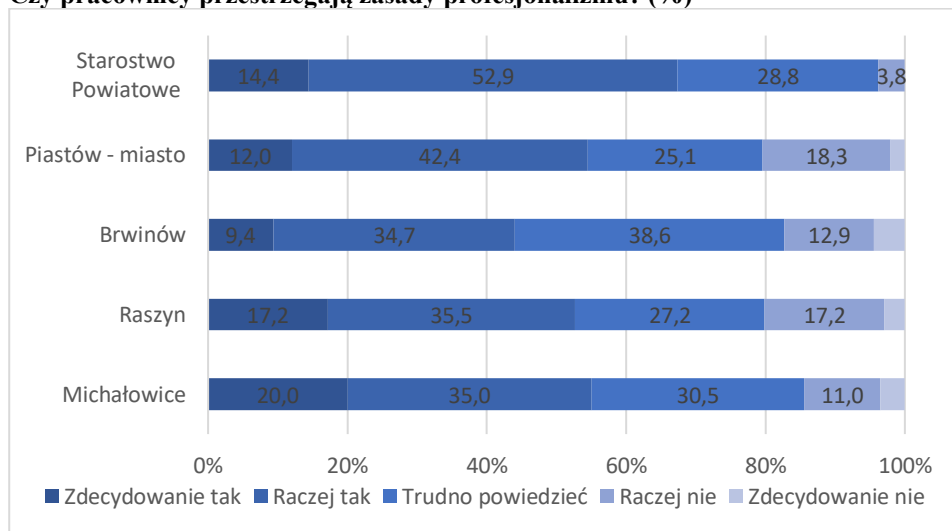
Czy pracownicy przestrzegają zasady godności w pracy i poza nią? (ocena punktowa)



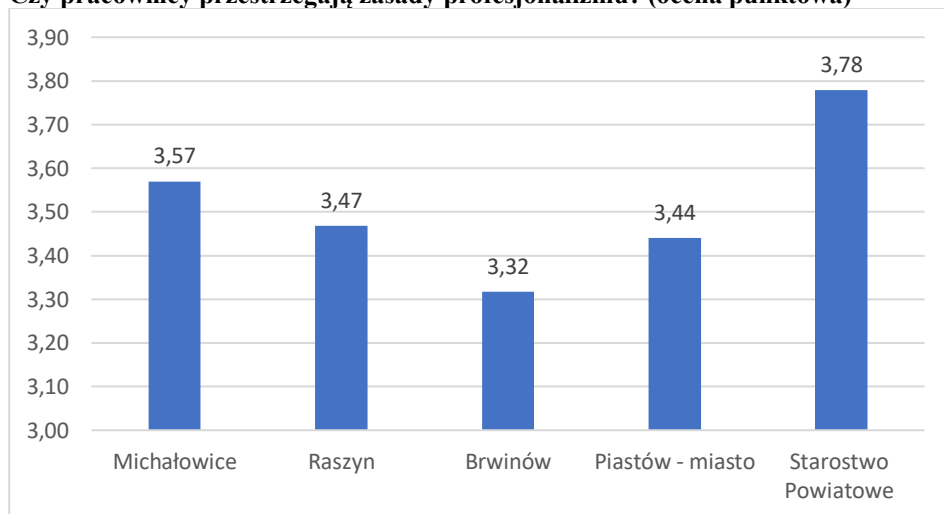
Ustawodawca wskazał w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, że „pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku”. Zakres tych wymagań został określony przez ustawodawcę w zakresie poziomu wykształcenia, a w przypadku stanowisk kierowniczych – również posiadanego doświadczenia. Z kolei w treści art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych wskazano, że pracownicy samorządowi zobowiązani są do stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Mieszkańcy doceniają **profesjonalizm** urzędników – w każdej gminie przestrzeganie tej zasady wskazała ponad połowa mieszkańców. Negatywne oceny sięgały od 8% w gminie Brwinów do nieco ponad 18% w gminie Piastów. Relatywnie mała – w porównaniu do oceny innych zasad – była również liczba osób, które nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi (od 25% w gminie Piastów do 39,7% w gminie Brwinów). Warto zauważyć że odpowiedź „trudno powiedzieć” wybrało 28,8% pracowników Starostwa Powiatowego, a przestrzeganie zasady

profesjonalizmu wskazało 67,3% z nich. Jest to jedyna zasada, w przypadku której opinie mieszkańców gmin i pracowników Starostwa Powiatowego są do siebie zbliżone.

Czy pracownicy przestrzegają zasady profesjonalizmu? (%)



Czy pracownicy przestrzegają zasady profesjonalizmu? (ocena punktowa)

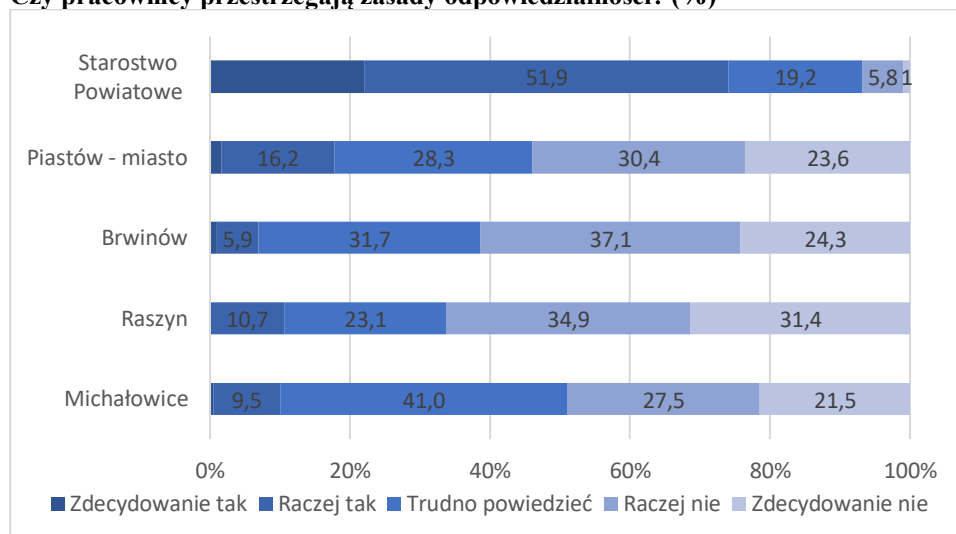


Mimo wysokiego odsetka ocen pozytywnych, zdecydowana większość ankietowanych uznała, że pracownicy „raczej” stosują tę zasadę (od 35,0% w gminie Michałowice do 52,9% w Starostwie Powiatowym).

Ustawodawca, poprzez warunki zatrudnienia pracowników i obowiązek podnoszenia ich kwalifikacji w trakcie zatrudnienia, stara się zapewnić kadry o wysokich umiejętnościach i wiedzy w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych obowiązków na zadawalającym poziomie. Okazuje się, że zarówno mieszkańcy, jak i pracownicy Starostwa Powiatowego zauważają profesjonalizm pracowników, ale jego poziom nie jest wystarczający. W efekcie, zasada profesjonalizmu przestrzegana jest na średnim poziomie (ocena od 3,32 w urzędzie w Brwinowie do 3,57 w urzędzie w Michałowicach). Według pracowników Starostwa Powiatowego, zasada profesjonalizmu przestrzegana jest na nieco wyższym poziomie, ale nadal nie jest to poziom dobry (3,78).

Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje wiele obowiązków urzędników samorządowych, ale nie znajduje się wśród nich odpowiedzialność za podejmowane działania. Mieszkańcy negatywnie oceniają przestrzeganie **zasady odpowiedzialności** (współodpowiedzialności) we wszystkich gminach. W każdej z nich o nieprzestrzeganiu tej zasady w urzędach przekonanych była ponad połowa mieszkańców

Czy pracownicy przestrzegają zasady odpowiedzialności? (%)

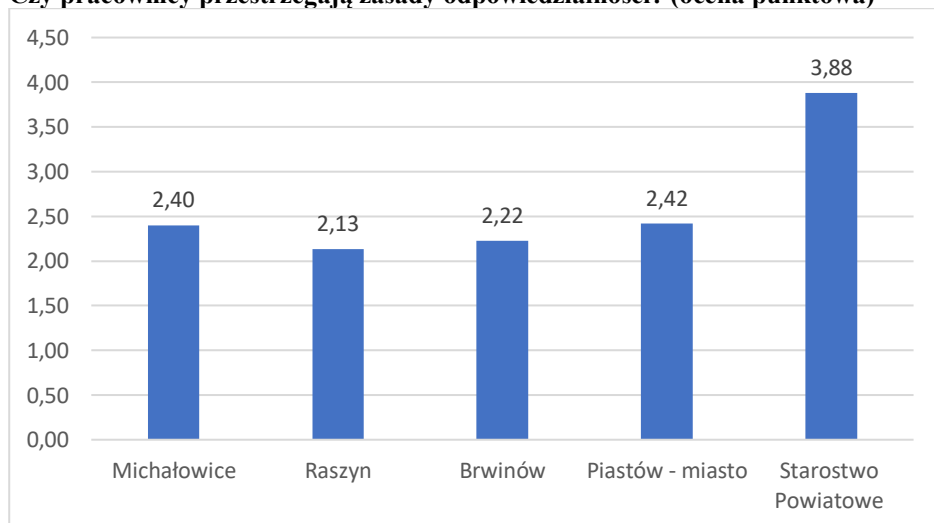


Naruszenie zasad związanych z dyscypliną pracy, w tym również w zakresie kwestii etycznych, może spowodować odpowiedzialność dyscyplinarną urzędnika uregulowaną w Kodeksie pracy lub

odpowiedzialnością karną uregulowaną w przepisach Kodeksu karnego za tzw. przestępstwo urzędnicze. Ponadto, jak wskazuje Fenrych (2006), odpowiedzialny urzędnik powinien planować i podejmować swoje działania świadomie, ponieważ zdaje sobie sprawę, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem.

Oceny wystawione przez mieszkańców i pracowników Starostwa Powiatowego wskazują jednakże, że pracownicy nie przestrzegają zasady odpowiedzialności za swoje działania. Mieszkańcy wszystkich czterech gmin uznali, że zasada odpowiedzialności nie jest przez pracowników przestrzegana (od 2,13 w urzędzie w Raszynie do 2,42 w urzędzie w Piastowie). W przypadku Starostwa Powiatowego zasada realizowana jest w stopniu nieco wyższym niż średni.

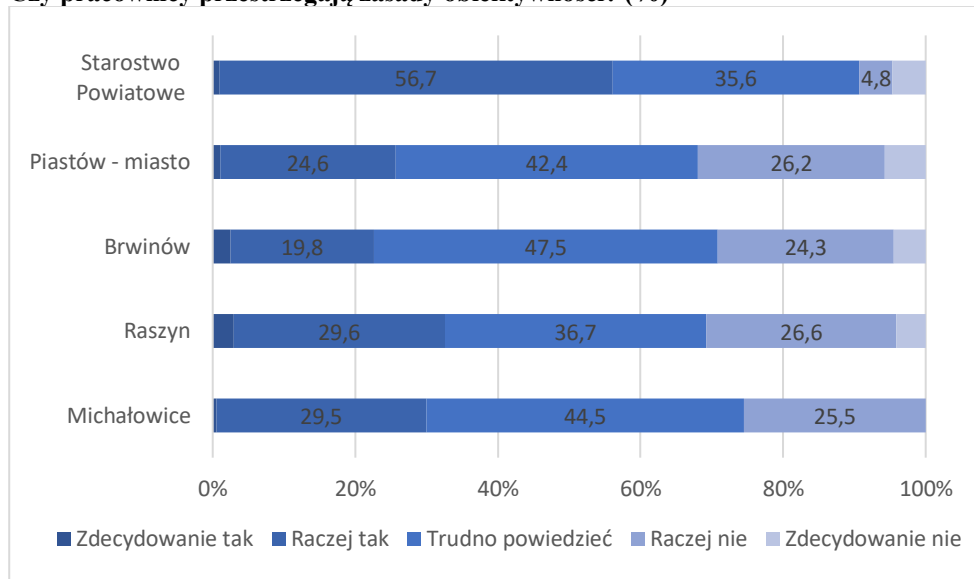
Czy pracownicy przestrzegają zasady odpowiedzialności? (ocena punktowa)



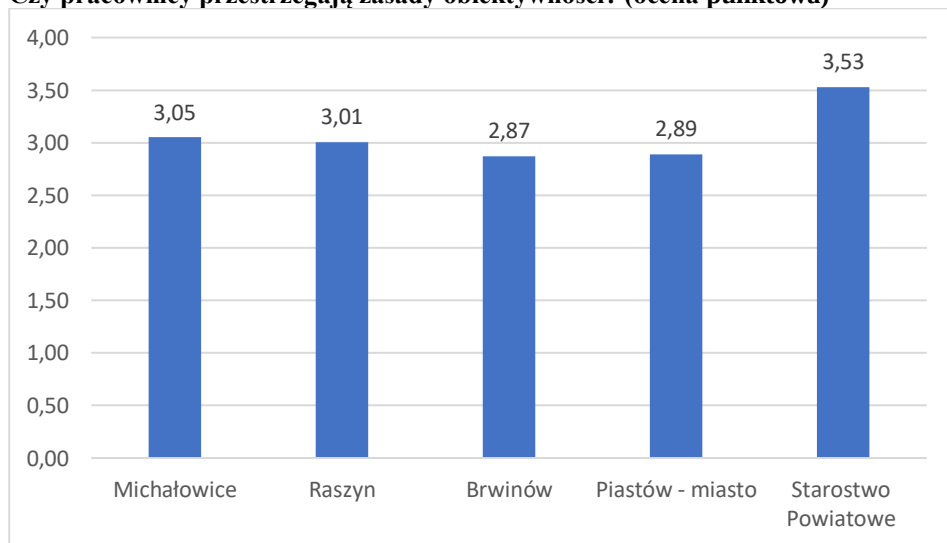
Zgodnie ze zdefiniowaną w art. 9 EKDA zasadą obiektywizmu, urzędnik w toku podejmowania decyzji bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności nie związanych ze sprawą. Zdaniem mieszkańców czterech gmin powiatu pruszkowskiego **zasada obiektywizmu (obiektywności)** jest stosowana w urzędach w ograniczonym stopniu. Tylko w dwóch gminach odsetek ocen pozytywnych był nieznacznie wyższy niż ocen negatywnych – obiektywizm pracowników w gminie Michałowice dostrzegł co trzeci mieszkaniec, jego brak co czwarty (30,0% vs. 25,5%), w gminie Raszyn

różnica między pozytywnymi a negatywnymi ocenami wyniosła zaledwie 2,1 punktu procentowego (32,6% vs. 30,5%). W dwóch pozostałych gminach oceny negatywne przeważały nad pozytywnymi.

Czy pracownicy przestrzegają zasady obiektywności? (%)



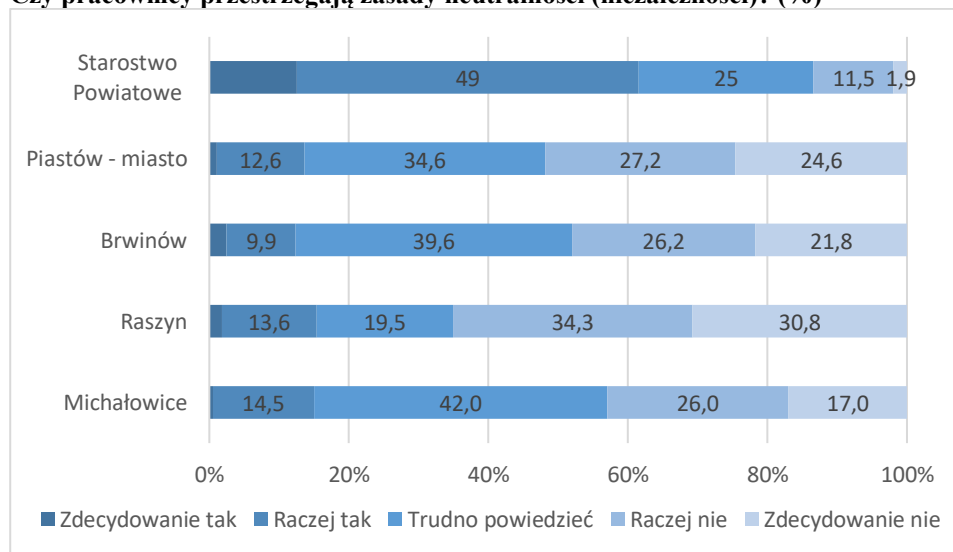
Czy pracownicy przestrzegają zasady obiektywności? (ocena punktowa)



Warto podkreślić, że oceny zdecydowanie pozytywne były nieliczne, dominowały odpowiedzi „raczej tak”. Relatywnie wysoki jest również odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć”, przy czym nie musi świadczyć to braku zrozumienia pojęcia obiektywizmu przez ankietowanych – niemal tak samo wysoki wynik uzyskano wśród pracowników Starostwa Powiatowego. Fenrych (2006) wskazał, że urzędnik w swoim działaniu powinien być obiektywny, a wszelkie decyzje powinien podejmować kierując się tylko kryteriami merytorycznymi. Mieszkańcy gmin Brwinów i Piastów uznali, że pracownicy urzędów w tych gminach nie są obiektywni (odpowiednio 2,87 i 2,89 pkt). W pozostałych dwóch gminach obiektywizm urzędników został uznany za przeciętny. W przypadku Starostwa Powiatowego ocena obiektywności urzędników sięgnęła 3,53 pkt.

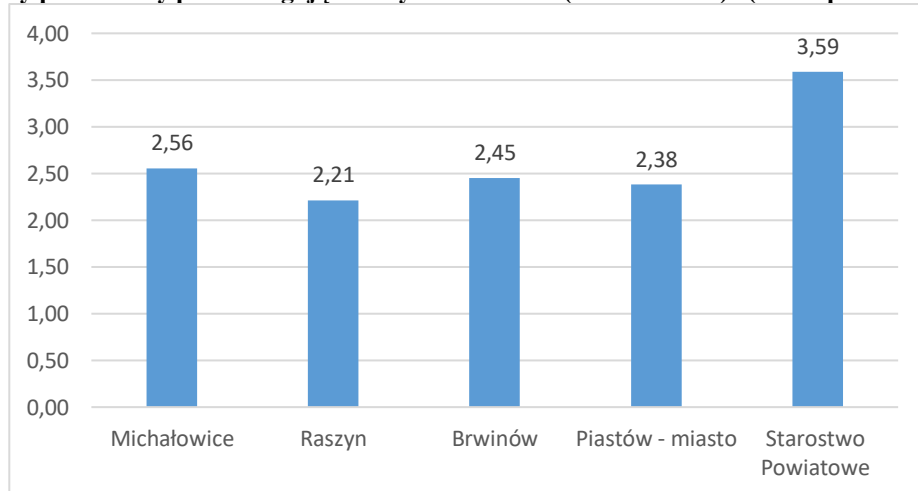
Zgodnie z art. 8 EKDA „Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. **Zasada neutralności (niezależności)** – zdaniem mieszkańców analizowanych gmin – jest powszechnie naruszana.

Czy pracownicy przestrzegają zasady neutralności (niezależności)? (%)



Liczba ocen negatywnych jest znacząco wyższa niż pozytywnych. Najgorzej neutralność urzędników oceniona została w Raszynie (65,1% vs. 15,4% ocen pozytywnych). Odmiennej oceny dokonali pracownicy Starostwa Powiatowego, przy czym przestrzeganie zasady niezależności wskazało 61,5% z nich (w tym 49,0% „raczej tak”). W ustawie o pracownikach samorządowych nie została uregulowana zasada neutralności, rozumianej jako powstrzymanie się od zajmowania stanowiska w sprawach światopoglądowych i politycznych, a jedynie zasada niezależności. Zgodnie z art. 26 nie może powstawać stosunek bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Czy pracownicy przestrzegają zasady neutralności (niezależności)? (ocena punktowa)

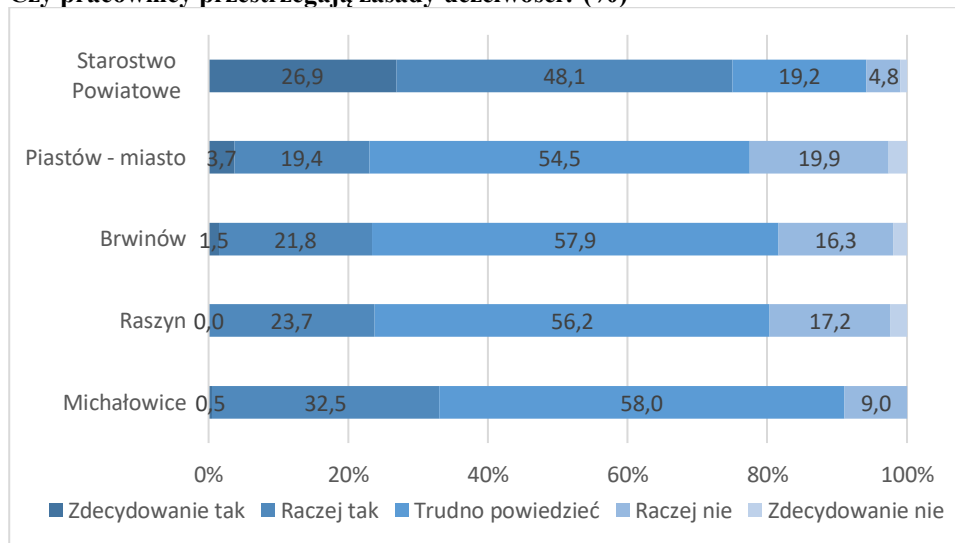


Ponieważ zasada ta jest bardzo często łamana, ocena niezależności pracowników jest bardzo niska – w czterech gminach została ona oceniona negatywnie (od 2,21 pkt w urzędzie w Raszynie do 2,56 w urzędzie w Michałowicach). Pracownicy Starostwa Powiatowego ocenili swoją neutralność o ponad 1 pkt wyżej (3,59).

Artykuł 11 EKDA stanowi, że urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie. Zdaniem mieszkańców analizowanych gmin **zasada uczciwości** realizowana jest w niewielkim stopniu. Najlepiej ocenieni zostali pod tym względem pracownicy samorządowi w gminie Michałowice (co trzecia osoba dokonała oceny pozytywnej), najgorzej –

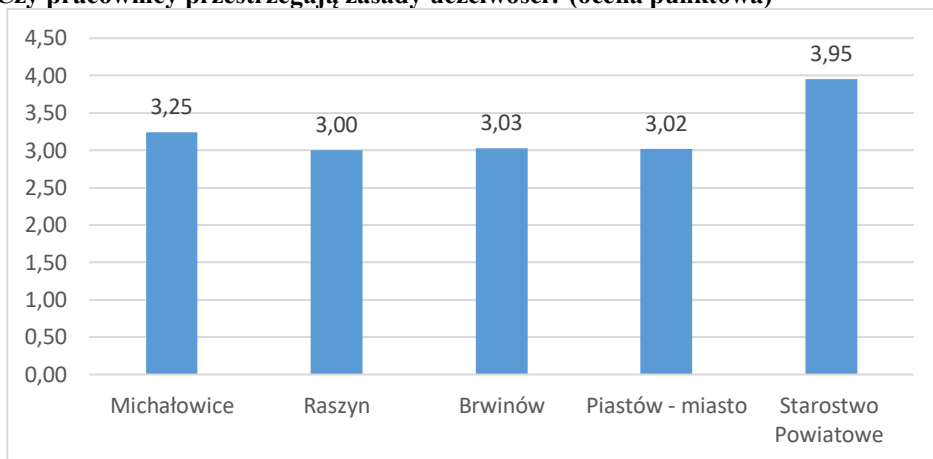
w gminie Piastów – co piąta osoba uznała pracowników za uczciwych, ale porównywalna liczba osób oceniła zachowanie urzędników negatywnie. Bardzo duży odsetek mieszkańców nie dokonał jednoznacznej oceny – od 54,5% w gminie Piastów do 58,0% w gminie Michałowice. Również w przypadku tej zasady opinia mieszkańców różni się od opinii pracowników Starostwa Powiatowego – ci ostatni wskazali, że zasady uczciwości przestrzega 75,0% pracowników.

Czy pracownicy przestrzegają zasady uczciwości? (%)



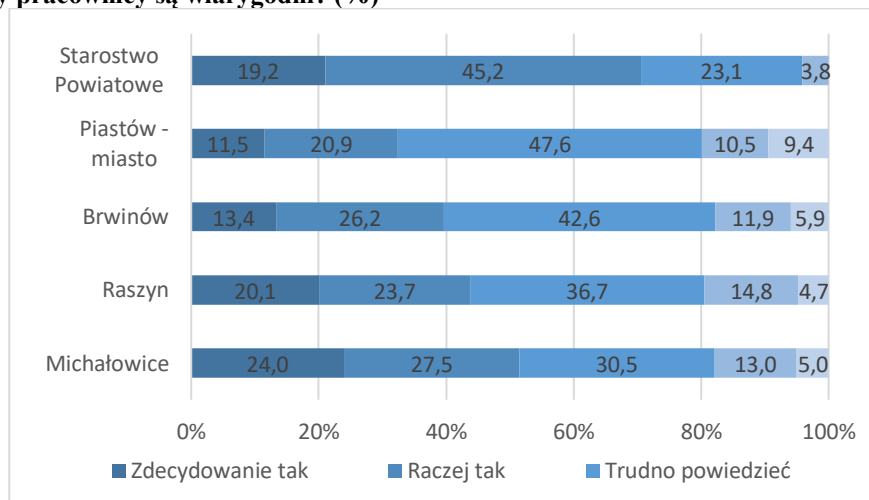
Na uwagę zasługuje wysoki odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (od 52,5% w gminie Piastów do 58,0% w gminie Michałowice), co może świadczyć o braku zaufania mieszkańców do uczciwości pracowników lub też braku rozumienia tego pojęcia. Problem ten widoczny jest również w przywołanej treści art. 11 EKDA, w której połączono zasadę uczciwości z zasadą bezstronności oraz rozsądnym działaniem. Oznacza to, że za uczciwego można traktować pracownika, który będzie spełniał warunki przewidziane w pozostałych zasadach. Według mieszkańców, przestrzeganie zasady uczciwości przez pracowników urzędów gminnych można ocenić na poziomie średnim (od 3,0 w urzędzie w Raszynie do 3,25 w urzędzie w Michałowicach). Pracownicy Starostwa Powiatowego uznali, że przestrzeganie tej zasady jest na dobrym poziomie (3,95).

Czy pracownicy przestrzegają zasady uczciwości? (ocena punktowa)



Kodeks etyki może wspierać kulturę organizacyjną i proces dobrego zarządzania. Do tego potrzebne jest zapewnienie realizacji **zasady wiarygodności** urzędników – a ta w niektórych gminach potrzebuje wsparcia.

Czy pracownicy są wiarygodni? (%)

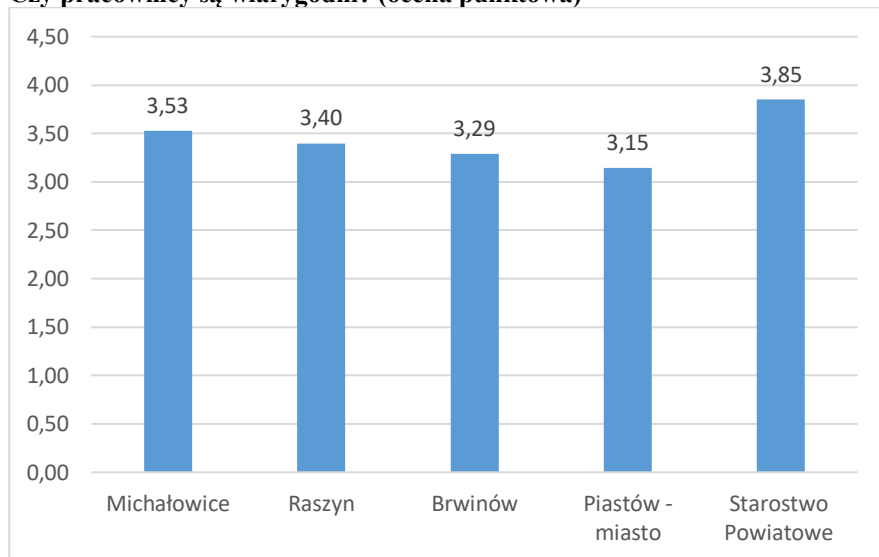


Najlepiej oceniana była w 2022 roku wiarygodność pracowników samorządowych w gminie Michałowice (łącznie 51,5 ocen pozytywnych i 18,0% negatywnych), najgorzej w Piastowie (odpowiednio 32,4% i 19,9%). W Starostwie Powiatowym pozytywnie wiarygodność pracowników oceniło 64,4% ankietowanych. Część osób, która nie potrafiła

stwierdzić czy urzędnicy działają w sposób wiarygodny, może nie wiedzieć co oznacza wiarygodność.

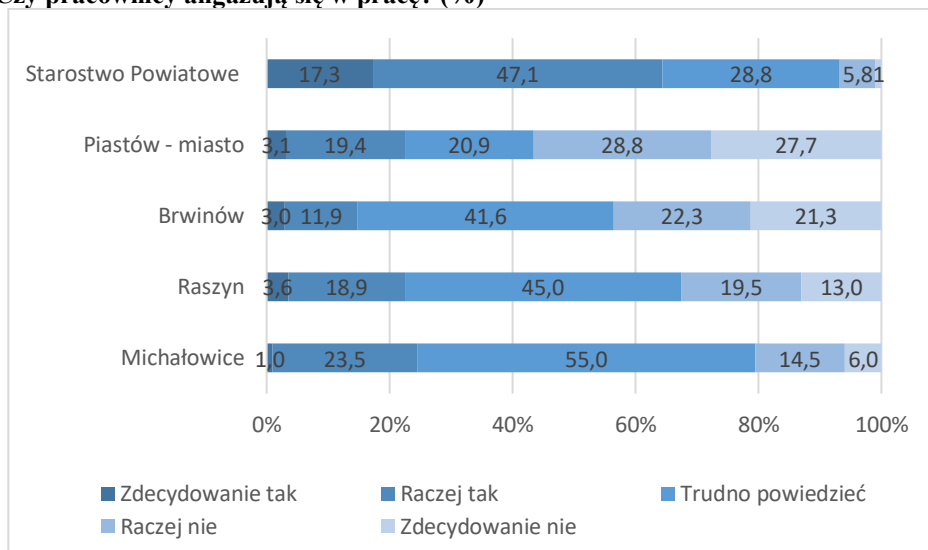
Warto zauważyć, że ocena pracowników Starostwa Powiatowego jest tylko nieznacznie wyższa od oceny dokonanej przez mieszkańców gminy Michałowice (odpowiednio 3,85 i 3,53). Najniżej oceniona została wiarygodność urzędników w urzędzie w Raszynie (3,15).

Czy pracownicy są wiarygodni? (ocena punktowa)



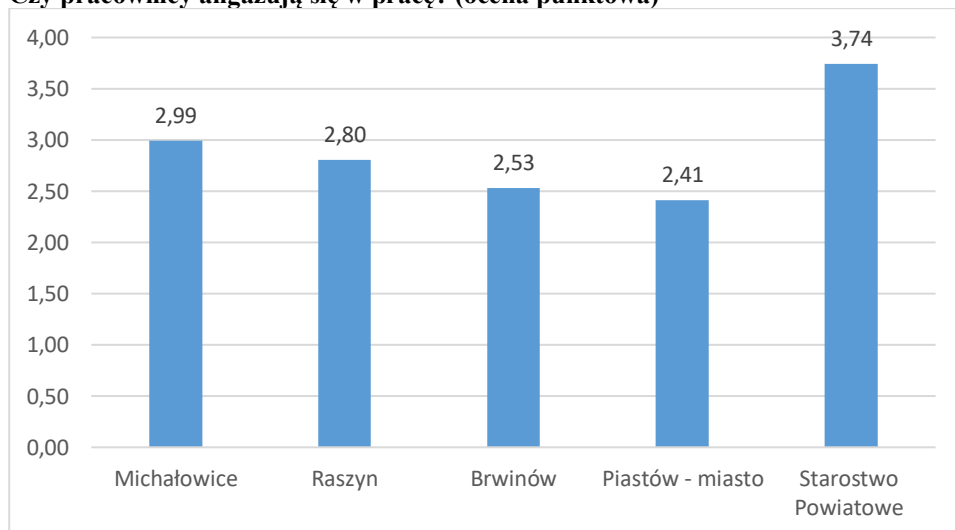
W żadnym z aktów prawa nie zostało wskazane i zdefiniowane pojęcie zaangażowania w pracę. Ma ono jednak kluczowe znaczenie dla realizacji wszystkich omawianych dotychczas zasad. Zaangażowanie jest bowiem przywiązaniem do zatrudniającej go organizacji, działaniem na jej korzyść, szacunek dla pracodawcy i istotnych dla niego wartości. Zaangażowany urzędnik będzie chętniej i bardziej rzetelnie wykonywał swoje obowiązki, działał bezstronnie i odpowiedzialnie, udzielał obywatelom oczekiwanej przez nich pomocy. Mieszkańcy analizowanych gmin negatywnie ocenili zaangażowanie pracowników samorządowych. Jedynie w gminie Michałowice udział ocen pozytywnych był wyższy niż negatywnych (24,5% vs. 20,5%). Najgorzej zaangażowanie pracowników ocenili mieszkańcy gminy Piastów – pozytywną ocenę wystawił co piąty uczestnik badania, negatywną – 56,5%. Pracownicy Starostwa Powiatowego ocenili swoje zaangażowanie dość wysoko, bowiem oceny pozytywne wskazało 64,4% z nich.

Czy pracownicy angażują się w pracę? (%)



Znaczna część osób nie potrafiła jednoznacznie wskazać odpowiedzi, co może oznaczać, że urzędnicy nie wykazują się szczególnym zaangażowaniem w wykonywaną pracę.

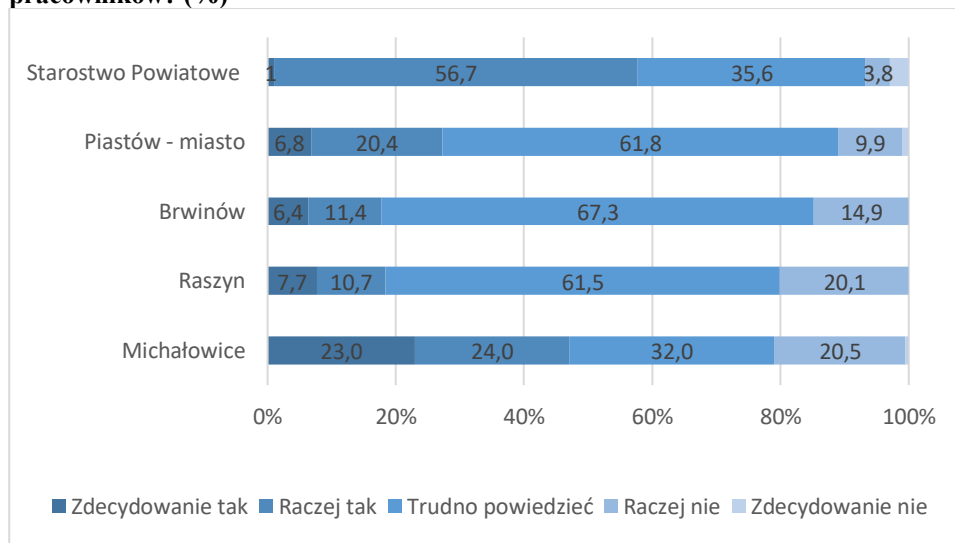
Czy pracownicy angażują się w pracę? (ocena punktowa)



Nie sposób nie zgodzić się z P. Piętką (2023), która stwierdziła, że „Próba zauważenia pasji i zaangażowania pracowników urzędu w wykonywanych obowiązkach wydaje się bezsensowna. Bardzo rzadko można spotkać urzędnika, który z charyzmą i zadowoleniem wykonuje swoją pracę”. W przypadku analizowanych gmin mieszkańcy negatywnie ocenili zaangażowanie pracowników samorządowych – od 2,41 pkt w gminie Piastów do 2,80 w gminie Raszyn. Jedynie w gminie Michałowice uznano, że zaangażowanie pracowników jest na średnim poziomie. W przypadku Starostwa Powiatowego, zaangażowanie jest powyżej przeciętnej, ale nie na tyle wysokie, aby można je było uznać za dobre (3,74).

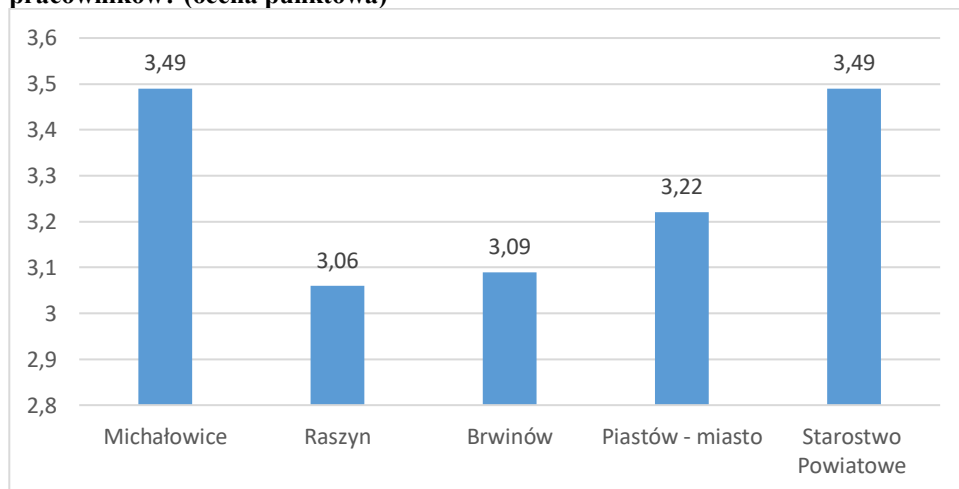
Z punktu widzenia mieszkańców zasady zawarte w Kodeksie Etycznym są przestrzegane przez pracowników w ograniczonym stopniu. Warto przy tym zauważyć, że taką opinię wyraziła niemal połowa mieszkańców gminy Michałowice i zaledwie co dziesiąty mieszkaniec gminy Brwinów – w gminie tej nie dostrzegano również wpływu Kodeksu na jakość pracy urzędu, uznano że niekonieczne było spisanie zasad w postaci Kodeksu etyki i przyjęcie ich do stosowania. Kodeks etyki znało zaledwie 3,4% mieszkańców. Zastanawiający jest bardzo wysoki odsetek mieszkańców wybierających odpowiedź „trudno powiedzieć” (od 32,0% w gminie Michałowice do 67,3% w gminie Brwinów).

Czy uważa Pan/Pani, że zasady zawarte w Kodeksie Etycznym są przestrzegane przez pracowników? (%)



Warto zauważyć, że o stosowaniu zasad zawartych w Kodeksie Etycznym pracowników Starostwa Powiatowego nie są przekonani sami pracownicy.

Czy uważa Pan/Pani, że zasady zawarte w Kodeksie Etycznym są przestrzegane przez pracowników? (ocena punktowa)



Z wyników badania wynikają dwa wnioski. W pierwszym z nich wskazać należy, że niemal co trzeci jego uczestnik nie potrafi dokonać jednoznacznej oceny (a zatem ma uzasadnione wątpliwości), a co dziesiąty wskazał, że pracownicy ich nie przestrzegają. W drugim podkreślić należy, że z łącznej oceny pozytywnej 61,5%, aż 45,2% wskazało że pracownicy „raczej” przestrzegają zasad etycznych. A zatem, tylko 16,3% pracowników przyznało, że w Starostwie przestrzegane są zasady etyczne. W efekcie ocena punktowa dokonana przez Pracowników Starostwa nie odbiega znacząco od oceny mieszkańców i pozwala stwierdzić, że postawy etyczne pracowników Starostwa powiatowego i czterech urzędów gminnych ocenione zostały na poziomie nieco wyższym niż średni.

Co ciekawe, na pytanie „Czy kieruje się Pani/Pan zapisami Kodeksu etycznego w swojej pracy?” wątpliwości do zastosowania kodeksu miało 11,5% osób, a brak jego stosowania wskazał 1,0%. Oznacza to, że każdy z uczestników znacznie bardziej pozytywnie ocenia własną postawę etyczną, niż postawę swoich współpracowników (ocena punktowa 4,36).

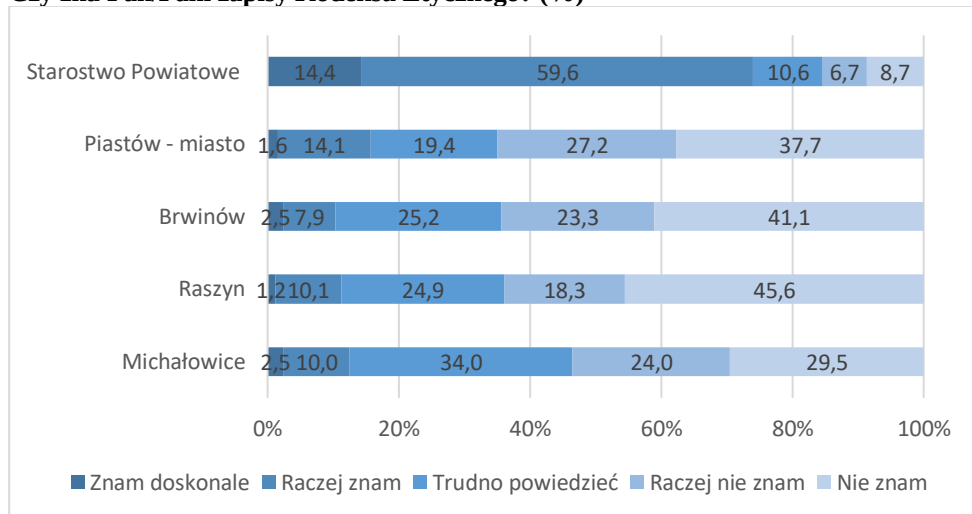
Ocena wpływu kodeksów etycznych na funkcjonowanie administracji w świetle opinii pracowników administracji samorządowej i członków wspólnoty lokalnej

Pytania zadane mieszkańcom czterech gmin i pracownikom Starostwa powiatowego dotyczyły również zagadnienia związanego z ich wiedzą na temat kodeksu etycznego i potrzeby jego istnienia w jednostce administracji publicznej. Za G. Polokiem (2005) wskazać można, że „Etyczne kodeksy mają charakter wyodrębnionych regulacji moralnych zachowań pracowników (...) lub stanowią część tzw. misji, obejmującej sformułowanie celów strategicznych (...), jej kulturę organizacyjną i standardy etyczne dotyczące zarówno menedżerów, jak i ogółu jej pracowników” (s. 132). Podkreślić również należy, że kodeksy etyczne – nie tylko EKDA, ale również kodeksy etyczne funkcjonujące w poszczególnych urzędach administracji publicznej – stanowią uszczegółowienie prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych. Wypracowane przez ekspertów i prawodawstwo UE rozwiązania, powinny stanowić drogowskaz dla praktyki. Kodeksy etyczne powinny nie tylko stanowić narzędzie pozwalające na ukierunkowanie działania pracowników administracji publicznej, ale również wskazywać obywatelom jakiego rodzaju zachowania mogą oczekiwać od urzędników i zidentyfikować nieprawidłowości w tym zachowaniu występujące. Przypomnieć należy, że prawo do dobrej administracji przysługuje osobom fizycznym, a zatem wszystkim obywatelom na obszarze państw członkowskich w kontaktach z unijną administracją, w zakresie w jakim stosowane jest prawo UE. We wcześniejszych rozważaniach wykazano, że prawo krajowe – polska Konstytucja, przepisy kpa i ustaw regulujących funkcjonowanie administracji publicznej, w znacznej mierze realizuje założenia prawa do dobrej administracji. wykazano również związek prawa do dobrej administracji z EKDA. Warto zatem przyjrzeć się opinii obywateli analizowanych gmin oraz pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie na temat znaczenia kodeksu etyki i jego znaczenia w kształtowaniu jakości świadczonych usług – a tym samym realizacji prawa do dobrej administracji.

Okazuje się, że mimo dużego znaczenia kodeksu etyki, jego upowszechnianie wśród mieszkańców ma bardzo ograniczony zakres. Zapisy Kodeksów etyki w poszczególnych gminach znał w 2022 roku zaledwie co dziesiąty mieszkaniec analizowanych gmin. Wiedza na temat kodeksu była znacznie wyższa w środowisku pracowników Starostwa

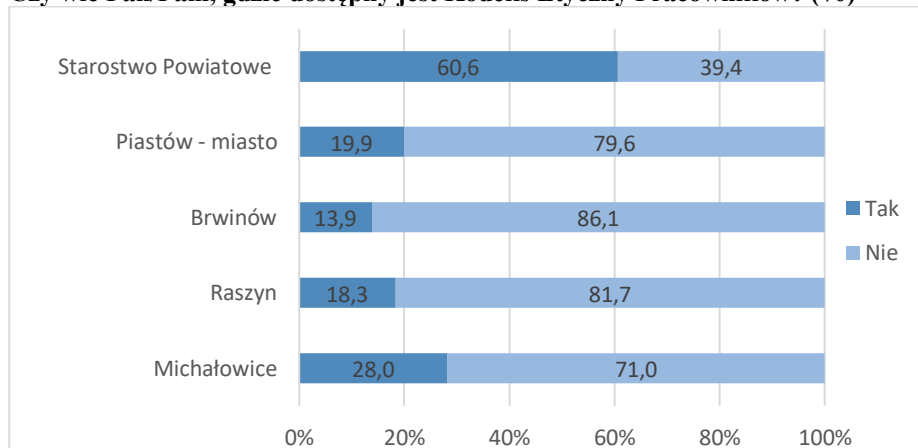
Powiatowego, ale i w tym przypadku co czwarty pracownik nie znał zapisów kodeksu. Kolejne prawie 60% „raczej” znało wartości zawarte w kodeksie.

Czy zna Pan/Pani zapisy Kodeksu Etycznego? (%)



Za K. Liszką-Michałką (2017) warto powtórzyć, że kształtowanie świadomości obywateli i ich wiedzy na temat etyki skodyfikowanej w formalnym dokumencie wpływa na zainteresowanie klientów urzędów sposobem postępowania przedstawicieli administracji publicznej. Istotne jest również, że inicjatywa powinna wychodzić z urzędów – działanie urzędników nie powinno być reakcją na aktywność mieszkańców.

Czy wie Pan/Pani, gdzie dostępny jest Kodeks Etyczny Pracowników? (%)

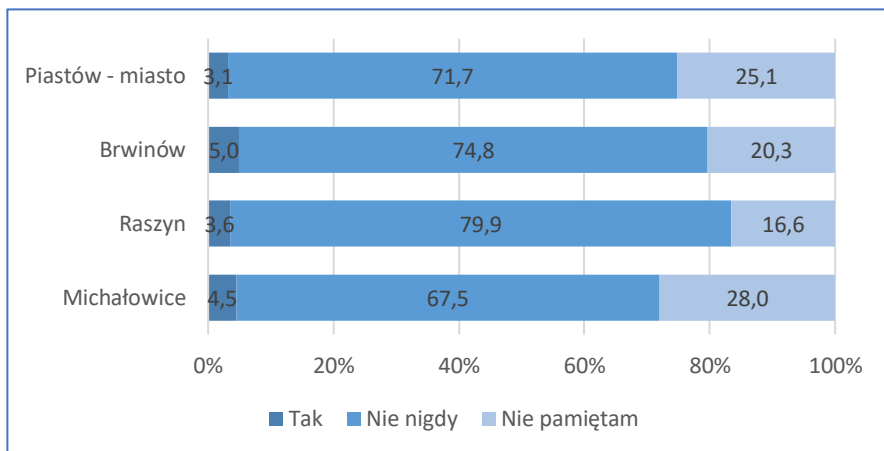


Warto zwrócić uwagę, że zapisy kodeksu zdecydowanie dobrze znało tylko 14,4% ankietowanych pracowników Starostwa – w grupie pozostałych wiedza była zbyt mała, aby można było mówić o możliwości jej wykorzystania do promowania kodeksu w środowisku swoich klientów.

Można domniemywać, że podobne problemy dotyczą urzędów gminnych, a brak wiedzy interesantów o zawartości kodeksu etyki jest skutkiem zarówno braku inicjatywy ze strony obywateli, jak też niewielkiej aktywności urzędów w tym zakresie. Świadczy o tym również rozkład odpowiedzi na kolejne dwa pytania zadane w ankiecie. Pierwsze z nich dotyczyło wiedzy na temat dostępności kodeksu, zadano bowiem pytanie: Czy wie Pan/Pani, gdzie dostępny jest Kodeks Etyczny Pracowników?. Okazało się, że wiedzę gdzie szukać kodeksu etyki ma nieco więcej niż zna jego treść, ale nadal zbyt mało, aby uznać tę wiedzę za powszechną, wiedziało gdzie szukać kodeksu etyki. Miejsce, w którym dostępny jest Kodeks etyki znał co piąty mieszkaniec w każdej z gmin. Niepokojący jest wynik uzyskany w Starostwie Powiatowym – mimo że każdy pracownik zobowiązany jest do zapoznania się z kodeksem i stosowania jego zasad, ponad 39% z nich nie wie gdzie znaleźć kodeks etyki. Można zatem domniemywać, że pracownikom zawierającym umowę o pracę, Kodeks Etyczny został przedstawiony jako jeden z dokumentów, z którymi zobowiązani byli się zapoznać i napisać stosowane oświadczenie o dokonaniu tej czynności, ale w trakcie zatrudnienia nie czuli potrzeby zapoznania się z tym dokumentem. Ponieważ Kodeks został zaktualizowany, można również przypuszczać, że po wprowadzeniu nowego dokumentu, pracownicy zostali o tym fakcie powiadomieni, ale nie czuli potrzeby ponownego zapoznania się z jego treścią. Ponieważ w ankiecie znajdują się również wypowiedzi „Nie wiem, nie czytałam”, może oznaczać to, że pracownicy nie są zapoznawani z treścią kodeksu.

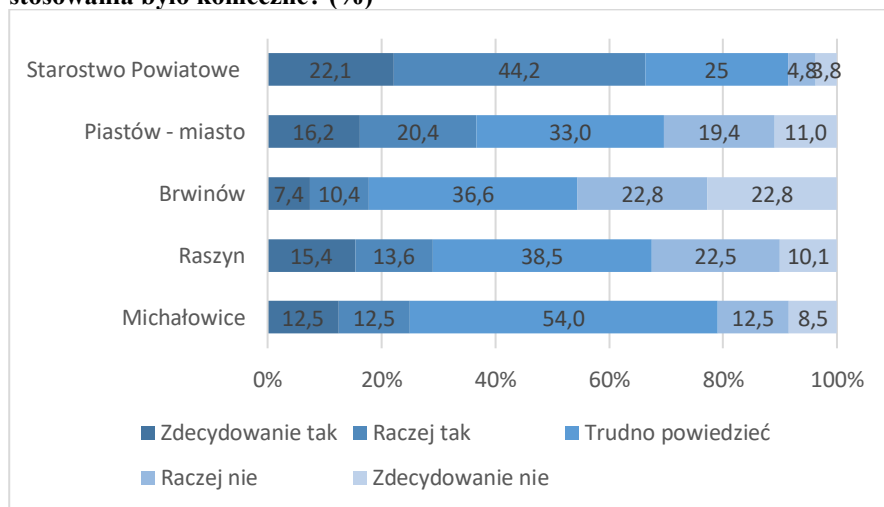
Takiej potrzeby nie czuli również mieszkańcy, których zapytano, czy podczas wizyty w Urzędzie Gminy pytali kiedykolwiek o Kodeks etyki. Nigdy nie pytało o ten dokument 3 na 4 mieszkańców w każdej z analizowanych gmin.

Czy podczas wizyty w urzędzie pytał Pan/Pani o Kodeks Etyczny lub udostępnienie jego treści? (%)



Spisanie zasad w postaci Kodeksu Etyki i przyjęcie ich do stosowania nie zostało przez mieszkańców analizowanych gmin ocenione jednoznacznie.

Czy uważa Pani/Pan że spisanie zasad w postaci Kodeksu Etyki i przyjęcie ich do stosowania było konieczne? (%)

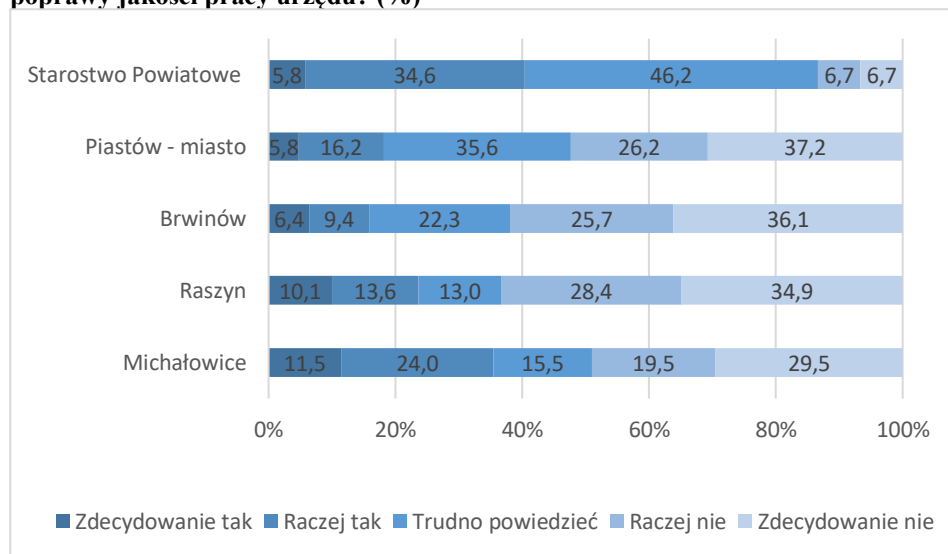


Co trzeci mieszkaniec (a w gminie Michałowice nawet co drugi) nie umiał wydać w tej kwestii konkretnej opinii (pozytywnej lub negatywnej). Liczba osób uznających zasadność takiego rozwiązania była porównywalna

z liczbą osób negujących konieczność sformalizowania zasad etycznych. Oznacza to, że mieszkańcy oczekują od pracowników postępowania zgodnego z powszechnie akceptowanym systemem wartości, ale nie widzą konieczności zapewnienia rzetelnego i bezstronnego pełnienia służby publicznej poprzez zapisywanie tych zasad w Kodeksie etyki. Nie można również powiedzieć, że kodyfikacja norm moralnych bardziej potrzebna jest pracownikom samorządowym (jako pomoc i przewodnik w podejmowaniu decyzji) niż mieszkańcom gminy, ponieważ jego wprowadzenie za konieczne uznał co piąty pracownik Starostwa Powiatowego. Co czwarty nie miał na ten temat zdania, a nieco ponad 44% uznała, że „raczej” było to konieczne. Biorąc pod uwagę rozkład odpowiedzi na wcześniejsze pytania, pracownicy podobnie jak mieszkańcy nie uznają kodeksu za narzędzie skuteczne.

W założeniu, kodeks etyki pozwala na kształtowanie oczekiwanej kultury pracy poprzez promowanie etycznego postępowania pracowników. A zatem nie tylko wspiera rozwój kultury organizacyjnej, ale wpływa na kształtowanie właściwej postawy pracowników oraz wzmacnia ich identyfikację z wartościami istotnymi dla pracodawcy i zatrudniającej ich organizacji. Wszystkie wskazane cele i wartości zmierzają do tego, aby poprawie ulegała jakość pracy urzędu. Czy tak jest w istocie?

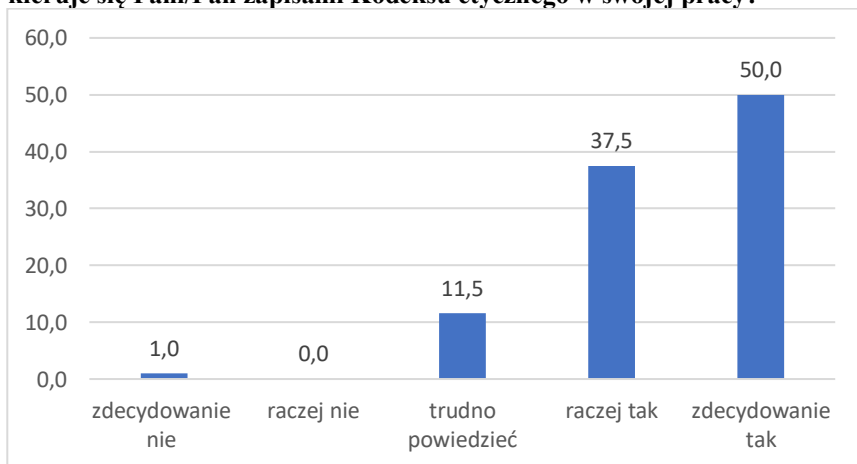
Czy uważa Pan/Pani, że wprowadzenie Kodeksu Etycznego przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu? (%)



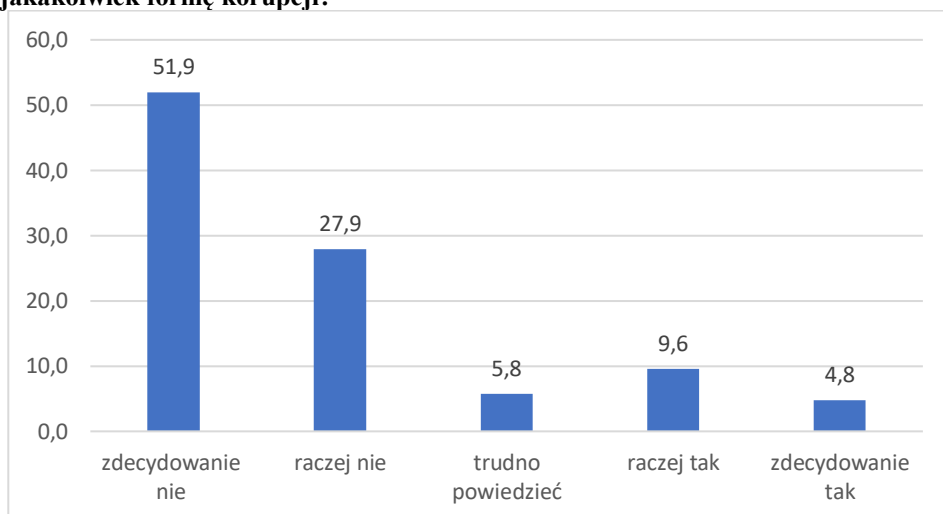
Zapytani o to mieszkańcy czterech gmin uznali, że związek między wprowadzeniem Kodeksu etycznego a jakością pracy urzędu jest niewielki. Podobnego zdania byli również pracownicy Starostwa Powiatowego.

Na ocenę mogą mieć dwa czynniki: mała znajomość zapisów Kodeksu etyki oraz termin, kiedy Kodeks został wprowadzony w życie. Relatywnie największą wiedzę na temat Kodeksu mieli mieszkańcy gminy Michałowice i Raszyn – w tych gminach największy był również odsetek osób pozytywnie oceniających wpływ Kodeksu na jakość pracy Urzędu. O ile jednak pierwsza wersja kodeksu wprowadzana była stosunkowo dawno (Raszyn w roku 2005, Michałowice – w 2010 roku), to w gminie Michałowice nowy Kodeks etyki wszedł w życie w 2021 roku. W efekcie w 2022 roku w gminie Michałowice co trzeci mieszkaniec uważał że wprowadzenie Kodeksu Etycznego przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu. W gminie Raszyn takie zdanie wyraził co czwarty mieszkaniec, a w gminie Piastów – co piąty. Większość mieszkańców w każdej gminie uważała, że wprowadzenie kodeksu etyki nie przyczyniło się do poprawy jakości pracy urzędu – od 49,0% w gminie Michałowice do 63,3% w gminie Raszyn. W grupie pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie udział ocen negatywnych nie był aż tak duży (łącznie 13,4%), ale pozytywną ocenę powiązania wprowadzania skodyfikowanych zasad etycznych z jakością pracy urzędu zauważyło 40,4% pracowników (w tym „raczej” 34,6%). Aż 46,0% pracowników nie miało na ten temat zdania. Warto przy tym zwrócić uwagę, że znaczna część z tych osób twierdzi, że kieruje się zasadami etycznymi w swojej pracy i była narażona na działania nieetyczne w postaci korupcji.

Czy kieruje się Pani/Pan zapisami Kodeksu etycznego w swojej pracy?



Czy podczas wykonywania obowiązków zawodowych był Pan/Pani narażony na jakąkolwiek formę korupcji?



Połowa pracowników twierdzi, że kieruje się w swojej pracy zasadami etycznymi. Trudno jest określić, które z tych zasad znajdują zastosowanie i na ile zgodne są z wartościami Starostwa Powiatowego, skoro znaczna część z tych osób na pytanie, czy zna kodeks etyczny zaznaczyła odpowiedź „trudno powiedzieć” lub „raczej znam”.

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że w analizowanych placówkach kodeksy etyki są dokumentami martwymi. Zostały wprowadzone, ale nie znajdują zastosowania w praktyce. Można zatem powiedzieć, że Kodeks etyki nie jest skutecznym narzędziem weryfikacji działania urzędników, ale nie służy również pracownikom samorządu – jako narzędzie kształtowania ich postaw. Nie może zatem dziwić wysoki odsetek odpowiedzi „raczej znam” lub „raczej stosuję”, skoro pracownik nie ma pełnej wiedzy na temat zasad w Kodeksie etycznym zawartych. Taki wniosek wypływa również wprost z opinii wyrażanych w ankiecie. Dokument nie jest promowany nie tylko wśród mieszkańców, ale również pracowników („Prawie nikt nie czyta tego dokumentu”), przy jednoczesnej potrzebie podjęcia takich działań („Powinien być szerzej popularyzowany wśród pracowników”, „Przypominanie o obowiązujących zasadach co najmniej 1 raz na kwartał”, „Szkolenia, rozmowy dotyczące Kodeksu”).

Brak promocji i szkoleń zasad etycznych i kodeksu etycznego powoduje, że nawet te osoby, które kodeks znają, nie do końca rozumieją jego istotę i funkcje, które powinien pełnić w urzędzie. Znamienne wydaje

się wypowiedź jednego z pracowników, który stwierdził, że „W mojej opinii zawarte są w nim wszelkie niezbędne zasady, natomiast ich stosowanie to już indywidualna sprawa każdego pracownika”. Stosowanie nie powinno być pozostawione dobrej woli pracownika, ponieważ zasady etyczne, jak zostało to wykazane, są mocno osadzone w obowiązującym prawie – z czego przynajmniej część pracowników nie zdaje sobie sprawy. Takie podejście do kodyfikacji zasad oznacza, że w urzędzie nie są egzekwowane zachowania etyczne i nie są w żaden sposób sankcjonowane. Zwracają na to uwagę sami pracownicy, podkreślając, że „Zmiany powinny być naniesione w ryzykach i mechanizmach kontrolnych”, a w urzędzie „Powinien być wprowadzony obowiązek przestrzegania zasad albo powinna powstać jakaś forma sprawdzania czy jest przestrzegany”. Jako podsumowanie nieskuteczności kodeksów w obecnej formie przytoczyć można dwie wypowiedzi pracowników. Pierwszy z nich stwierdził, że „Niestety kodeks etyczny nie jest w żaden sposób stosowany przez pracodawcę. Jeśli pracownik się odniesie do kodeksu jest "dziwnym trafem" degradowany bądź przenoszony do innego działu”, drugi wskazał, że kodeks „Powinien być dla ludzi, a nie obok nich (tylko do lamusa)”.

Podsumowując, stwierdzić można, że w analizowanych urzędach, właściwie postrzegane są problemy związane z funkcjonowaniem administracji. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że w ten sposób tworzone są podstawy do rozwoju kultury organizacyjnej urzędów w oparciu o zasady etyczne oraz realizowane są założenia prawa do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji określa prawo jednostki do żądania określonych zachowań urzędników. Analizowane kodeksy etyczne stanowią uszczegółowienie dyrektyw wynikających z obowiązującego prawa i tworzą podstawy dla efektywnego działania administracji – nie tylko zgodnego z prawem, ale również zapewniającego bezstronne, obiektywne i odpowiedzialne działania urzędników.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wnioski

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

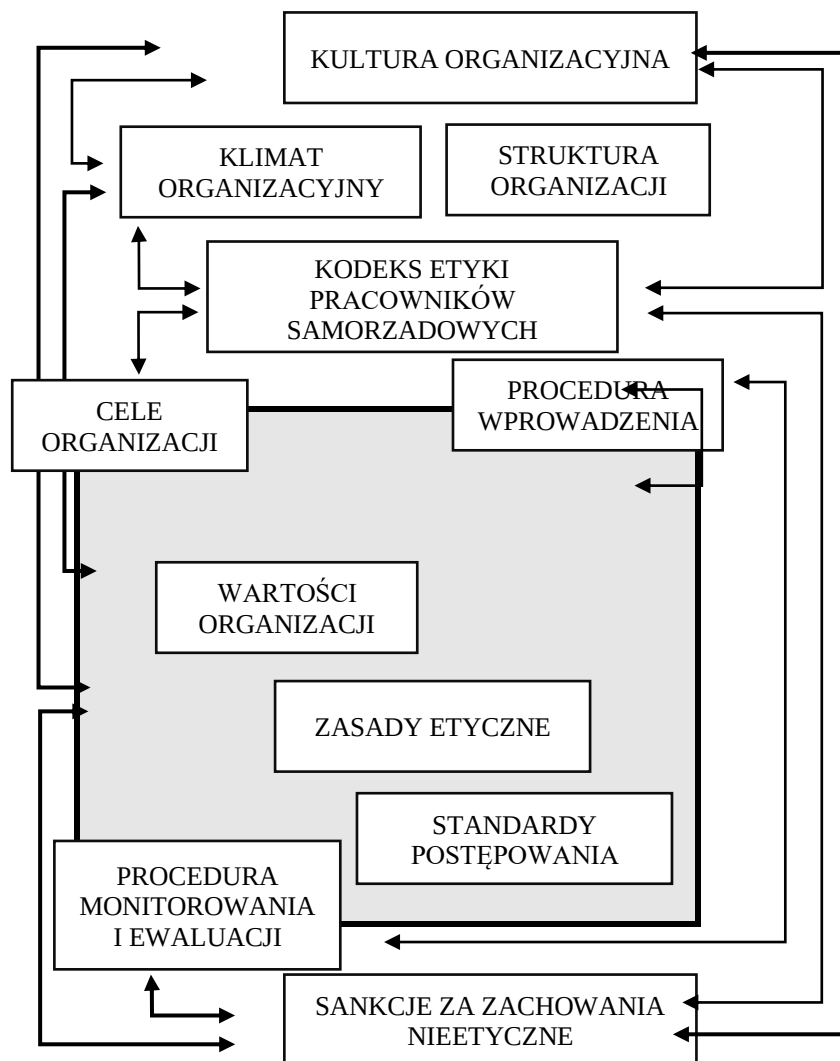
Praca w administracji wiąże się z wykonywaniem czynności, które określane są pojęciem działalności profesjonalnej. Organy samorządu terytorialnego podejmują wiele różnorodnych działań, których celem jest zapewnienie odpowiedniego wizerunku administracji publicznej oraz prestiżu zawodowego pracowników samorządowych. Na sprawność funkcjonowania administracji wpływa kultura organizacyjna oraz wartości moralne, którymi kierują się pracownicy. Oczekiwane przez administrację postawy i wzorce osobowe pracowników (rzetelność, sumienność, profesjonalizm) stanowią uzupełnienie obowiązujących norm i reguł działania. Wartości moralne są również elementem etosu urzędnika, który decyduje o zaufaniu do administracji publicznej jako całości oraz indywidualnych zdolności pracowników do prawidłowego podejmowania decyzji. Kodeks etyki należy traktować jako zbiór postulatów, które zgodne są z systemem nakazów i zakazów formułowanych we wspomnianych wcześniej ustawach. Oprócz wymagań merytorycznych związanych z wykonywanymi obowiązkami, na pracowników nałożono dodatkowe ograniczenia oraz zakres kontroli i oceny zachowania.

Pracownicy samorządowi powinni działać zgodnie z wymogami prawa oraz regulaminów obowiązujących w danej organizacji, kierując się zasadami profesjonalizmu i etyki. Każdy pracownik mierzy się z wieloma problemami, które zmuszony jest rozstrzygać samodzielnie – uwzględniając interes państwa, wspólnoty samorządowej i jednostek ją tworzących. Tym samym – zachowując zasadę przejrzystości i praworządności – musi podjąć decyzję w warunkach konfliktu interesów i zachowania zaufania do administracji publicznej. Ponieważ nie wszystko może zostać unormowane prawnie, szczególne miejsce zajmuje przestrzeganie norm etycznych. Oznacza to, że chociaż prawo – w szczególności kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o samorządzie terytorialnym – tworzą normatywny wzorzec zachowań pracownika samorządowego, to standardy postępowania w sytuacjach problemowych wskazują kodeksy etyczne.

Kodeks etyczny nie może być jedynym instrumentem kształtującym postawy etyczne pracowników samorządowych. Zasady w nim zawarte powinny wypływać z wartości służby publicznej i podstaw funkcjonowania administracji publicznej oraz uwzględniać etos urzędnika. Kodeks jako dokument powinien być wsparty systemem szkoleń i działaniami

promocyjnymi – zasady powinien znać każdy z pracowników oraz interesanci odwiedzający. Takich rozwiązań zabrakło w analizowanych kodeksach etycznych.

Znaczenie kodeksu etyki



Wszystkie wskazane braki powodują, że kodeks etyczny nie jest stosowany w praktyce. Aby kodeks etyczny stał się narzędziem skutecznym, konieczne jest wprowadzenie kilku zmian – zarówno w treści kodeksu, jak też rozwiązaniach dotyczących wprowadzania kodeksu, jego promocji oraz budowy infrastruktury etycznej w urzędzie. Wdrażanie wysokich standardów etycznych wymaga zaangażowania zarówno pracodawcy, jak i pracowników. Aby taki dokument miał sens konieczne jest tworzenie go z zasadą zaangażowania, przy udziale szerokiego grona przyszłych odbiorców, m.in. przy udziale debaty z mieszkańcami i pracownikami lub w formie powszechnie dostępnych ankiet.

Uzyskane w badaniu wyniki wskazują, że mieszkańcy analizowanych gmin nie znają Kodeksu Etyki. Może to wynikać z braku świadomości znaczenia kodeksu etyki, braku zrozumienia jego zasad i korzyści, braku promocji kodeksu wśród społeczności lokalnej, a także braku zaangażowania pracowników administracji publicznej w jego promowanie. Może to sugerować, że interesanci urzędu nie są świadomi znaczenia kodeksu i jego wpływu na zachowanie pracowników urzędu, a w efekcie również na sposób załatwiania spraw. Brak informacji i edukacji mieszkańców może również wpływać na braku zaufania do władz i instytucji. Wreszcie, niskie zainteresowanie może wynikać z codziennej presji i natłoku informacji, co powoduje, że mieszkańcy nie mają czasu lub ochoty na zgłębianie skomplikowanych kwestii prawnych i etycznych. W każdym przypadku ważne jest, aby wskazywać znaczenie kodeksów etyki dla funkcjonowania administracji publicznej. Zasady są ważne dla budowania dobrych relacji między urzędnikiem a mieszkańcami oraz dla zapewnienia efektywnego funkcjonowania administracji publicznej.

Zmiana negatywnej oceny mieszkańców to nie tylko stworzenie dobrego kodeksu, ale również propagowanie jego wprowadzenia poprzez szeroko zakrojoną akcję informacyjną wewnątrz urzędu, poprzez szkolenia i doradztwo oraz działania promujące kodeks wśród wspólnoty lokalnej. Powinny zostać również stworzone rozwiązania pozwalające na monitorowanie przestrzegania zasad kodeksu i sankcje za nieetyczne zachowanie. Frustrację mieszkańców wyczuwa się szczególnie przy opinii dotyczącej korupcji i nepotyzmu. Rosicki (2012) twierdzi, że skutkiem negatywnym nepotyzmu może być wykorzystanie struktur państwa i pozycji politycznej do zawłaszczenia przestrzeni publicznej, a co za tym idzie ograniczenia dostępu do wszelkich dóbr publicznych wbrew zasadzie równego dostępu. Należy pamiętać, że w administracji publicznej powinny

pracować osoby o nieskazitelnym charakterze. Zatrudnione osoby powinny otrzymywać płacę adekwatną do kwalifikacji i wykonywanych zadań, a wszystkie usługi o wątpliwej jakości należy eliminować (Olszewski, 2009). Wdrożeniu standardów etycznych powinny przyświecać jasne zasady i konsekwencje naruszenia kodeksu, jednak nawet najlepiej stworzony dokument nie wpłynie na sposób postrzegania urzędu przez obywateli, jeśli nie będą przestrzegane wysokie standardy etyczne. Natomiast poprawnie wdrożone i stosowane zasady etyczne mogą pomóc promowaniu i wzmocnieniu pozytywnego stosunku wizerunkowego dla organizacji, firmy lub instytucji.

Analiza przeprowadzonego badania pozwala stwierdzić, że Kodeks Etyki nie stanowi instrumentu motywującego urzędników do podejmowania działań zgodnie z zasadami etycznymi. W ocenie społeczności lokalnej kodeks etyki nie jest ogólnodostępny w urzędzie, nie ma wpływu na jakość funkcjonowania urzędu gminy, nie jest także niezbędny do funkcjonowania jednostki administracji samorządowej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że podczas badania ankietowego z 2021 roku mieszkańcy powiatu pruszkowskiego uznali, że postępowanie zgodne z etyką obowiązującą urzędników administracji publicznej jest jednym z istotniejszych czynników decydujących o sprawności działania administracji (Piętka, 2022, s. 62). Z niniejszego badania wynika, że tylko nieliczne zasady takie jak praworządność, profesjonalizm i bezstronność zostały uznane przez ankietowanych za realizowane przez pracowników. Z kolei zasada niezależności, odpowiedzialności i uprzejmości zostały zaniedbane ze strony pracowników. Oznacza to, że wprowadzony w urzędzie kodeks w ograniczony sposób wpływa na kształtowanie postaw pracowników samorządowych.

Konstatacje i rekomendacje

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Kodeks etyki jest bardzo istotny w funkcjonowaniu administracji publicznej. Określa standardy postępowania pracowników administracji publicznej, co pozwala na zapewnienie rzetelności, przejrzystości, uczciwości i skuteczności działania urzędu. Analiza zebranego materiału może stać się podstawą do sformułowania rekomendacji, które będą miały wpływ na funkcjonowanie urzędu oraz poprawią jakość funkcjonowania administracji publicznej. Jak zaznacza Z. Godecki (1998, str. 19-20): „Etyka zawodowa stanowi zespół zasad wskazujących jak – z moralnego punktu widzenia - powinni postępować przedstawiciele danego zawodu. Etyka ta wyrażana jest głównie poprzez zinstytucjonalizowane normy (np.: przysięgę zawodową, ślubowanie, kodeks etyki zawodowej), ale także w postaci różnego rodzaju postulatów, formułowanych jako indywidualne propozycje”. Zatem Kodeks etyki z jednej strony wskazuje standardy według, których pracownicy administracji powinni kierować się w trakcie wykonywania zadań zawodowych wewnątrz organizacji, a z drugiej strony w procesie kontaktu z klientem. Należy stwierdzić, że wskazana druga funkcja wydaje się ważniejsza od pierwszej, ponieważ na jej podstawie budowany jest wizerunek urzędu.

Kodeks etyczny stanowi zbiór zasad i standardów postępowania pracownika stosowanych podczas realizacji powierzonych mu zadań (w tym korzystania z zasobów) oraz w kontaktach z innymi pracownikami i obywatelami. W treści dokumentu zawarty jest katalog zachowań, które w danej jednostce uznawane są za pożądane (zachowania etyczne) i które elementy postawy pracownika powinny zostać wyeliminowane (zachowania nieetyczne). We wszystkich analizowanych Kodeksach etyki miały one układ hierarchiczny, wychodząc od najważniejszych wartości oraz katalogu zasad i przypisanych do nich działań. Nie jest znany sposób ustalenia, które z wartości i zasad powinny znaleźć się w dokumencie – z wyjątkiem gminy Raszyn, w której pracownicy współuczestniczyli w tworzeniu Kodeksu etyki, a zatem mieli również wpływ na jego zawartość. W pozostałych przypadkach należy domniemywać, że katalog zasad i standardów został przygotowany przez kierownika urzędu i narzucony pracownikom. Z dotychczasowych wniosków wynika, że Kodeks etyki powinien stanowić „żywy” dokument stosowany w codziennej praktyce każdego urzędu. Z przeprowadzonej analizy można

wnioskować, że w urzędach raczej tego efektu nie udało się osiągnąć. Świadczyć może o tym brak zaangażowania pracowników w tworzenie treści kodeksu, brak monitoringu przestrzegania wskazanych w nim zasad oraz brak ewaluacji jego treści – mimo zmian w otoczeniu. W ograniczonym stopniu działania zmierzające do „ożywienia” Kodeksu etyki podjęto w gminie Michałowice i w Starostwie Powiatowym. Ale i w tym przypadku wdrożeniu Kodeksu etyki nie towarzyszyło włączenie pracowników w proces jego tworzenia.

REKOMENDACJA

Kodeks etyki powinien zawierać katalog wartości i zasad o największym znaczeniu dla przygotowującego go podmiotu. Nie powinny być one zbyt ogólne ponieważ nie będą pełniły swojej roli, ale podobny efekt może spowodować Kodeks zbyt szczegółowo określający sposób zachowania pracownika. Poszukując odpowiedzi na pytanie: Jakie wartości i zasady powinny znaleźć się w Kodeksie etyki, aby spełnił on swoją rolę? konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie celu wprowadzenia takiego dokumentu. Kodeks powinien odnosić się do wartości kultury organizacyjnej, fundamentalnych wartości administracji publicznej, ogólnych zasad etycznych oraz obowiązków pracownika samorządowego (Barcik, 2000, s. 179).

REKOMENDACJA

Każdy urząd powinien stworzyć własną procedurę tworzenia kodeksu etyki. Może dostosować do własnych potrzeb np. rozwiązanie przygotowane przez brytyjski *Institute of Business Ethic* (za Stanek, 2008):

1. Aprobata, czyli upewnienie się, że wprowadzenie kodeksu etyki jest aprobowane przez najwyższe kierownictwo. Jest to szczególnie istotne nie tylko w przypadku próby wprowadzenia kodeksu etyki przez pracowników (takiej sytuacji nie ma w analizowanych przypadkach), ale również w procesie ewaluacji i konieczności dokonania zmian w dotychczasowych zapisach obowiązującego w urzędzie dokumentu. Wyrazem takiej aprobaty może być powołanie Komisji etyki (w drodze zarządzenia) i powierzenie jej realizacji zadań związanych z wprowadzeniem kodeksu etyki.
2. Integracja, czyli powiązanie zasad kodeksu z działalnością podmiotu – kulturą organizacyjną i klimatem organizacyjnym oraz innymi dokumentami, np. regulaminem ocen pracowniczych lub regulaminem kontroli. Dotyczy to w szczególności odpowiedzialności pracownika za nieetyczne zachowanie.

3. Obieg, czyli wysłanie projektu kodeksu w czytelnej wersji do wszystkich zatrudnionych pracowników, a kodeksu wdrożonego – przekazywanie go nowym pracownikom. Tak sformułowana zasada należałoby uzupełnić o:
 - Obieg na etapie wyboru wartości i zasad o największym znaczeniu dla danego podmiotu i przekazanie wszystkim pracownikom ich katalogu wraz z definicjami zawierającymi podstawę do wyznaczenia standardów etycznego postępowania pracownika.
 - Obieg zewnętrzny, czyli przedstawienie dokumentu mieszkańcom. Niewystarczające jest opublikowanie kodeksu etyki w BIP danego urzędu – mieszkańcy powinni zostać poinformowani na spotkaniach (również poświęconych innym kwestiom), że taki dokument został wprowadzony i jaki jest jego cel.
4. Osobista odpowiedź, czyli umożliwienie wszystkim pracownikom wypowiedzenia się w sprawie proponowanego rozwiązania. Zbieranie opinii może być przeprowadzone w formie ankiety. Ankieta powinna zostać przeprowadzona na etapie wyboru kluczowych wartości i zasad, oceny projektu kodeksu etyki przygotowanego na podstawie wyników pierwszej ankiety oraz etapie monitoringu przestrzegania zasad obowiązującego Kodeksu etyki.
5. Zatwierdzenie, czyli stworzenie procedury dla zarządzających, dzięki której możliwe będzie potwierdzenie, że oni i podlegli im pracownicy zapoznali się z kodeksem i zobowiązują się do przestrzegania jego postanowień. Takie rozwiązania zostały zawarte w analizowanych kodeksach, przy czym powinny zostać wprowadzone oświadczenia o zapoznaniu się z treścią kodeksu etyki, obowiązku jego stosowania i świadomości ponoszenia określonych sankcji za zachowania nieetyczne.
6. Kontrakty, czyli wprowadzenie obowiązku przestrzegania zasad zawartych w Kodeksie poprzez zawarcie odniesień do niego w umowach o pracę i obowiązujących regulaminach oraz powiązanie ich przestrzegania z sankcjami dyscyplinarnymi.
7. Regularna rewizja, czyli procedura pozwalająca na dokonywanie systematycznego monitorowania przestrzegania kodeksu etyki (raz w roku) oraz uaktualnianie kodeksu (zgodnie z wynikami monitoringu). Rewizja powinna uwzględniać opinie nie tylko pracowników, ale również mieszkańców – wymaga to przeprowadzenia badania ankietowego z interesariuszami wewnętrznymi (pracownicy) i zewnętrznymi (mieszkańcy).
8. Egzekwowanie – pracownicy powinni być świadomi, że kodeks etyki nakłada na nich dodatkowe obowiązki pracownicze, których nieprzestrzeganie – podobnie jak innych obowiązków – wiąże się z konsekwencjami porządkowymi dyscyplinarnymi. Powinny być one wyraźnie wskazane w kodeksie etyki, ponieważ tylko w taki sposób będzie on spełniał funkcję prewencyjną. Istotne jest również powiązanie rozwiązań kodeksowych z innymi dokumentami, co urealni możliwość zastosowania sankcji w praktyce.
9. Szkolenie, czyli zapewnienie pracownikom do cyklicznie realizowanych szkoleń przypominających najważniejsze zasady etyki. Kwestie etyczne powinny być obecne w programach szkoleniowych, a zatem na osoby odpowiedzialne za szkolenie powinny zostać zobowiązane do uwzględnienia tematyki kodeksu etyki w programach szkoleniowych.

10. Tłumaczenie, czyli sprawdzenie, czy treść kodeksu powinna zostać przetłumaczona na język obcy. Może mieć to znaczenie nie tyle przy zatrudnieniu pracowników zagranicznych, ale w kontaktach realizowanych w ramach partnerstwa z miastami partnerskimi (miasta bliźniacze, związki partnerskie).
11. Dystrybucja, czyli przygotowanie kopii kodeksu etyki dla partnerów i mieszkańców. Dystrybucja wiąże się z informowaniem środowiska zewnętrznego o wprowadzeniu i funkcjonowaniu takiego dokumentu w urzędzie oraz zasięgnięciem opinii o jego przestrzeganiu (na etapie monitoringu). Jest to niezbędne do zyskania akceptacji interesariuszy zewnętrznych dla prowadzonych w urzędzie działań.
12. Raport roczny, czyli przygotowanie rocznego sprawozdania z przeprowadzonego monitoringu w zakresie znajomości zasad etyki obowiązujących w danej jednostce przez interesariuszy wewnętrznych i opinię publiczną oraz zakresu ich przestrzegania przez pracowników. Z raportu powinny wynikać również proponowane rozwiązania w zakresie dokonania zmian w Kodeksie etyki lub jego funkcjonowania w niezmienionej formie.

We wszystkich analizowanych Kodeksach etyki znajdują się informacje dotyczące upowszechniania dokumentu wśród pracowników danej jednostki. Tylko w jednym przypadku – w gminie Raszyn – w tworzeniu Kodeksu udział brali pracownicy Urzędu Gminy. Jak podkreśla A. Barcik (2000, s. 178) „Istotne jest utrwalanie i programowanie wartości i zasad zawartych w kodeksie, aby jego zapisy były realizowane. Kodeksy są ważnym narzędziem w podnoszeniu, programowaniu i umacnianiu zasad etycznych, dlatego też w ich uchwalaniu powinni brać udział przedstawiciele wszystkich grup pracowniczych”. W każdym z analizowanych kodeksów etyki, po jego wprowadzeniu, kierownicy i bezpośredni przełożeni zobowiązani zostali do poinformowania pracowników o wprowadzeniu Kodeksu etyki w życie, a pracownicy – do przestrzegania zasad w nim zawartych. W trzech gminach (oprócz gminy Raszyn) oraz Starostwie Powiatowym pracownicy zobowiązani są do podpisania oświadczenia o zapoznaniu się z dokumentem. W gminie Michałowice *pracownicy Urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników (§ 11 ust 3)*. Istotną kwestią jest zatem forma przedstawiania dokumentu. Wskazane rozwiązania – biorąc pod uwagę wyniki badania ankietowego – nie zostały przeprowadzone w sposób zgodny z założeniami.

REKOMENDACJA

Zapisy zawarte w analizowanych kodeksach etyki sugerują, że Kodeksy etyczne są przekazywane pracownikom do przeczytania. Niestety takie rozwiązanie nie oznacza, że pracownicy faktycznie znają treść tego dokumentu. Dotyczy to nie tylko nowych pracowników – którzy otrzymują kodeks etyki wraz z kompletem dokumentów do zapoznania się w chwili zawierania umowy – ale również pracowników już zatrudnionych. W przypadku nowego pracownika, który podpisuje oświadczenia o zapoznaniu się z kolejnymi dokumentami, może on poświęcić kodeksowi zbyt mało uwagi. Sekretarz odpowiedzialny za wdrażanie kodeksu powinien przeprowadzać systematyczne szkolenia dotyczące zasad etyki – o co wnosili pracownicy Starostwa Powiatowego – oraz stworzyć rozwiązania, zgodnie ze specyfiką urzędu, pozwalające mu na systematyczny monitoring stosowania zasad w praktyce. Rekomendowane jest włączenie obligatoryjnych szkoleń dotyczących zachowania etycznego do corocznego planu szkoleń przewidzianych do realizacji w danej placówce – wymaga to uzupełnienia obowiązujących dotychczas procedur i regulaminów o kwestie etyczne.

REKOMENDACJA

Dla skuteczności działania Kodeksu etyki istotne znaczenie ma sposób przedstawienia zawartości tego dokumentu pracownikom. Nie ma potrzeby podejmowania takiego działania jedynie w przypadku dokumentu, który został stworzony przez pracowników lub przy ich współudziale. We wszystkich pozostałych przypadkach konieczne jest przedstawienie dokumentu wszystkim pracownikom – zarówno zatrudnionym przed jego wejściem w życie i którzy nie brali udziału w jego tworzeniu, jak też pracownikom nowo zatrudnionym. Każdy z kierowników urzędu zobowiązany jest do tworzenia regulaminów organizacyjnych oraz regulaminów pracy obowiązujących w kierowanej przez niego placówce. Rekomendowane jest uzupełnienie wyszczególnionych w tych regulaminach obowiązków nałożonych na kierownika jednostki (wójt, burmistrz, prezydent miast, starosta), Sekretarza i wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych o promowanie zasad etycznych, prowadzenie monitoringu ich przestrzegania oraz egzekwowanie sankcji za zachowania nieetyczne, zgodnie z obowiązującym w danej placówce regulaminem.

Wzrost zainteresowania tworzeniem Kodeksów etycznych w administracji wynika z jej służebnej roli i dążeniem do poprawy zaufania społecznego i relacji ze środowiskiem. Funkcja zewnętrzna kodeksu etyki wiąże się również z kształtowaniem wizerunku podmiotu wprowadzającego dokument. Pozytywny wizerunek wzmacnia zaufanie do administracji publicznej, a to wpływa na przychyłność obywateli do podejmowanych przez nią działań i jej wiarygodności. W analizowanych dokumentach nie

zostały wskazane w żadne sposoby upowszechniania kodeksu etyki wśród mieszkańców – z wyjątkiem Kodeksu etyki w Piastowie (art. 12). Takie działanie rekomendowane jest do zastosowania we wszystkich pozostałych gminach.

REKOMENDACJA

Rekomendowane jest wprowadzenie do wszystkich kodeksów etyki obowiązku upowszechniania zawartych w nim zasad w środowisku zewnętrznym, np. *Kierownictwo Urzędu upowszechnia zasady zawarte w kodeksie wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad.*

Każdy klient Urzędu powinien mieć wiedzę nie tylko na temat przysługujących mu praw, ale również w zakresie wymagań w stosunku do obsługującego go pracownika. Udostępnianie Kodeksu powinno następować z inicjatywy urzędników, o czym pracownicy powinni być poinformowani przy odbywaniu szkolenia wdrażającego do pracy. Uzyskane wyniki pozwalają twierdzić, że uczestnicy badania nie wiedzą o istnieniu kodeksu, następstwem jest brak znajomości zapisów dokumentu. Nie potrafią również jednoznacznie stwierdzić, czy działanie w postaci wprowadzenia kodeksu jest konieczne.

REKOMENDACJA

Podjęcie działań, których celem będzie podniesienie świadomości pracowników urzędu i mieszkańców gminy na temat znaczenia kodeksów etycznych i ich wpływu na funkcjonowanie administracji publicznej. W przypadku pracowników urzędu konieczne będą szkolenia i warsztaty – podobnie jak szkolenia merytoryczne związane z realizowanymi zadaniami, dla mieszkańców – kampanie społeczne i spotkania, które pozwolą na zwiększenie wiedzy na temat prawa do dobrej administracji i znaczenia etyki w działaniu administracji publicznej. Nie chodzi przy tym o zwykły profesjonalizm i rutynowe stosowanie się do obowiązujących procedur zawodowych, ale o dołożenie przez pracownika dodatkowych starań w zakresie prawidłowej realizacji wprowadzonych standardów. Przeprowadzona analiza pokazała, że chociaż dokumenty nie są pozbawione wad, mogą stanowić podstawę do budowania oczekiwanych postaw pracowników.

Większość respondentów nigdy nie zapytała o istnienie tego dokumentu będąc w urzędzie i nie została informowana o możliwości zapoznania się z kodeksem. Czy społeczność lokalna dostrzega związek między zasadami zawartymi w kodeksie etyki a postawą pracowników samorządowych? Czy przyjęcie kodeksu i stosowanie go jest potrzebne? Znaczna część osób uczestniczących w ankiecie w każdej gminie wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy rozkład odpowiedzi wynika z zadowolającej obsługi mieszkańców, czy też uczestnicy badania stoją na stanowisku, że sformalizowanie postępowania urzędników w postaci kodeksu etyki nic nie zmieni w ich postępowaniu w stosunku do interesantów.

REKOMENDACJA

Udostępnienie informacji na temat funkcjonującego w urzędzie kodeksu etycznego na stronie internetowej gminy, przy zapewnieniu łatwej dostępności dla mieszkańców. Dodatkowo warto umieszczać informacje w ulotkach i broszurach z dostępnością dla wszystkich mieszkańców. Upowszechnienie Kodeksu wśród mieszkańców oznacza również umieszczenie informacji o jego funkcjonowaniu w widocznym miejscach, np. w biurach (salach) obsługi mieszkańców.

Pracownicy urzędu powinni dążyć do budowy pozytywnego wizerunku wśród mieszkańców, a uwypuklanie mieszkańcom pożądanых cech, którymi powinni się charakteryzować pracownicy administracji publicznej, dążenie do ich doskonalenia powinno być powodem do dumy. Inną kwestią jest postawa obywatelska mieszkańców. Stosunek łączący, z prawnego punktu widzenia, obywatela a władze samorządową jest stosunkiem władczym. Jak wskazują Bielecki i Ruczkowski (2011 r., str. 18): „środki działania władczego administracji sprowadzają się do tego, że może ona działać poprzez przyznaną prawnie możliwość stosowania form przymusu państwowego”. Dlatego tak ważną kwestią jest budowanie wśród społeczności lokalnej więzi, pozytywnego wizerunku urzędu, aby władcze działania administracji nie były przez mieszkańców zauważalne.

REKOMENDACJA

Aktualizacja obowiązującego kodeksu z jednoczesnym włączeniem pracowników i mieszkańców w proces jego tworzenia lub modyfikacji. Możliwe są konsultacje społeczne lub ankiety, które pozwolą na uzyskanie opinii i sugestii ze strony społecznej. Konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy. Mogą to być spotkania informacyjne, w których eksperci omawiają z mieszkańcami kwestie etyczne i ich znaczenie (również zapisy kodeksu etyki) i przeprowadzają dyskusje na ich temat. Ankieta to kolejna forma konsultacji, która umożliwi zebranie opinii mieszkańców na temat kodeksu etyki. Ankiety mogą być przeprowadzone za pomocą tradycyjnych formularzy papierowych lub za pośrednictwem Internetu. W przypadku ankiety internetowej, mieszkańcy mogą wypełnić formularz online, co pozwala na szybkie i łatwe zebranie opinii. Pozyskanie cennych informacji i sugestii może pomóc w ulepszeniu i dopracowaniu kodeksów etycznych. Dzięki temu mieszkańcy będą mieli większe poczucie zaangażowania i będą bardziej świadomi swojego wpływu na proces podejmowanych decyzji.

Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Bez wątpienia jako informację publiczną należy traktować kodeks etyki. Dlatego każdy mieszkaniec gminy może wystąpić o jego udostępnienie – o ile ma świadomość, że taki dokument istnieje. W trakcie analizy zapisów kodeksowych zwrócono również uwagę, że w żadnym z analizowanych dokumentów nie został zawarty standard nakładający na pracowników realizację obowiązku wynikającego z art. 9 kpa (zasady informacji faktycznej), art. 73 (udostępnianie akt) oraz zasady art. 22 (Wnioski o udzielenie informacji) i art. 23 EKDA (Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów).

REKOMENDACJA

Cykliczne prowadzenie kampanii informacyjnej i promocyjnej na temat etyki w administracji, aby zwiększyć świadomość i zainteresowanie społeczeństwa. Kampania może przyjąć różne formy takie jak:

- materiały informacyjne – stworzenie materiałów edukacyjnych, takich jak broszury, plakaty, ulotki, które będą zawierały informacje o zasadach etycznych, kodeksach etycznych oraz zasadach postępowania w administracji publicznej –

w zakresie niezbędnym do świadomej oceny funkcjonowania urzędu w cyklicznie np. raz w roku organizowanych badaniach ankietowych,

- spotkania z mieszkańcami – organizowanie spotkań z mieszkańcami, podczas których przedstawione będą zasady kodeksów etycznych oraz omówione będą przykłady dobrych praktyk z ich zastosowaniem – z uwzględnieniem zaangażowania mieszkańców w poprawę funkcjonowania urzędu,
- działania promocyjne – nawiązanie współpracy z lokalnymi mediami, takimi jak: gazeta, radio, telewizja, portale internetowe, które będą przekazywać informacje o zasadach etycznych oraz sposobach ich przestrzegania przez urzędników.

Bardzo wysoki odsetek mieszkańców analizowanych gmin nie ma zdania na temat przestrzegania przez pracowników wskazanych w ankiecie cech. Największym niezdecydowaniem cieszyły się odpowiedzi na pytanie o cechy: uczciwość, bezstronność, obiektywizm, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim oraz wiarygodność. Najgorzej została oceniona odpowiedzialność, niezależność, jawność zaangażowanie w pracę i uprzejmość.

Najwyżej oceniona została praworządność, profesjonalizm i wiarygodność urzędnika. Można zatem stwierdzić, że w odczuciu mieszkańców są obsługiwani przez profesjonalną kadrę urzędniczą. Jednakże działa ona w sposób niejawnny, nieodpowiedzialny, bez zaangażowania w pracę, będąc zależna od czynników zewnętrznych. Mieszkańcy nie mają zdania czy pozytywne cechy wymagane od urzędników są przez nich posiadane, a jeżeli już są, to w wydźwięku społecznym, nie ma przekonania, że są przestrzegane.

REKOMENDACJA

Wprowadzenie systemu oceny obsługi pracowników. Wydaje się – biorąc pod uwagę wyniki badania – że ocena ta powinna być przeprowadzana w sposób ciągły, a każdy pracownik samorządowy powinien być oceniany bezpośrednio po wykonaniu usługi na rzecz klienta. Każdy mieszkaniec obsługiwany przez urzędnika mógłby wyrazić swoje zdanie na temat konkretnego pracownika w formie krótkiej ankiety – w formie papierowej lub za pomocą aplikacji na urządzeniu mobilnym. Uzyskane opinie pomogłyby poprawić jakość działania pracowników samorządowych, ponieważ mieszkańcy wskazaliby uchybienia, które zauważyli podczas obsługi w urzędzie. Ocena mieszkańców powinna być również uwzględniana w systematycznej ocenie pracowników.

Kodeks etyki powinien stanowić nie tylko element zarządzania zasobami ludzkimi, ale tworzenia kultury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego w każdej z nich powinny zostać stworzone rozwiązania zapewniające kodeksowi etyki stałe miejsce w strukturze zarządzania. Kodeks etyki jest dokumentem wewnętrznym tworzonym na potrzeby danej jednostki i powinien być przez zarządzających traktowany w identyczny sposób jak np. regulamin pracy. Jeśli sam pracodawca nie nadaje kodeksowi etyki należytej mu rangi, pracownicy nie będą traktować zasad etycznych zawartych w kodeksie jako części obowiązujących norm, a zatem ich przestrzeganie nie stanie się standardem postępowania.

REKOMENDACJA

Normy etyczne powinny być traktowane przez zarządzających jako bezwzględnie obowiązujące, a za ich nieprzestrzeganie powinny zostać przewidziane sankcje wskazane w kodeksie etyki. Wykluczone są natomiast wszelkie rozwiązania związane z nagradzaniem za przestrzeganie zasad etycznych. Kierownik jednostki, Sekretarz – jako osoba odpowiedzialna w większości jednostek samorządu terytorialnego za kwestie zarządzania zasobami ludzkimi oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze w administracji powinni tworzyć rozwiązania wskazujące, że stosowanie zasad etycznych przez wszystkich pracowników samorządowych jest zachowaniem standardowym. Konsekwencja w promowaniu zasad etycznych wskazywać będzie pracownikom, że kodeks etyki jest faktycznie traktowany jako zbiór podstawowych (fundamentalnych, niekwestionowanych) obowiązujących zasad.

W wielu przypadkach warto rozważyć zawężenie standardów w taki sposób, aby w jasny sposób wyznaczały kierunek działania. Sposób postępowania w przypadku zgłoszeń wewnętrznych powinny zawierać wewnętrzne procedury urzędu i pracujących w nim osób, pozwalając na pełne realizowanie interesu publicznego zgodnie z obowiązującym prawem oraz podejmowanie rozstrzygnięć w oparciu o prawidłowe ustalenia. Korzystne byłoby odesłanie pracownika do katalogu informacji dodatkowych oraz prawa wewnętrznego. (Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów). W treści analizowanych kodeksów znajduje się odniesienie do aktów prawnych, z pominięciem aktów prawa wewnętrznego. Tymczasem zakres obowiązków pracowników wyznaczany jest w drodze obowiązujących regulaminów, dlatego też w kodeksie etyki

powinno znaleźć się miejsce na wskazanie norm zawartych w wewnętrznych regulaminach i instrukcjach.

REKOMENDACJA

Wprowadzenie rozwiązań dotyczące sankcji wyciąganych wobec pracowników za zaniechanie obowiązków lub wykonywanie ich niezgodnie z obowiązującymi zasadami etycznymi. Upowszechnienie dokumentu podniesie skuteczność jego oddziaływania na pracowników. Standardy obsługi klienta powinny zostać uregulowane w drodze wewnętrznych aktów Starostwa – w postaci podręcznika standardów, procedury obsługi klienta lub sformułowanych zaleceń.

Największym problemem wydaje się jednak kwestia otwartości funkcjonowania urzędu oraz dopuszczalnej krytyki **przełożonych współpracowników, podwładnych i interesantów. Bardzo silnie akcentowana jest zasada lojalności (nawet jeśli nie została wyrażona wprost), która ogranicza możliwość** wyrażania swoich opinii w sposób wyważony i powściągliwy oraz unikanie stwierdzeń, które w jakikolwiek sposób naruszałby powszechnie akceptowalne zasady dobrego zachowania.

REKOMENDACJA

Pracodawca w żaden sposób nie może jednak takiej konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi nie może ograniczyć w drodze kodeksu etyki. Sposób postępowania w przypadku zgłoszeń wewnętrznych powinny zawierać wewnętrzne procedury.

W analizowanych Kodeksach etyki nie zostały wypracowane zasady monitoringu spełniania założeń tego dokumentu. W przypadku Kodeksu etyki Starostwa Powiatowego podjęta została próba monitoringu, ale jest to rozwiązanie niewystarczające – konieczne jest opracowanie procedury monitoringu wprowadzonej odrębnym zarządzeniem kierownika jednostki lub stanowiącej załącznik do Kodeksu etyki.

REKOMENDACJA

Konieczne jest opracowanie procedury monitoringu wprowadzonej odrębnym zarządzeniem kierownika jednostki lub stanowiącej załącznik do kodeksu etyki. Wprowadzenie monitoringu pozwoli na podniesienie świadomości pracowników i klientów urzędu w zakresie postrzegania i przestrzegania zasad etycznych. Anonimowa ankieta powinna być traktowana jako użyteczne narzędzie pozwalające pracownikom i społeczności lokalnej sygnalizować potrzebę zmian. Celem ich wprowadzenia jest dążenie do poprawy jakości usług urzędu i podniesienie zaufania publicznego do administracji publicznej. W przypadku klientów możliwe staje się określenie poziomu zadowolenia z poziomu świadczenia usług – przy jednoczesnej ocenie wpływu kodeksu na kształtowanie postaw pracowników.

Monitoring przestrzegania postanowień Kodeksu etyki

1. *Przestrzeganie postanowień Kodeksu etyki podlega systematycznemu monitoringowi.*
2. *Proces monitoringu przeprowadzany jest zgodnie z procedurą stanowiącą załącznik do niniejszego Kodeksu etyki.*

Monitoring przestrzegania postanowień Kodeksu - PROCEDURA

1. **Celem monitoringu Kodeksu etyki jest poznanie opinii na temat funkcjonowania Kodeksu etyki i jego wpływu na postawę pracowników samorządowych.**
2. **Przeglądu Kodeksu Etycznego dokonują pracownicy urzędu oraz klienci urzędu (społeczność lokalna).**
3. **Opinie pracowników i klientów urzędu na temat stosowania Kodeksu etyki zbierane będą podczas cyklicznie powtarzanych badań ankietowych. Kwestionariusze ankiet ankiety będą przez okres co najmniej, w terminie do Ankieta dostępna będzie w formie papierowej oraz elektronicznej. Wzór ankiety określa załącznik do procedury.**
4. **Pracownicy urzędu zobowiązani są we wskazanym terminie do przekazywania klientom informacji o badaniu ankietowym, formach ankiety i sposobach składania wypełnionych kwestionariuszy.**
5. **Ankieta w formie papierowej dostępna jest w, ankieta w formie elektronicznej zamieszczona zostanie w BIP, a okresie badania – wraz z ogłoszeniem o przeprowadzaniu badania na stronie urzędu.**
6. **Wypełnione ankiety papierowe można będzie wrzucić do skrzynki na opinie znajdującej się w Wypełnione ankiety elektroniczne można będzie przesłać na dedykowany adres e-mail etyka@.....**
7. **Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzona będzie w terminie do Wnioski z analizy stanowią podstawę do wprowadzenia ewentualnych zmian w Kodeksie etyki.**
8. **Komisja etyki przygotowuje raport z badania – wraz z analizą i wnioskami. Raport przedstawiany jest kierownikowi jednostki i Sekretarzowi. Zostaje**

również przekazany pracownikom Urzędu oraz podany do publicznej wiadomości w biuletynie informacji publicznej.

9. Kierownik jednostki podejmuje decyzję o wprowadzeniu proponowanych w raporcie z badań lub podjęciu innych działań.
10. Sekretarz Komisja etyki przyjmuje uwagi i spostrzeżenia w przedmiocie obowiązywania i przestrzegania postanowień Kodeksu w **każdym innym czasie niż badanie ankietowe**. Uwagi i spostrzeżenia można zgłaszać w formie pisemnej lub ustnej oraz za pomocą poczty elektronicznej **na dedykowany kwestiom etyki adres: etyka@.....**
11. W zależności od charakteru oraz ważności wniesionych uwag i spostrzeżeń Sekretarz Komisja etyki rozważy możliwość poinformowania Starosty o konieczności przygotowania projektów wewnętrznych zmian przepisów i regulacji obowiązujących w Starostwie lub podjęcia innych stosownych działań.

Kodeksy etyki w trzech gminach niezmienione od lat (2005 rok – Raszyn, 2010 rok – Piastów, 2013 rok – Brwinów). W Starostwie Powiatowym i gminie Michałowice Kodeks etyki został zmieniony po niemal dekadzie obowiązywania w niezmienionej formie. W tych dwóch przypadkach podjęto próbę poprawy jakości działania Kodeksu etyki – a zatem podjęto próbę jego ewaluacji. Ewaluacja definiowana jest jako „Wnikliwe badanie charakterystyki i zalet ewaluowanego programu. Celem ewaluacji jest dostarczenie informacji na temat efektywności badanego obiektu, tak by zoptymalizować jego wyniki, jakość i sprawność działania” (A. Fink) oraz „porównywanie tego, co powinno być (kryteria, standardy, cele) z tym, co jest (dowody, dane, informacje) w celu przypisania oceny lub wartości do tego, co jest ewaluowane” (S.M. Steele: za Zajączkowska, b.d, s. 2). Takiego rozwiązania brakuje w analizowanych Kodeksach etyki. Jak wskazano wcześniej w przypadku Kodeksu Starostwa Powiatowego w Pruszkowie wskazano, że *w zależności od charakteru oraz ważności wniesionych uwag i spostrzeżeń Sekretarz rozważy możliwość poinformowania Starosty o konieczności przygotowania projektów wewnętrznych zmian przepisów i regulacji obowiązujących w Starostwie lub podjęcia innych stosownych działań*. Założenie i cel, który przyświecał temu rozwiązaniu jest prawidłowy – wiąże się bowiem z ewentualnością dokonywania zmian w treści dokumentu. Konieczne wydaje się jednakże przekazanie uprawnień Sekretarza podejmującego decyzje jednoosobowo Komisji etyki. Takie rozwiązanie powinno dotyczyć jedynie zgłoszeń składanych poza etapem badania ankietowego.

REKOMENDACJA

Zasady etyczne traktowane są jako normy o dużym stopniu ogólności i ponadczasowości. Kodeks nie powinien zawierać zasad znanych i uznawanych powszechnie, których stosowanie nie powinno budzić żadnych wątpliwości. Kodeks etyki powinien być dokumentem „żywym”, a to oznacza możliwość jego dostosowywania do zmian w otoczeniu. A zatem rekomendowane jest rozwiązanie, w którym Kodeks będzie regulował kwestie istotne i mogące budzić wątpliwości pracowników, a tym samym stanowił dla nich drogowskaz w postępowaniu w przypadku pojawienia się dylematów etycznych. Jednocześnie jednak, nie będzie on stanowił zbioru zasad ponadczasowych, ale będzie narzędziem elastycznie dopasowującym się do zmian w otoczeniu i odpowiadającym na aktualne problemy pracowników samorządowych (Gasparski, Jabłońska-Bonca, 2009)

W przypadku Kodeksu Starostwa Powiatowego w Pruszkowie wskazano, że *w zależności od charakteru oraz ważności wniesionych uwag i spostrzeżeń Sekretarz rozważy możliwość poinformowania Starosty o konieczności przygotowania projektów wewnętrznych zmian przepisów i regulacji obowiązujących w Starostwie lub podjęcia innych stosownych działań*. Założenie i cel, który przyświecał temu rozwiązaniu jest prawidłowy – wiąże się bowiem z ewentualnością dokonywania zmian w treści dokumentu. Konieczne wydaje się jednakże przekazanie uprawnień Sekretarza podejmującego decyzje jednoosobowo Komisji etyki. Takie rozwiązanie powinno dotyczyć jedynie zgłoszeń składanych poza etapem badania ankietowego. A zatem rekomendowane rozwiązanie w postaci monitoringu będzie jednocześnie pozwalało na dokonywanie zmian w samym kodeksie w taki sposób, aby regulował on kwestie istotne i mogące budzić wątpliwości pracowników. Tylko wtedy będzie stanowił drogowskaz w postępowaniu pracowników w przypadku pojawienia się dylematów etycznych. Jednocześnie jednak, nie będzie on stanowił zbioru zasad ponadczasowych, ale będzie narzędziem elastycznie dopasowującym się do zmian w otoczeniu i odpowiadającym na aktualne problemy pracowników samorządowych (Gasparski, Jabłońska-Bonca 2009).

Bibliografia

- „Przejrzysta Polska” (2006) - *ponad 400 samorządów wyróżnionych w akcji* - <https://publicystyka.ngo.pl/przejrzysta-polska-ponad-400-samorzadow-wyrozniionych-w-akcji> (22.10.2022)
- Antoszewski A., Herbut R. (red.) (2009). *Leksykon politologii*. Wydawnictwo ATLA2, Wrocław.
- Armstrong, M. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Augustyniak M. (2015), [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, LEX 2015
- Baecker R., Czechowska L., Gadowska G., Gajda J., Gawron – Tabor K., Giedz M., Kasprowicz D., Mateja M., Płotka B., Rak J., Seklecka A., Szewczak W., Winclawska M., Wojciechowska J. (2016), *Metodologia badań politologicznych*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Warszawa.
- Bajurska D.S, Matysiak I, (2022), *Definicja administracji publicznej*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 12-14), OSDW Azymut, Pruszków.
- Banaszczyk Z., Granecki P. (2002), *O istocie należytej staranności*, *Palestra* nr 7–8, s. 535-536.
- Baran K. (2021). *Rozdział I. Przepisy ogólne. Art.1* [w:] K. Baran (red.), *Ustawa o pracownikach Samorządowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 19-
- Barankiewicz T. (2014), *Etyka urzędnicza – funkcje, zasady i postawy*, *Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego*, nr 2, s. 123-140.
- Barcik A., 2000, *Etyka biznesu w zarządzaniu przedsiębiorstwem w polskiej gospodarce rynkowej*, Agencja Wydawnicza Trio, Katowice.
- Bartkowiak L., Maksymiuk T. (2018a), *Budowa i funkcje kodeksu etyki zawodowej na przykładzie Kodeksu etyki lekarskiej*, *MW* nr. 11, s. 33-56.
- Bartkowiak L., Maksymiuk T. (2019b), *O potrzebie kodeksu etyki zawodowej i argumentach przeciwnych – część I*, *Naczelna Izba Lekarska*, Poznań.
- Bąk D., (2007), *Programy etyczne jako przykład instytucjonalizacji etyki w firmach. Uwarunkowania i postulaty*, *Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk / Akademia Leona Koźmińskiego*, Warszawa.
- Bąk M. (2022b), *Relacje między polityką a administracją publiczną*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 34-39), OSDW Azymut, Pruszków.
- Bąk M., (2022a), *Apolityczność a neutralność polityczna – problem wpływu partii politycznych na funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 70-72), OSDW Azymut, Pruszków.
- Bąk W. (red.) (2007), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Bertok J., (2001), *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej- doświadczenia państwa OECD*, *Służba Cywilna*, wiosna- lato 2001, nr 2., s. 51–78.
- Bez konfliktu (2015), <http://fundacjawolnosci.org/wp-content/uploads/2015/08/BezKonfliktu.pdf> (13.03.2023);

- Bielecki L., Ruczkowski P. (2011) *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Biłas J.M. (2015), *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, Rocznik Samorządowy t. 4, s. 28-49.
- Biolik-Stich B. (2019), *Zarządzanie kompetencjami w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, nr 1, s. 232-235.
- Bitner B., Stępiak K., (2000), *Wprowadzenie do etyki zawodowej*, Wydawnictwo EMPI2, Poznań.
- Błachnio A. (2019), „Be Happy, Be Honest: The Role of Self-Control, Self-Beliefs, and Satisfaction with Life in Honest Behavior”, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31797252/>.
- Błachowicz-Wolny E. (1995), *Plotka albo poczta pantoflowa jako ulubiona forma komunikacji międzyludzkiej*, Poradnik Językowy nr 2, s. 36–41.
- Boć J. (2004). Kadry. [w:] J. Boć (red.). *Administracja publiczna*. Kolonia Limited. Wrocław. s. 283-287.
- Bogdanowicz P. (2018). *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, [W:] J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.) *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*. Elipsa, Warszawa (s. 23-36).
- Bogucka I., Pietrzykowski T. (2021). *Etyka w administracji publicznej*. LexisNexis, Warszawa.
- Braciak J. (2002), *Prawo do prywatności*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (s. 270-283), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Breczko A., Poniatowicz M. (2005), *Rola kodeksów etyki zawodowej (ze szczególnym uwzględnieniem zawodów ekonomicznych)* [w:] A. F. Bocian (red), *Ekonomia-Polityka-Etyka*. Tom II (s. 158-167), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Bulejak R. (2021). *Jak uniknąć ryzyka odpowiedzialności podatkowej*. Tax compliance, P. Tomczykowski (red.). Wolters Kluwer Polska. Warszawa.
- Cabała P. (2007), *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- CBA (2011), *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
- Chrapkowski A. (2023). *Ogólne zasady etyki a etyka zawodowa i kodeks etyki zawodowej*, <https://www.dim.bydgoszcz.pl/artykuly/20-ogolne-zasady-etyki-a-etyka-zawodowa-i-kodeks-etyki-zawodowej.html> (02.05.2023);
- Cichoń S., (2018), *Rola kompetencji pracowniczych w administracji publicznej*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 51/2, s. 21–31.
- Drożdż M. (2016), „*Jak urzędnicy w przedwojennej Polsce traktowali zwykłych ludzi*” <https://ciekawostkihistoryczne.pl/2016/11/02/jak-urzednicy-w-przedwojennej-polsce-traktowali-zwyklych-ludzi/>.
- Co to jest etyka?, (2019). <https://fajnepodroze.pl/co-to-jest-etyka/?msclid=5366a96bb19711ec9e661d2124078619> (10.05.2023).
- Cojawiem.pl (2023), <https://cojawiem.pl/pl/articles/1169/pojecie-i-funkcje-etyki-w->

- Cyrankiewicz-Gortyńska S. (2016), *Prawa Pracownicze (9). Obowiązki nie tylko względem pracodawcy*
- Czakon T. (2018). Sposób pojmowania odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i zarządzanie z. 123.s. 117-129.
- Czaplicki K.W. i inni (2006), *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Czaputowicz J. Izdebski H. Sakowicz M. (2012). *Etyka w służbie publicznej*. KSAP. Warszawa.
- Czaputowicz J.(2011). *Etyka w służbie publicznej*. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Warszawa.
- Czaputowicz Jacek (2012), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, materiały z konferencji 8-9 grudnia 2011 r., Warszawa.
- Czerniachowicz B. (2013), *Nowoczesne koncepcje zarządzania kapitałem ludzkim*, Studia i Prace Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 34, s. 58-64.
- Danowska K.A. (b.d), *Dress Code - Odzież służbowa a przepisy*, [https://www.dresscode.pl/blog-dressschool/odziez-sluzbowa-a-przepisy/\(25.09.2022\)](https://www.dresscode.pl/blog-dressschool/odziez-sluzbowa-a-przepisy/(25.09.2022)).
- Delmanowicz D. (2022), *Według sądu pracownik samorządowy musi zachować się z godnością w miejscu pracy i poza nim. Co to oznacza?*
- Dobkowski J. (2007). *Charakter prawny kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania etycznego urzędników publicznych i wybieralnych przedstawicieli organów administracyjnych*. [W:] D. Bąk, *Etos urzędnika*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa (s. 163-173).
- Dobosz P. (2019), *Standardy współczesnej administracji w działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego* (s. 521-540), Wolters Kluwer – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dolnicki B. (2016), *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa* (s. 85-93), E-Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Doroszewski W. (1962), *Słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Drozd A., Kittner Sz. (2017). *Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] A. Gronkiewicz, E. Zółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017*
- Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Druk sejmowy nr 1407 z 7 października 2008 r., SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ VI kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1407>
- Dylus A. (2007). *Służba Publiczna: Cnota zapomniana*. [W:] D. Bąk (red.). *Etos urzędnika*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa. s. 26-34.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE z 26 listopada 2019, L 305/17).

- Dziedziak W. (2017), *Rozważania o dobrej administracji* [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, T. Bekrycht (red), Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna (s. 171-179), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89902/03_03_W_Dziedziak_Rozwazania_o_dobrej_administracji.pdf (20.09.2022).
- Dziedziak W. (2017). *Rozważania o dobrej administracji. E-Wydawnictwo*. Wrocław. Encyklopedia PWN, hasło: metaetyka, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/metaetyka;3939972.html> (dostęp 21.05.2022).
- Encyklopedia Administracji publicznej (2018) http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Etyka_zawodowa (20.12.2022)
- European Commision, White Paper of the European Union on Good Governance, Brussels 2001.
- European Governance – A White Paper*. (2001). Official Journal of the European Communities, COM 428.
- Europejska Konwencja Praw Człowieka z 3 września 1953 (Dz.U.1993 nr 61 poz. 284).
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji (European Code of Good Administrative Behavior), Dz.Urz. UE C 72 E z 21 marca 2002 r., s. 331).
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. L 8 z 12.1.2001).
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (2005). Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej – Decyzja W sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (2011/C 285/03) (Dz.U.UE z dnia 29 września 2011 r., C 285/3).
- Falenta P. (2019). *Etyka urzędnika – założenia a rzeczywistość. Próba oceny na tle wybranych regulacji etycznych*. Studenckie Zeszyty Naukowe, nr 41, s. 43-56.
- Fawkes, J. (2012). *Zaangażowanie pracownika – przegląd literatury*. W: J. Smythe, CEO – dyrektor do spraw zaangażowania. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Fenrych P., *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Filek J. (2003). *Filozofia odpowiedzialności XX wieku*. Wydawnictwo Znak. Kraków.
- Filek J. (2004), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Poradnik dla samorządów, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Filek J. (2004), *Wprowadzenie do etyki biznesu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Filek J. (2004). *Rola etyki w działalności samorządowej*, [W:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków (s. 19-50).
- Filek J. (2005). *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, nr 85.
- Fleszer D. (2010), *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.
- Fleszer D. (2019), *Należyta Staranność członków organu zarządzającego spółki kapitałowej*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej nr 3, s. 277–290.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Fuller L.L. (1978). *Moralność prawa*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Fuller L.L. (1993). *Anatomia prawa*. Instytut Wydawniczy Daimonion, Lublin.
- Fundowicz S. (2004). *Prawne determinanty relacji urzędnik–petent*, [W:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B.Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok.
- Galata S. (2004), *Strategiczne zarządzanie organizacjami*, Difin, Warszawa.
- Galewicz W. (2015). *Konsekwencjalizm, dobro zwierząt i pierwszeństwo ludzi*, Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria, nr 2 (94), s. 159-178;
- Galicki J. (2014). Charakterystyka prawna mandatu radnego. Uniwersytet w Białymstoku. Wydział Prawa. Białystok.
- Gałkowski I, Szulta A. (2000), *Etyka zawodowa - zasady tworzenia*, [w:] Etyka w życiu gospodarczym, t. 3, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź.
- Gasparski W., Jabłońska-Bonca J. (red.) (2009), *Biznes, prawo, etyka*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Gembarski A. (2007). Etos decyzji i odpowiedzialność za nią w kreowaniu nowego modelu relacji interpersonalnej. [W:] D. Bąk (red.). Etos urzędnika. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa.
- Gierszewski J. (red) (2012). *Administracja publiczna. Skrypt*, PWSH Pomerania, Kościerzyna.
- Godecki Z. (1998), *Etyka zawodowa w doradztwie podatkowym*, Dom Organizatora, Toruń.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., (2016), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego-uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., (2017), *Koncepcje i instrumenty zarządzania administracji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Gromski W. (2005). *Mała Encyklopedia Prawa*. PWN, Warszawa.
- Gronowski, D. (2016), *Plotkowanie jako fenomen komunikacyjny*, [w:] R. Leśniczak (red.), *Formy komunikowania – nowe obszary duszpasterskiej troski* (s. 59-71), Łódzkie Studia Teologiczne. Tom 25, Łódź.
- Habermas J. (2002), *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2: *Przyczynek do krytyki rozumu racjonalnego*, PWN, Warszawa.
- Harter, J.K., Schmidt, F.L. i Killham, E.A. (2003). *Employee Engagement, Satisfaction, and Business-Unit-Level Outcomes: A Meta-Analysis*, The Gallup Organization. Journal of Applied Psychology, 87(2): s. 268–279. http://nsuweb.gslb.nova.edu/ie/ice/forms/meta_analysis_july_2003.pdf. (5.12.2022)
- Hausner J. (2005), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hofstede G. (2000), *Kultury i organizacje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Hysa B. (2017), *Wiedza, umiejętności oraz potencjał pracowników administracji publicznej na przykładzie wybranej jednostki ZUS*, Zeszyty i Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie, nr 113, s. 112-114.
- Izdebski H. (2010), *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H. (2010). *Samorząd terytorialny a współczesne koncepcje zarządzania publicznego [w:] Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer Polska. Warszawa.

- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jabłonowska L. (2009), *Etos pracy Polaków*, [w:] M. Juchnowicz (red.) *Postawy Polaków wobec pracy w zarządzaniu kapitałem ludzkim* (s. 33-66), Wolters Kluwer, Kraków.
- Jabłoński M. (2003), *Możliwości dynamicznego kształtowania kapitału intelektualnego małych i średnich firm*, Studia i Prace Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego. Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 5, s. 39-40.
- Jackiewicz A.I. (2008), *Prawo do dobrej administracji jako standard dobrej administracji*, Wydawnictwo Adam marszałek, Toruń.
- Jakimowicz W. (2010), *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo nr 5, s. 42-54.
- Jakimowicz W. (2012). Wolność zabudowy w prawie administracyjnym. LEX.
- Jakuszewicz Adam (2019), *Wymóg bezstronności pracowników administracji jako zasada prawa*, W: Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym : teoria i praktyka. s. 69-84, Bydgoszcz.
- Janowicz Z. (1996), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Jaroń A., (2011), *Formacja w zakresie etyki przyszłego pracownika administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej, materiały z konferencji* Warszawa, 8-9 grudnia 2011, s. 128–135.
- Jarzęcka-Siwik E. (2021). *Podstawowe konsekwencje prawne naruszenia zasady bezstronności*, Kontrola i Audyt, nr 1, s. 13-29;
- Jawor W. (2015), *Urzędniku zachowuj się godnie nawet jak śpisz*
- Jelonek D., Turek T (red.). (2013), *Wiedza i technologie informacyjne. Nowe trendy badań i aplikacji*, Sekcja Wydawnictwo Zarządzania Wydziału Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
- Jęczeń, A. (2011), *Komunikacja na granicy prawdy, czyli o plotce w kulturze masowej*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Acta Humana 2, s. 109-121.
- Kaczmarek L. (2009), *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Sulechów.
- Kahn W.A. (1990). *Psychological condition of Personal Engagement and Disengagement at Work*. Academy of Management Journal, 33 (4), s. 692-724.
- Kalina-Prasznik U. (red.) (2004), *Encyklopedia prawa*, wydanie trzecie zaktualizowane i poszerzone, C.H. Beck, Warszawa.
- Kamela-Sowińska A. (2002), *Polska rachunkowość w perspektywie globalizacji*, Biuletyn Krajowej Rady Firm Audytorskich, nr 8, s. 7.
- Kania R. (2017), *Kodeks etyczny jako instrument kształtowania postaw moralnych w organizacji publicznej. Studium przypadku*, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Tom 25, s. 367–387.
- Karpiński M. (2022), *Dobra osobiste a obowiązki ich poszanowania*
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (2020), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie Olsztyn.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26 października 2012, C326/391).

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE C z dnia 7 czerwca 2016 r., 2016/C 202/02.
- Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 (Dz.U.U.E.C.2007.303.1)
- Kasiński Michał (2010), *Lojalność urzędnika w świetle prawa i etyki*, Czasopismo Annales. Etyka w życiu gospodarczym 13/1, 139-146.
- Kaus J., Puppel S. (2021), Udział plotki i plotkowania w komunikacji ustnej na przykładzie komunikacji biurowej – podejście hybrydowe: pragma-, socjo-, psycho- oraz ekolingwistyczne, *Scripta Neophilologica Posnaniensia*. Tom XXI, s. 109–132.
- Kiereś H. (2007). *U podstaw wychowania: aretologia czy aksjologia*, *Cywilizacja*, nr 22, s. 10-20;
- Kmieciak Z., (1998), *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1, s. 51–60.
- Kmiecik Z.R., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E. (2016), *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, *Annales Universitatis MCS Lublin Vol. LXIII (2)*, s. 209-231.
- Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011r. (Dz. U. UE. z 20 listopada 2011, C 285, s. 3).
- Kodeks etyki (2007): *Kodeks etyki w pracy - naruszenie go może być przyczyną zwolnienia*, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/kodeks;etyki;w;pracy;-naruszenie;go;moze;byc;przyczyna;zwolnienia,18,0,231954.html> (22.10.2022)
- Kojder A. (2006). *Etyka – przedmiot i stanowiska* [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, LexisNexis, Warszawa;
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe rany UE na rzecz umocnienia praworządności”* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014DC0158> (dostęp 16.06.2022)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).
- Korczak J. (2018), *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*. [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej* (s. 217-231), E-Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kordela M. (2006), *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 1, s. 39-54.
- Kosewski M. (200/2001). *Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczyć?*, *Służba Cywilna*, nr 1, s. 9–22.
- Kosewski M., (2012), *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej*, [w:] J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa, s. 109–127.

- Kotarbiński T. (1966), *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza powszechna, Warszawa.
- Kowalewski K. P. (2016). Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników. Uniwersytet w Białymstoku. Wydział Prawa Katedra Prawa Finansowego i Finansów Publicznych. s. 27-31.
- Kowalski Tadeusz (2015), *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Sulechów.
- Kozłowska M. K. (2021). Prawo administracyjne jako narzędzia przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa. Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław.
- Kuchenbeker J. (b.d.), *Sporządzanie kodeksu etyki w organizacji* - PRNews.pl, <https://prnews.pl/sporzadzanie-kodeksu-etyki-w-organizacji-54379> (22.10.2022).
- Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kulikowski K. (2015), *Zarządzanie zaangażowaniem w pracę w świetle teorii wymagań i zasobów pracy*, Nauki o zarządzaniu, Management Sciences nr. 3 (24), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 80-91.
- Kusiak-Winter R. (2019). Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa. Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław.
- Lewicka-Strzałecka A. (1999). *Etyczne standardy firm i pracowników*. IFiS PAN. Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L. (2012), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lipowicz T. (2012), *Prawo obywatela do dobrej administracji*, Wykład rzecznik praw obywatelskich, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> (25.09.2022).
- Liszczyński T., (red.). (2005), *Prawo urzędnicze*, Wydawnictwo Verba, Lublin.
- Liszka – Michałka K. (2017), *Etyczne aspekty w pracy samorządowca*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa.
- Liszka-Michałka K. (2017), *Etyczne aspekty w pracy samorządowca*, b.w., Warszawa.
- Ławicki J., (2005), *Etyka jako instrument kultury organizacyjnej firmy w warunkach polskich*, [w:] Engelhardt J., Kiba M. (red.), *Techniczne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju państw europejskich. Stan, perspektywy, możliwości, szanse, zagrożenia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski., s. 86-87.
- Łęski Michał (2014), *Neutralność polityczna urzędników*, Journal of Modern Science nr 22(3), s. 457–472
- Łobocki M. (1993), *Pedagogika wobec wartości*, [w:] B. Śliwerski (red.), *Kontestacje pedagogiczne* (s. 125-135), Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.
- Łupiński Stanisław (2014), *Periodyk naukowy akademii polonijnej*, Rola etyki zawodowej w administracji publicznej; Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa.
- Maruszewska M. (2018), *Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu XIV (1), s. 120-133.

- Maruszewska Małgorzata (2018), *Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; Zeszyty naukowe – Zbliżenia Cywilizacyjne XIV (1), Toruń.
- Maslach Ch., Schaufeli, W.B. i Leiter, M.P. (2001). *Job Burnout*. Annual Review of Psychology, 52 (1), s. 397-422.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Niewiadomski Z. (2003). *Prawo do dobrej administracji – perspektywy procesowe, ustrojowe i materialne*, [W:] *Prawo do dobrej administracji*. „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, nr 40, s. 42-46.
- Niżnik -Dobosz I. (2019), *Pojęcie standardu w prawie administracyjnym, jego nauce i w praktyce*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka (red), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego* (s. 39-57), Wolters Kluwer – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Nogalski B., Śniadecki J. (2001), *Etyka zarządzania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.
- Ochendowski E. (2006), *Prawo administracyjne – część ogólna*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
- Olejniczak A. (2014) [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny: komentarz*, t. 3: *Zobowiązania – część ogólna*, LEX.
- Olszewski B. (2009), *Problem nepotyzmu w administracji publicznej*, Przegląd Prawa i Administracji LXXIX, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Opalek K. (1989). *Jeszcze raz o praworządności*. [W:] K. Działocha, P. Sarnecki, E. Zwierzchowski (red.) *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*. Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków (s. 143-153).
- Orłowski T. (2005), *Protokół dyplomatyczny, Ceremoniał & Etykieta*, Warszawa.
- Orzeczenie GKO z dnia 10 grudnia 2009 r., BDF1/4900/81/82/09/2763
- Orzeczenie GKO z dnia 7 września 2015 r., BDF1.4800.99.2015.
- Orzeczenie SN z 7 września 2000 r., I PKN 11/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 139.
- Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1987 r., U 7/87, OTK 1988, cz. I poz. 1.
- Orzeczenie wyroku Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/2013, Sąd Najwyższy w Warszawie.
- Orzeczenie wyroku Sądu Rejonowego w Puławach (Sygn. akt IV P 64/21), Sąd Rejonowy w Puławach IV Wydział Pracy.
- Osowski S., (2021), *Jawność i jej dylematy. Miniporadnik*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Ostapczuk B. (1978), *Odpowiedzialność pracownika jako środek usprawnienia funkcjonowania administracji*, [w:] J. Łętowski, J. Pruszyński (red.), *Odpowiedzialność pracownika administracji* (s. 233), Ossolineum, Warszawa.
- Parker M. (2002), *Against Management*, Polity Press, Cambridge.
- PARP (2014), *Kultura biznesu, czyli biznesowy savoir vivre* https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/2014_kultura_biznesu.pdf (25.09.2022).
- Pęlszyk T. (2014) *Niedziela Podlaska, „Odróżnić dobro od zła”* <https://m.niedziela.pl/artukul/113372/nd/Odroznic-dobro-od-zla>

- Petent (2014) *Petent czy klient. Kto puka do okienka w naszym urzędzie? Może obywatel?*. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/petent-czy-klient-kto-puka-do-okienka-w-naszym-urzedzie-moze-obywatel>
- Pichlak M. (2014). *Obiektywność w prawie – podejście instytucjonalne jako alternatywa dla dominujących stanowisk teoretycznych*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej, nr 2, s. 108-124;
- Pieńkowski M.A. (2018), *Marszałek w dawnej Polsce – urzędnik od wszystkiego* (hrabiatytus.pl), <https://hrabiatytus.pl/2018/07/17/marszalek-w-dawnej-polsce-urzednik-od-wszystkiego/>
- Piętko P.A. (2022), *Znaczenie legalizmu w działaniach administracji publicznej*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 57-63), OSDW Azymut, Pruszków.
- Pinda I. (2017), *Kto nas uczy poznawania wartości*, [w:] I. Dudzik, B. Czuba, K. Rejman (red.), *Wartości etyczne współczesnego człowieka* (s. 23-34), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu, Jarosław.
- Piskorz-Ryń A., (2020), *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.
- Podsiad A., Więckowski Z. (1983), *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych dla studiujących filozofię chrześcijańską*, Wydawnictwo „Pax”, Warszawa.
- Poradnik CBA (2011). *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*. CBA. Warszawa.
- Postanowienie SN (7 sędziów SN) z dnia 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/WK%2022-04.pdf> (25.09.2022).
- Postanowienie SN z dnia 17 października 2002 r., sygn. IV KKN 634/99, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa nr 2003 poz. 33
- Potoczek A., (2005), *Model współczesnego urzędnika administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek.
- Potoczek A., (2005), *Model współczesnego urzędnika administracji publicznej*, [w:] Sprengla B., Strzelecki A. (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Warszawa.
- Royal, M. i Agnew, T. (2012). *Wróg zaangażowania. Skończ z frustracją pracowników i uwolnij cały ich potencjał*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa..
- Powałowska A. (1999). *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Norbertinum, Lublin.
- Princ M. (2017). *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań;
- Projekt Ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r. - Lex
- Prokopczuk A. (b.d), *Jak rozmawiać z trudnym klientem*, Fundacja Praktyków Biznesu, Warszawa.
- Przejrzysta Polska (2006), *Przejrzysta Polska” – ponad 400 samorządów wyróżnionych w akcji*, Publicystyka, <https://publicystyka.ngo.pl/przejrzysta-polska-ponad-400-samorzadow-wyroznionych-w-akcji>.
- PWN, (2022), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/>, (17.11.2022).
- PWN, norma prawna
- PWN, *Pojęcie godność*
- Pyszka A. (2015), *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 230, s. 13-25.

- Pytlak M., Jaczyńska-Ołdak K (2021), *Funkcjonowanie administracji publicznej w opinii mieszkańców powiatu pruszkowskiego – dyskusja wyników badań ankietowych*, [w:] M. Pytlak (red.) *Cechy administracji publicznej, w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)*, Pruszków.
- Rand, A. (2015), *Etyka absolutna*, [w:] A. Rand (red.), *Cnota egoizmu* (s. 17-62), Zysk i S-ka, Poznań.
- Ratzinger J. (2005). *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*. Wydawnictwo Jedność, Kielce.
- Robinson, D., Perryman, S. i Hayday, S. (2004). *The Drivers of Employee Engagement Report 408*. Institute for Employment Studies, <http://www.employmentstudies.co.uk/pubs/summary.php?id=408> (16.12.2022)
- Rogalska A. (2020). *Misja urzędnika publicznego. Od koncepcji dobra wspólnego do Public governance*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 8.
- Rogowski W. (2007), Przegląd Corporate Governanc nr 2(10), s. 1-18.
- Romaniuk P. (2016), *Wartości etyczne we współczesnym zarządzaniu uczelni wyższą i samorządem terytorialnym*, Zarządzanie Publiczne nr 4(36), s. 343–354.
- Romaniuk P., (2021) *Wybrane prawno administracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Romzek B.S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform., „International Review of Administrative Sciences” no. 66. s. 21-44.
- Rosicki R. (2012), *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/4677> (30.01.2023).
- Rossmann A. (2019). *Praworządność w perspektywie zasady podtrzymywania oraz pogłębiania komunikacji między ludźmi*. „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica”, nr 87, s. 131-141.
- Rozmaryn S. (1961), *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo z. 12, s. 893.
- Rozmus L. (2012). *Zasady etyki panujące w administracji. Kultura Bezpieczeństwa. Nauka - Praktyka - Refleksje* nr 9. s. 100-114.
- Rudnicka A. (2012), *CSR – doskonalenie relacji społecznych w firmie*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Saks, A.M. (2006). *Antecedents and Consequences of Employee Engagement*. *Jurnal of Managerial Psychology*, 7: s. 600–619
- Schaufeli W.B., Salanova M.: *Work engagement: On how to better catch a slippery concept*. *Eur. J. Work Organ. Psychol.* 2011;20(1): s. 39–46, <http://dx.doi.org/10.1080/1359432X.2010.515981>
- Sekula M. (2006), *Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* nr 9/2, s. 87-94.
- Sempiak A. (2015), *Nie petent czy interesant lecz klient - jak zmieniło się oblicze urzędu*, *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, nr 33 (3), s. 267-277
- Seredocha I. (2013), *Znaczenie postaw pracowników administracji w zarządzaniu jakością usługi publicznej*, *Prace naukowe Akademii im Jana Długosza w Częstochowie*, nr 7, s. 58-60, s. 64-68.

- Seredocha I. (2015), *Od urzędników wymagamy więcej* (prawo.pl), <https://www.prawo.pl/samorzad/od-urzednikow-wymagamy-wiecej,102019.html> (20.09.2022).
- Seredocha I., (2012), *Innowacyjne działania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach administracji publicznej*, Współczesne Zarządzanie, nr 2, s. 139–149.
- Seredocha I., (2013), *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań*, Współczesne Zarządzanie nr. 2, s.108-120.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (1969). *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa;
- Skrenty Ż., (2013), *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Tom IX, s. 110-111.
- Skusza B. (2003), *Zarządzanie kapitałem intelektualnym na przykładzie Grupy Skania*, [w:] B. Warzyński (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie* (s. 197-210), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl> (18.07.2022).
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rzetelnosc.html> (24.02.2023).
- Stanek A (2008)., *Kodeks etyczny jako narzędzie zarządzania relacjami z pracownikami. Przedsiębiorczość - Edukacja*, 4, 266–273.
- Stasiak E. (2016). *Postawy etyczne pracowników administracji samorządowej*. Annales. Etyka w życiu gospodarczym, nr 19/1, s. 83-94.
- Strzelecki A. (2007). *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*. [W]. D. Bąk (red.). *Etos urzędnika*. Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne. Warszawa. s. 93-108.
- Suchanek M. (2010). *Etos w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne, nr 2 (584), s. 5-27;
- Sykuna S. (2018). *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa;
- Szczerba A., Pietrzecka M. (2020), *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa, nr 9, s. 55-76.
- Szewczyk H. (2010), „*Stosunki pracy w służbie cywilnej*”, Oficyna 2010, Warszawa.
- Szonert Z. (2017). *Administracja, jej etyka i pragmatyka służbowa*. Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków.
- Szymanek J. (2018), *Bezstronność*, [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej* (s. 27-28), Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.
- Szymanek J. (2018), *Biurokracja*, [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej* (s. 30-31), Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.
- Szymczak M. (1979). *Słownik języka polskiego*. PWN. Warszawa.
- Szymczak M. (red.) (1995a), *Słownik języka polskiego*, t.1, PWN, Warszawa.
- Szymczak M. (red.) (1995b), *Słownik języka polskiego*, t.2, PWN, Warszawa.
- Szymczak M. (red.) (1995c), *Słownik języka polskiego*, t.3, PWN, Warszawa.

- Ślipko T. (1991). Osoba a odpowiedzialność. *Studia Theologica Varsaviensia*. vol. 29/1, s. 19-35.
- Świątkiewicz J. (2002). *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedura administracyjnych). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Świątkiewicz J., (2007), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Wydawnictwo 6, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Tokarczyk R. (2008), *Etyka zawodowa polityka w ujęciu porównawczym*, Samorząd Terytorialny nr 9, s. 38–47.
- Traktat o Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], Dz. U. z 7 czerwca 2016, C 202/13.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 26 października 2012, C 326.
- Trutkowski C. (2006), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Trzaska E. (1939), *Encyklopedyczny Słownik Wyrazów Obcych*, Księgarnia i Dom Wydawniczy TEM, Warszawa.
- Tulej T. (2022a), *Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 40-45), OSDW Azymut, Pruszków.
- Tulej T. (2022b), *Relacje między interesem indywidualnym a publicznym*, [w:] M. Pytlak (red.), *Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej Studium przypadku (powiat pruszkowski)* (s. 45-47), OSDW Azymut, Pruszków.
- Tuleja Piotr (2021), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 60.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U.2023 poz. 775)
- Ustawa z dnia 16 września 1989 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2290).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. z 2021 r. poz. 1233 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. 2022 poz. 1110).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1138).

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, 2333).
- Walenia A. (2019), *Deontologiczne zasady dobrej administracji w dokumentach Unii Europejskiej. Uwagi o ich wdrożeniu w Polsce*, Annales Ethics in Economic Life, vol. 22, No. 1, s. 69-8.
- Witek T. (2020) Encyklopedia Zarządzania https://mfiles.pl/pl/index.php/Kodeks_etyki_zawodowej (20.02.2023)
- Włodarczyk E. (2003), *Kultura*, [w:] J. Pilch (red.), Encyklopedia Pedagogiczna XXI wieku, tom II (s. 950-962), Wydawnictwo Żak, Warszawa.
- Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Wojnowski J. (2001), *Wielka Encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wołoszyn-Spirka W., Krause E. (2012). *Wybrane zagadnienia etyki doradcy zawodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Wypowiedź prof. A. Zolla: Wrażenia z Podlasia („Rzeczpospolita” nr 71 z 25 marca 2002 r. C-1, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1192700305> (13.02.2023).
- Wypych M. (2022). *Czym jest korupcja? informator prawny*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czym-jest-korupcja-informator-prawny/> (03.07.2022).
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1995 r., SA/Ka 2198/94, Lex nr 27111.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2008 r., GSK 510/08, LEX nr 541987.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r. (III APo 7/12), Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.
- Wyrok SN z dnia 23 września 2004 r., I PK 487/03, Prawo Pracy, 2005 nr 5, poz. 37.
- Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2018, I PK 70/17, [www.sn.pl/sites/orzecnictwo/OrzeczeniaHTML/i pk 70-17-1.docx.html](http://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/OrzeczeniaHTML/i%20pk%2070-17-1.docx.html) (20.09.2022).
- Wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, LEX nr 54453.
- Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2017 r., IV CSK 143/16, LEX nr 2252208.
- Wyrok SN z dnia 22 września 2005 r., IV CK 100/05, LEX nr 187120.
- Wyrok TK z 6 kwietnia 2004 r. (SK 56/03), OTK ZU 2004, nr 4, Seria A, poz. 29, s. 384.
- Wyrok TK z dnia 15 listopada 2010 r. sygn. akt P 32/09 (Dz.U. 2010 nr 222 poz. 1455).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 maja 2010 r. II SA/Bk 146/10.
- Wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Po 615/19, CBOSA.
- Zaleśny J. (2018), *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), Słownik pojęć w administracji publicznej (s. 231-232), Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.
- Zapalska S. (1985), *Sprawowana przez Naczelný Sąd Administracyjny kontrola decyzji uznaniowych a art. 7 in fine Kodeksu postępowania administracyjnego*, Nowe Prawo nr 11-12, s. 35.
- Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. 2002 nr 46 poz. 683).

- Zarządzenie nr 19/2005 Starosty Pruszkowskiego z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Starostwa Powiatowego w Pruszkowie.
- Zarządzenie nr 24/2017 Starosty Pruszkowskiego z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie Kodeksu Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie.
- Zarządzenie nr 3/2009 Starosty Pruszkowskiego z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia zmian w zarządzeniu nr 19/2005 Starosty Pruszkowskiego z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Starostwa Powiatowego w Pruszkowie.
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej, Monitor Polski 2011, nr 93, poz. 953.
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953).
- Zarządzenie nr. 2.2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów,
- Zarządzenie nr. 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Miejskiemu w Piastowie „Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie. (Dz.U. z 2001r Nr 142, poz. 1591).
- Zarządzenie nr. 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice. (Dz. U z 2020 r., poz. 713)
- Zarządzenie nr. 7.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu.
- Zarządzenie nr. 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie. (Dz U. z 2001., Nr 142 poz. 1591).
- Zbiegień-Maciąg L. (1996). *Etyka w zarządzaniu*. Wydawnictwo Centrum Informacji Menadżera. Warszawa.
- Zdyb Marian (2017), *Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin.
- Zieliński S. (2019), *Rozumienie godności człowieka i jej znaczenie w procesie stanowienia prawa. Propozycja testu zgodności regulacji prawnych z zasadą godności człowieka*, Przegląd Sejmowy nr 4(153)/2, s. 107–127,
- Ziółkowska K. (2014), *Godne zachowanie się pracownika w kontekście wypełniania pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy: 100 § 2 pkt 4 k.p.* Studia Elckie nr 16/1, s. 67-77.
- Żardecka M. (2017), *Znaczenie rozsądku i umiaru w życiu jednostki i społeczeństwa*, Uniwersytet Rzeszowski logos i ethos nr 45, s. 7–28.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., II PK 311/08
- Kietlińska A. (2023), niepublikowana praca magisterska, Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków.
- NArkive (b.d.) *Kiedy promotor powinien być autorem? (narkive.pl)*, <https://academia.narkive.pl/wKUYi9t9/kiedy-promotor-powinien-by-autorem>

Aneks

KONFERENCJA

WYDZIAŁU ADMINISTRACJI

Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie

13 stycznia 2024

10.30 – 14.30, sala nr 4, Hubala 5

ZARZĄDZANIE ODPOWIEDZIALNE SPOŁECZNIE. ETYKA W ZZL

10.30 OTWARCIE KONFERENCJI. PRZYWITANIE UCZESTNIKÓW - dziekan Mariusz Baecker

10.40 I KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

1. Etyka – dlaczego jest tak istotna? – Ilona Chełkowska, Aneta Protaziuk, Artur Włodarczyk
2. Znaczenie kodeksu etyki w zarządzaniu w administracji – Łukasz Właszczyk, Emil Poślad
3. Praworządność jako podstawa działania urzędu – Magdalena Krysińska, Mateusz Dębowski, Katarzyna Włodarczyk
4. Kodeks etyki a zaangażowanie w pracę – Kuba Młyński, Kuba Wiśniewski, Adam Słobodzian
5. Zakres niezależności pracownika samorządowego – Anna Kozłowska, Marzena Parol, dr Mariola Pytlak

Dyskusja

PRZERWA

12.00 II WYBRANE ZASADY ETYCZNE

1. Wartości etyczne w administracji samorządowej – Katarzyna Czernek, Sylwia Kłos
2. Bezstronność i obiektywność – Monika Dudkiewicz, Karolina Mekał
3. Jawność i wiarygodność informacji – Katarzyna Gipsiak, Magdalena Naks, Patrycja Kłisjak
4. Uprzejmość i życzliwość – Anna Dzieńka, Patrycja Jakubaszek, Wiktoria Mastanowicz
5. Godne zachowanie w miejscu pracy – Mateusz Bogumił, Mateusz Jarosz
6. Profesjonalizm – Justyna Woźniak, Sylwia Sowa, Artur Wagner
7. Uczciwość w pracy urzędnika – Paula Ciachorajska

Dyskusja

PRZERWA

13.40 III KODEKS ETYCZNY JAKO NARZĘDZIE SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKA

1. Wiedza i świadomość etyczna jako podstawa etycznego działania – Kamila Marciniak-Matusiak i Katarzyna Kanarek
2. Odpowiedzialność urzędnika za zachowania nieetyczne – Justyna Bak + Karolina Gajewska
3. Kodeks etyczny jako narzędzie przeciwdziałania korupcji urzędniczej – Oliwia Woch i Katarzyna Władcka
4. Rola kodeksu etycznego w kształtowaniu postaw pracowników – Kinga Mucha, Dorota Zglińska i Agata Świeczka
5. Konsekwencje nieetycznego zachowania w służbie publicznej – mgr Marta Lebek – Bartoszek, mgr Dorota Bajurska, dr Mariola Pytlak

Dyskusja

I KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

Etyka – dlaczego jest tak istotna?

Ilona Chełkowska, Aneta Protaziuk, Artur Włodarczyk

Etyka to dziedzina filozofii zajmująca się badaniem wartości i norm moralnych oraz oceną, co jest moralnie dobre, złe, właściwe lub niewłaściwe. W kontekście życia zawodowego i zarządzania zasobami ludzkimi, etyka dotyczy sposobu postępowania w relacjach pracowniczych, podejmowania decyzji oraz kierowania administracją z uwzględnieniem wartości moralnych.

Moralność to nauka o zasadach obowiązujących w danej społeczności i w określonym czasie, normach postępowania akceptowanych i uważanych za słuszne przez większość populacji oraz przestrzeń wymiany poglądów. Pozwala na formułowanie zasad i norm postępowania w sposób zgodny z moralnością.

Kodeks etyczny to uporządkowany zbiór zasad i reguł postępowania dla określonego zawodu, który pomaga kształtować świadomość moralną pracowników. Jest to katalog i szablon norm etycznych zachowań.

Etyka zawodowa to szczególna gałąź etyki ogólnej, obejmującej zbiór zasad i norm które definiują z moralnego punktu widzenia to, jak powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu. Pojęcie używane do określenia w jaki sposób powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu.

Zawiera zasady dotyczące norm etycznych zawodu, zasady określające relacje między grupami zawodowym a społeczeństwem.

Etyka administracji obejmuje analizę zasad moralnych postępowania funkcjonariuszy publicznych w organizacjach o biurokratycznym charakterze. Etyka ta, jest częścią etyki politycznej, które zawiera ogólne zasady postępowania moralnego, obejmujące nie tylko w administracji, lecz także w życiu politycznym.

Podsumowując, etyka w zarządzaniu zasobami ludzkimi nie tylko wpływa na moralność działań organizacji, ale także ma bezpośredni wpływ na efektywność, zaangażowanie pracowników i długoterminowy sukces przedsiębiorstwa. Etyka w administracji powinna być odbierana za przekonanie funkcjonariuszy publicznych, że są odpowiedzialni przed społeczeństwem i wykonują swoje zadania dla wszystkich obywateli, budując zaufanie do administracji.

Znaczenie kodeksu etyki w zarządzaniu w administracji

Łukasz Wąsewicz, Emil Poślad

Kodeks etyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi to zbiór zasad i norm, które określają, jakie wartości i postawy powinny kierować pracownikami działu zarządzania zasobami ludzkimi (HR) w organizacji. Kodeks ten ma na celu promowanie etycznego postępowania, uczciwości, sprawiedliwości oraz szacunku wobec pracowników i innych interesariuszy. Funkcje kodeksu w zarządzaniu

Wzmacnianie zaufania: Kodeks etyki przyczynia się do budowania zaufania między pracownikami a kierownictwem. Zobowiązanie do przestrzegania określonych norm etycznych buduje atmosferę, w której ludzie czują się bezpiecznie i bardziej pewnie.

Kierowanie postawami i zachowaniami: Kodeks etyki dostarcza wyraźnych wytycznych dotyczących tego, jak pracownicy powinni postępować w różnych sytuacjach. Pomaga to uniknąć niejasności i konfuzji, a także ułatwia podejmowanie etycznych decyzji.

Zapobieganie konfliktom interesów: Poprzez określenie standardów postępowania, kodeks etyki pomaga zapobiegać sytuacjom konfliktowym i utrudnia działania sprzeczne z interesami pracowników, klientów i organizacji jako całości.

Podnoszenie kultury organizacyjnej: Kodeks etyki może wspierać rozwój pozytywnej kultury organizacyjnej, w której wartości etyczne są cenione i promowane. Pracownicy mogą identyfikować się z misją i wartościami organizacji, co sprzyja większej zaangażowaniu.

Ochrona reputacji: Działania zgodne z etycznymi zasadami przyczyniają się do utrzymania i budowy dobrej reputacji organizacji. W przypadku publicznego naruszenia etyki, reputacja może zostać poważnie uszkodzona, co może mieć długotrwałe skutki.

Zwiększanie atrakcyjności dla pracowników: Organizacje, które są znane z przestrzegania wysokich standardów etycznych, często są bardziej atrakcyjne dla potencjalnych pracowników. Osoby szukające zatrudnienia chętniej podejmują pracę w miejscu, które promuje etyczne wartości.

Sposoby zwiększania skuteczności regulowania zachowań przez kodeksy etyczne. Według R. Wiśniewskiego etyka kodeksowa będzie uzasadniona o ile (1) nie będzie upodabniać się do regulaminów pracy; (2) będzie wdrażana i instytucjonalizowana z zachowaniem profesjonalnego podejścia – wsparcia specjalistów do spraw etyki, a nie przez dowolne osoby; (3) jej opracowanie będzie przebiegać przy udziale otoczenia zewnętrznego organizacji, a nie jedynie zostać odgórnie narzucone przez jej zarząd.

Według I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego warunkiem powodzenia kodeksów etycznych jest (1) akceptacja danej grupy dla przyjętych w kodeksie

rozstrzygnięć; (2) poddawanie kodeksów ocenie zewnętrznej celem ograniczenia potencjalnych sprzeczności między interesem danej grupy zawodowej a interesem ogólnospołecznym; (3) troska o zabezpieczenie przez kodeks interesu publicznego, a nie członków danego zawodu; (4) regulowanie problemów istotnych dla danego zawodu, a nie powielanie ogólnych norm; (5) uwzględnianie w kodeksach zarówno zasad ogólnych – dookreślanych przez przedstawicieli danego zawodu stosownie do sytuacji oraz szczegółowych – niedopuszczających wyjątków w określonych sytuacjach

Według R. T. De George’a każdy kodeks powinien (1) normować – nie powinien zatem zawierać opisu wartości i ideałów, którym korporacja służy; (2) w pierwszej kolejności, dbać o interes publiczny. Nie powinien zawierać przepisów, dla których uzasadnieniem jest wyłącznie zabezpieczenie interesów członków korporacji; (3) być rzeczowy i uczciwy. Regulować istotne i specyficzne dla danego zawodu problemy, a nie ustalać normy, które i tak tkwią w powszechnej moralności.

Według W. Gasparskiego i in. warunkiem skuteczności kodeksów i programów etycznych jest (1) adekwatność i zgodność z kulturą firmy; (2) współuczestnictwo i otwartość; (3) formalna poprawność kodeksu; (4) ewolucyjność – otwartość na zmiany; (5) otwarte kanały komunikacyjne; (6) uznanie programów etycznych za stałą część funkcjonowania firmy.

Według M. Rybak skuteczność stosowania kodeksów osiąga się poprzez (1) poprzedzenie przygotowania kodeksu długim okresem badań, konsultacji i dyskusji z udziałem wszystkich, których dotyczy dany kodeks; (2) unikanie traktowania kodeksu jako narzuconego przez zarząd danej organizacji, traktowanie go jako własności tych, którzy mieli na niego jakikolwiek wpływ; (3) wprowadzenie kodeksu poparte programem szkolenia i rozwoju członków organizacji.

Praworządność jako podstawa działania urzędu

Magdalena Krysińska, Mateusz Dębowski, Katarzyna Włodarczyk

Urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje regulacje i procedury określone w przepisach prawnych Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Przepis ten harmonizuje z art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. nakazującym organom władzy publicznej, a więc i organom administracji publicznej, działać „na podstawie i w granicach prawa” oraz z zawierającym podobne postanowienie art. 6 Kpa i art. 120 Ordynacji podatkowej. Zasada praworządności wymaga tego, aby organy administracyjne nie łamały prawa, a ponadto wszelkie ich decyzje miały podstawę prawną i w swej treści uwzględniały obowiązujące normy prawne. Niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice (EKDA, 2007). Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej powinny działać „na podstawie i w granicach prawa”. W podobny sposób kwestia ta została uregulowana w art. 6 kpa. Prawo rozumiane jest przy tym bardzo szeroko, zarówno jako przepisy powszechnie obowiązujące, jak też prawo wewnętrzne. O ile w art. 87 Konstytucji RP stworzony został zamknięty katalog prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia wydawane na podstawie i w celu wykonania ustaw oraz akty prawa miejscowego), o tyle w treści art. 93 Konstytucji dotyczącego prawa wewnętrznie obowiązującego, taki katalog nie został wyznaczony. Istotne jest jedynie, aby zarządzenia były wydawane na podstawie ustawy i nie stanowiły podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust 2) oraz były zgodne z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust 3). W przypadku etyki, podstawę praworządności stanowi art. 4 EKDA, który stanowi, że „Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”.

Czy pracownicy przestrzegają zasady praworządności? W opinii mieszkańców czterech analizowanych gmin (Brwinów, Michałowice, Piastów, Raszyn), pracownicy samorządowi przestrzegają tak rozumianej zasady praworządności. W każdej z gmin odsetek ocen pozytywnych był znacząco wyższy niż ocen negatywnych. Najlepiej oceniono praworządność urzędników w urzędzie w Raszynie (65,1% vs. 10,1% ocen negatywnych), najgorzej – w Piastowie (44,5% vs. 12,6% ocen negatywnych). Znacznie lepiej przestrzeganie zasady praworządności oceniają pracownicy Starostwa Powiatowego, ale co czwarta osoba widzi w tym obszarze problemy. Pracownicy ocenili stosowanie zasady praworządności nieco lepiej niż interesanci urzędów gminnych – o ile w gminach ocena wahała się w granicach od 3,47 punktu (Piastów) do 3,82

(Michałowice), to w Starostwie Powiatowym zasada realizowana jest na poziomie dobrym (3,97). Tymczasem, wyraźne zasady wskazane w obowiązujących przepisach konstytucyjnych i ustawowych nakładają na pracowników obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Takie rozwiązanie wskazuje na brak możliwości podejmowania działań przez urzędników bez konkretnej podstawy prawnej. Ponadto, w art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych zawarte jest zobowiązanie urzędników do przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, które wymusza przestrzeganie zasady praworządności przez urzędników administracji publicznej.

Odczucia i spostrzeżenia na podstawie dotychczasowego doświadczenia autorów wystąpienia zostały zgromadzone w dwóch obszarach. Pierwsza grupa wniosków dotyczy **nas, jako klientów urzędów**. Każdy z nas zetknął się w mniejszym lub większym stopniu z urzędnikiem, przyjmując w tej relacji rolę osoby obsługiwanej. I podobnie, tak jak w prezentacji dokonaliśmy podziału na praworządność gmin, tak w życiu osobistym dokonujemy oceny napotkanych specjalistów pod względem uczciwości, zachowań etycznych, czy przestrzegania prawa i procedur postępowania. Znaczna część społeczności, nie znając możliwych rozwiązań prawnych w swojej sprawie – ocenia. Ocenia urzędnika. Bezpodstawnie zarzuca nieuczciwość i czerpanie osobistych korzyści, nie mając argumentów pokrywających wygłaszane pomówienia. Często negatywna ocena wynika z rozwiązania spraw w inny sposób niż oczekiwano. Druga grupa wniosków dotyczy **nas, jako pracowników urzędów**. Mając wiedzę i doświadczenie zawodowe, pracując w urzędach, wiemy, że nie ma możliwości rozwiązać czyjejś sprawy w sposób niezgodny z prawem, czy bez przestrzegania określonych procedur. Wiemy, że każda sprawa jest indywidualna i ma swój czas operacyjny, również oznaczony w przepisach. Wiemy, że wszelkie niedogodności (dla klienta urzędu) powstałe na skutek wydanych decyzji, nie są podyktowane osobistymi pobudkami. Wiemy, że my jako urząd, podlegamy kontroli, audytom, a w pierwszej kolejności przełożonym, często kontrolującym wieloskładnikowo. Według nas, na poziomie świadczenia pracy w urzędach, w czasach niemal zupełnej przejrzystości przepisów i możliwych rozwiązań prawnych i technologicznych, nie ma miejsca na postępowanie niepraworządne. Być może największa niesprawiedliwość w praworządności polega na tym, że urząd musi działać na podstawie i w granicach prawa, natomiast osoby odwiedzające urząd, działalności zgodnie z prawem oczekują, ale nie oferują.

Kodeks etyki a zaangażowanie w pracę

Khula Mykyta, Kuba Wiśniewski, Adam Słobodzian

W żadnym z aktów prawa nie zostało wskazane i zdefiniowane pojęcie zaangażowania w pracę. Art. 100 Kodeksu Pracy stanowi, że „Pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie”

Sumiennie i starannie $\neq$ zaangażowanie

Zaangażowanie to przywiązanie do zatrudniającej go organizacji, działanie na jej korzyść, szacunek dla pracodawcy i istotnych dla niego wartości. Z takiego rozumienia zaangażowania można wywieść wynikające z niego wartości, do których należą: rzetelność, ambicja, bezstronność, odpowiedzialność oraz pomocność.

Nie sposób nie zgodzić się z P. Piętką (2023), która stwierdziła, że „Próba zauważenia pasji i zaangażowania pracowników urzędu w wykonywanych obowiązkach wydaje się bezsensowna. Bardzo rzadko można spotkać urzędnika, który z charyzmą i zadowoleniem wykonuje swoją pracę”.

Zakres niezależności pracownika samorządowego

Anna Kozłowska, Marzena Parol, dr Mariola Pytlak

Zakres niezależności pracownika samorządowego odnosi się do stopnia autonomii i swobody działania pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego. Pracownicy ci, będąc często związani z realizacją zadań publicznych na szczeblu lokalnym, powinni cieszyć się pewnym stopniem niezależności, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki. Zgodnie z artykułem 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA) "Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania.

Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy".

W ustawie o pracownikach samorządowych nie uregulowano zasady neutralności, rozumianej jako powstrzymanie się od zajmowania stanowiska w sprawach światopoglądowych i politycznych. Uregulowana została zasada niezależności, bowiem art. 26 zakazuje powstawania stosunku bezpośredniej podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

W opinii mieszkańców analizowanych gmin zasada neutralności (niezależności) ulega naruszeniu niemal powszechnie. Liczba ocen negatywnych znacząco przewyższa liczbę pozytywnych. Najgorzej neutralność urzędników została oceniona w Raszynie (65,1% negatywnych vs. 15,4% pozytywnych ocen). Pracownicy Starostwa Powiatowego wyrazili odmienne zdanie niż mieszkańcy czterech gmin – 61,5% z nich wskazało na przestrzeganie zasady niezależności (w tym 49,0% "raczej tak"). Ocena niezależności pracowników w ocenie punktowej jest wyjątkowo niska (w skali 5-punktowej, gdzie 3,0 jest oceną przeciętną). W czterech gminach została ona oceniona negatywnie, od 2,21 punktu w urzędzie w Raszynie do 2,56 punktu w urzędzie w Michałowicach. Warto zauważyć, że pracownicy Starostwa Powiatowego ocenili swoją neutralność o ponad 1 punkt wyżej, osiągając wynik 3,59.

Urzędnik powinien być niezawisły – podejmując decyzję, nie powinien być w żaden sposób zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć (Fenrych, 2006, s. 98)

II WYBRANE ZASADY ETYCZNE

Wartości etyczne w administracji samorządowej

Katarzyna Czernek, Sylwia Kłos

Etyka jest zwana nauką o moralności. Sama nazwa etyki pochodzi od greckiego słowa *ethikos*, która nawiązuje do słowa *ethosu* oznaczającego zwyczaj – obyczaj. Natomiast pojęcie moralności pochodzi od słowa *moralis* oznaczającego to co słuszne lub zwyczaj. Etyka to zespół zasad postępowania spełniający minimalny wymóg spójności; zespół zasad akceptowanych przez jakąś grupę osób lub osobę oraz refleksja nad moralnością, nad doktrynami etycznymi, poglądami moralnymi, nad wartościami i ocenami etycznymi.

Zacznijmy od tego, że podstawową funkcją administracji publicznej jest służba na rzecz obywateli. Aby można było sprostać temu zadaniu w sposób sprawny i z oczekiwaną przez społeczeństwo wysoką jakością pracy konieczne było wdrożenie i przestrzeganie w administracji zasad etycznych. Etyka to jeden z podstawowych elementów budowy pozytywnego wizerunku administracji publicznej, a tym samym urzędnika. Te standardy działania i wzorce zachowań, które obowiązują pracowników administracji rządowej i samorządowej zawarte są w kodeksie etycznym. Przepisy w nim zawarte mają służyć nie tylko do określania właściwego sposobu zachowania w relacjach urzędnik – obywatel, ale także do eliminowania negatywnych, a nawet korupcyjnych zachowań. Zasady etyczne w administracji publicznej mają kluczowe znaczenie dla kształtowania norm etycznych, eliminowania patologii i stereotypowego obrazu urzędnika jako osoby ciągle pijącej kawę, niepomocnej czy wyniosłej. Etyka w administracji samorządowej to ważny element pracy urzędnika. Służby publiczne w swoich działaniach muszą się kierować zasadami moralności i etyką. Pracownik administracji samorządowej musi być kompetentny zarówno merytorycznie, jak i moralnie. Wartość i etyka wpływają na jakość pracy urzędnika i pozytywny odbiór w społeczeństwie.

Wartości etyczne w samorządach administracyjnych znajdziemy w: kodeksie postępowania administracyjnego; ustawie o służbie cywilnej; ustawie o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawie o pracownikach samorządowych. Zwiększeniu zaufania obywatela do administracji służą przede wszystkim artykuły 9 - 16 KPA. Gwarantują zarówno dostęp do prowadzonego postępowania, czynny udział strony w danej sprawie. Organy administracji publicznej winne są wyjaśnić stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy lub zastosowaniu środków przymusu. Przedstawione przepisy kodeksu postępowania administracyjnego pozwalają unikać działań korupcyjnych oraz przeciągania w czasie prowadzonej sprawy. Postępowanie zgodnie z zapisami KPA wpływa w dużym stopniu na zwiększenie zaufania obywatela do władzy publicznej, bowiem każdy z nas liczy, że jego sprawa

zostanie załatwiona szybko, rzetelnie z poszanowaniem przepisów prawa. W rozdziale 2 KPA określone mamy zasady funkcjonowania administracji publicznej. Artykuły od 6 do 16 ściśle określają jakimi zasadami powinny kierować się osoby zatrudnione w administracji publicznej. Należą do nich zasada praworządności (art. 6 KPA – działania sektora publicznego muszą odbywać się na podstawie przepisów prawa), zasada prawdy obiektywnej (art. 7 KPA – działanie na rzecz interesu społecznego) oraz zasada zaufania do władzy publicznej (art. 8 KPA – budowanie pozytywnego wizerunku władzy publicznej).

Ustawa o służbie cywilnej reguluje szereg zachowań, które są zgodne z pożądanymi społecznie zasadami etycznymi należy do nich: zasada godnego zachowania (poszanowanie godności innych osób, życzliwość wobec ludzi, właściwe zachowanie się poza pracą), zasada służby publicznej (służebny charakter pracy wobec obywateli), zasada lojalności (lojalność wobec Rzeczypospolitej Polskiej), zasada neutralności politycznej (niemanifestowanie publiczne poglądów i sympatii politycznych), zasada bezstronności (niedopuszczanie do podejrzeń o konflikt interesów, jednakowe traktowanie wszystkich uczestników prowadzonych spraw) oraz zasada rzetelności (dotrzymywanie zobowiązań, twórcze podejmowanie zadań, aktywne realizowanie obowiązków).

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 17 i art. 18 rozdziału 3 zawiera spis obowiązków i praw urzędnika. Do głównych należy: przestrzeganie prawa, dbanie o autorytet RP i zaufanie obywateli do organów państwa, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie obowiązków, rozwijanie wiedzy zawodowej, godne zachowywanie się, wykonywanie poleceń służbowych. Art. 19 zaznacza, że urzędnicy nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia. Natomiast pozostała część rozdziału 3 od art. 20 do art. 30 reguluje kwestie oceny kwalifikacyjnej, wynagrodzenia, nagród i innych świadczeń finansowych, określa również czas pracy oraz kwestie delegacji służbowych.

Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje zarówno obowiązki pracownika samorządowego, jak i jego uprawnienia. Wymagania stawiane pracownikom struktur samorządowych znacząco przekraczają wymogi stawiane innym pracownikom. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Ustęp 2 ustawy o pracownikach samorządowych uszczegóławia zakres tych obowiązków i obok przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa, określa wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie, udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania. Prawo nakłada także na pracowników samorządowych obowiązek dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami,

zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami, zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim oraz stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Realizacja tych zobowiązań wymaga określonych wartości moralnych, stanowiących punkt odniesienia do podejmowanych decyzji i dokonywanych wyborów. Stabilna infrastruktura etyczna pozwala kształtować pożądane postawy zawodowe pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 24 do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (ust. 1). Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności: (1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; (2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; (3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; (4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej; (5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; (6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; (7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Czy etyka jest wartością w administracji samorządowej? Etyka w organizacjach administracji publicznej, w tym administracji samorządowej pełni istotne funkcje. Jest podstawą dobrych rządów; etycznie umotywowani funkcjonariusze z reguły podejmują decyzje, kierując się kryteriami merytorycznymi, dzięki temu działania administracji są bardziej efektywne. Legitymizuje działania administracji publicznej, co przekłada się na zaufanie do instytucji państwa. Zapobiega patologiom organizacyjnym, w tym korupcji, nepotyzmowi oraz kształtuje pozytywne wartości w życiu publicznym. Ułatwia również podejmowanie trudnych decyzji, rozstrzygających często sporne lub nieostre kwestie. Solidne fundamenty moralne pozwolą pracownikom samorządowym sprawniej uporać się z „chorobami” współczesnej administracji, takimi jak: korupcja, nepotyzm, bezduszna biurokracja, obojętność, skłonność do tworzenia klik zapewniających w danym układzie maksymalne korzyści oraz dominującą pozycję. Propagowanie pożądanych norm i zachowań może w tym wypadku stać się pomocnym narzędziem, choć z pewnością nie gwarantującym stuprocentowej skuteczności.

Bezstronność i obiektywność

Monika Dudkiewicz, Karolina Mękal

Zgodnie z art. 8. **KPA** [Zasada zaufania do władzy publicznej; utrwalone praktyki rozstrzygania spraw] § 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. § 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Z kolei zgodnie z art. 9 EKDA Zasada obiektywności oznacza, że w toku podejmowania decyzji urzędnik bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności nie związanych ze sprawą. *Przepis ten uzupełnia art. 8. Chodzi w nim o to, aby przy rozstrzyganiu danej sprawy nie sugerować się okolicznościami nie związanymi z tą sprawą (np. przy kwalifikowaniu mieszkańca do jednej z form pomocy społecznej nie można brać pod uwagę tego, czy realizuje on określone zobowiązania np. podatkowe).

Jawność i wiarygodność informacji

Katarzyna Gipsiak, Magdalena Naks, Patrycja Klisiak

Zdaniem Moniki Muchy, mówiąc o jawności działań administracji należy stwierdzić, iż działalność ta jest jawna, gdy prawo do poinformowania jest zasadą, tajemnica zaś wyjątkiem⁴. Teresa Górzyńska definiowała jawność jako przeciwieństwo tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z władzą, administracją, a także w relacjach między organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami wszelkiego rodzaju. W opinii tej autorki jawność to stan względnego braku przeszkód, aby być poinformowanym i móc informować innych. To stan względnie swobodnego dostępu do informacji w szerokim tego słowa znaczeniu, możliwość wglądu w sprawy nie tylko swoje, indywidualne (jeśli informacje takie są w posiadaniu organów i instytucji), ale także wspólne: społeczne, polityczne, państwowe, regionalne. Jawność to relatywnie nieskrępowany dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, dokumentów, działalności, motywów. Wiarygodność informacji to drugi filar skutecznej administracji. Wymaga ona dostarczania dokładnych, rzetelnych danych, pochodzących z wiarygodnych źródeł. Transparentność źródeł informacji oraz odpowiedzialność za przekazywane treści podnoszą zaufanie społeczeństwa do administracji. Administracja musi działać zgodnie z zasadami etyki informacyjnej, respektując prywatność jednostek oraz unikając dezinformacji. Kultura otwartości, gdzie błędy są przyznawane, a procesy naprawiane, jest kluczowym elementem budującym wiarygodność instytucji publicznych. Zgodnie z treścią art. 24 ust 2 ustawy o pracownikach samorządowych do obowiązków pracownika należy udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania – przy dochowaniu tajemnicy ustawowo chronionej.

Zasady dostępu do informacji reguluje również art. 21 i 22 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Pierwszy z nich dotyczy zakazu udostępniania informacji osobom nie związanym z określoną sprawą, drugi – udostępniania informacji osobom bezpośrednio zainteresowanym daną sprawą. W jego treści wskazano, że „Urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała” (ust 1). Przepis ust. 2 wskazuje z kolei sposób zachowania urzędnika, gdy zapytanie o informację wymaga przeprowadzenia postępowania lub bardziej złożonej analizy z uwagi na skalę trudności.

Z punktu widzenia mieszkańców gmin w powiecie pruszkowskim przestrzeganie zasady jawności i dostępu do informacji publicznej ocenione zostało negatywnie. Nieprzestrzeganie zasady jawności w urzędach samorządów lokalnych wskazało od 30% do ponad 46% mieszkańców (najmniej w gminie

Michałowice, najwięcej w gminie Piastów). Pozytywnej oceny dokonał co piąty mieszkaniec każdej z gmin. Odmiennego zdania o przestrzeganiu zasady jawności mają pracownicy Starostwa Powiatowego – przestrzeganie zasady jawności wskazało 74,0% z nich. Warto jednak zauważyć, że tylko co czwarty pracownik był przekonany o stosowaniu zasady jawności, połowa wyraziła wahanie, a co piąty nie umiał jednoznacznie określić swojego stanowiska.

Jawność działań, jak już wspomniano, nie jest tylko zasadą etyczną. Prawo do informacji jest konstytucyjnym prawem każdego obywatela -art. 61 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej stanowi bez wątpienia jeden z ważniejszych prawnych warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo takie charakteryzuje się przede wszystkim dużą świadomością i obecnością obywateli w życiu publicznym. Obywatele mogą otrzymać informacje z zakresu działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to dotyczy również uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego czy zawodowego, a także o sposobie gospodarowania środkami publicznymi lub majątkiem Skarbu Państwa. Dane publiczne, które nie zostały udostępnione w sposób powszechny z inicjatywy urzędu, zostają przekazane na wniosek osoby zainteresowanej. Fenrych (2006) stwierdził, że urzędnik powinien podejmować wszystkie decyzje w sposób tak jawny, jak tylko się da, a każda decyzja powinna mieć jawne uzasadnienie, a ograniczenie tej zasady musi zostać zmotywowane dobrem publicznym. Tymczasem mieszkańcy czterech gmin uznali, że zasada jawności realizowana jest w niewystarczającym stopniu – we wszystkich gminach została ona oceniona negatywnie (od 2,56 w urzędzie w Piastowie do 2,79 w urzędzie w Raszynie). Pracownicy Starostwa uznali, że przestrzeganie tej zasady jest na poziomie średnim (3,92).

Współcześnie jawność i wiarygodność informacji odgrywają kluczową rolę w administracji publicznej. Obywatele mają prawo do dostępu do informacji, a administracja powinna działać w sposób przejrzysty i wiarygodny. **Jednak czy rzeczywiście istnieje pełna jawność i wiarygodność w administracji publicznej?** Pierwszym aspektem, który warto rozważyć, jest dostęp do informacji. Administracja publiczna powinna zapewnić obywatelom łatwy dostęp do informacji, tak aby mogli śledzić działania administracji i podejmować świadome decyzje. Niestety, w niektórych przypadkach informacje są trudno dostępne lub utrudniony jest ich proces uzyskiwania. To może prowadzić do braku pełnej jawności. Kolejnym aspektem jest wiarygodność informacji. Obywatele muszą być pewni, że otrzymują wiarygodne i rzetelne informacje od administracji publicznej. Niestety, w niektórych przypadkach informacje mogą być manipulowane lub przedstawiane w sposób nieprawdziwy. To może prowadzić do utraty zaufania obywateli wobec administracji.

Aby poprawić jawność i wiarygodność informacji w administracji publicznej, konieczne są pewne działania, wśród których wskazać można:

1. Wprowadzenie jasnych i skutecznych przepisów prawnych regulujących dostęp do informacji publicznej.
2. Zapewnienie sankcji dla instytucji publicznych, które nie przestrzegają zasad jawności.
3. Udostępnianie dokumentów publicznych online w łatwo dostępnym formacie.
4. Publikowanie ważnych informacji, takich jak budżet, decyzje administracyjne i raporty, na stronach internetowych instytucji publicznych.
5. Organizowanie kampanii edukacyjnych, aby zwiększyć świadomość społeczną na temat istoty jawności i wiarygodności informacji publicznej.
6. Wspieranie kultury otwartości i przejrzystości w instytucjach publicznych.
7. Tworzenie mechanizmów zachęcających pracowników administracji do dzielenia się informacjami z obywatelami.
8. Zachęcanie do aktywnego uczestnictwa obywateli w procesach publicznych konsultacji.
9. Tworzenie platform, gdzie obywatele mogą zgłaszać pytania, komentarze i sugestie dotyczące działań administracji.
10. Wprowadzanie etycznych standardów dla pracowników administracji publicznej.
11. Organizowanie szkoleń z zakresu etyki i odpowiedzialności dla pracowników administracyjnych.
12. Poprawa jawności i wiarygodności informacji publicznej wymaga współpracy między rządem, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym. Istotne jest ciągle monitorowanie postępów i dostosowywanie strategii w zależności od zmieniających się potrzeb i wyzwań społeczeństwa.

Uprzejmość i życzliwość

Anna Dzielak, Patrycja Jakubaszek, Wiktoria Masztanowicz

Administracja publiczna jest jedną ze struktur życia społecznego, i jako tego typu struktura nie może funkcjonować w oderwaniu od zasad współżycia społecznego. Etyka urzędnicza uwypukla znaczenie pewnych ludzkich postaw, które moglibyśmy określić jako postawy szczególnie ważne w relacjach interpersonalnych w urzędzie. Na przykład, postawa uprzejmości i otwartości pozwala zazwyczaj już w pierwszym kontakcie z interesantem, który przyszedł do urzędu w nastawieniu konfrontacyjnym, „rozbroić” go i uniknąć konfliktu. Jeśli natomiast urzędnik przyjmie tę samą postawę negatywną, opartą na założeniu „zobaczymy, kto tu wygra”, to często problem, który był do rozwiązania, staje się punktem wyjścia konfliktu.

Każdy władczy stosunek do drugiego człowiekiem już potencjalnie zawiera chęć użycia siły i udowodnienia znaczenia pełnionej roli społecznej. Etyka urzędnicza wskazuje tu na podstawową zasadę, aby władczego stosunku nie wykorzystywać. Nadto, w urzędzie nie można się nie komunikować z innymi pracownikami. Postawy negatywne, jak milczenie, wycofanie i brak życzliwości w stosunku do innych, niszczą fundamenty wewnętrznej komunikacji administracyjnej. Tak jak obywatel winien okazywać szacunek organom władzy publicznej, tak również urzędnik obowiązany jest do okazywania szacunku obywatelom, niezależnie od rodzaju sprawy, pochodzenia społecznego interesanta, płci, wieku, języka itp. Jak podkreśla S. Fundowicz (2004 rok, s. 281), „centralną wartości w administracji publicznej jest poszanowanie godności petenta oraz poczucie godności urzędnika. Godność człowieka przejawia się przede wszystkim w tym, że jego miarą jest jedynie inny człowiek, nie zaś funkcja, rola, czy pozycja w strukturze władzy.” Życie każdej wspólnoty opiera się na więziach społecznych, m.in. właśnie na więzi wzajemnego zaufania. Bez relacji zaufania inne rodzaje więzi społecznych stają się trudne do utrzymania, a nawet często niemożliwe.

Funkcja budowania zaufania do organów państwa ma dzisiaj istotny wpływ na kształtowanie społeczeństwa demokratycznego. W polskim systemie prawa funkcja ta została wyrażona w art. 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego następująco: „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”. Warto również dodać, że urzędnicy administracji publicznej powinni zwracać bacniejszą uwagę na społeczny odbiór ich postępowania, również poza miejscem pracy.

Uprzejmość i życzliwość to postawy, które ceni się w życiu społecznym i szczególnie podkreśla ich znaczenie w służbie publicznej. Zgodnie m.in. z art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych, „zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami” jest obowiązkiem ustawowym. Jednak przede wszystkim są to postawy naturalne człowieka należące do obszaru moralności. Trudno zresztą wyobrazić sobie jakiś rodzaj „ustawowej uprzejmości”.

Ustawodawca nie kreuje naturalnej postaw uprzejmości i życzliwości, lecz przypomina, że ich rola i znacznie w sferze służby publicznej są szczególnie istotne. Takie postawy jak dystans, brak otwartości i życzliwości w stosunku do współpracowników oraz obywateli prowadzi ostatecznie do osłabienia więzi społecznych i tworzy negatywny klimat funkcjonowania urzędu. Wskazać również można na ważne walory psychologiczne postaw uprzejmości i życzliwości. Mianowicie, w dynamice życia każdej grupy społecznej dochodzi do zjawiska napięć i konfliktów. Stąd, przestrzeganie zasady uprzejmości i życzliwości jako uzewnętrznianie szacunku, otwartości, dobrej woli i pomocy, stanowi ważny czynnik łagodzenia bądź nawet likwidowania sytuacji konfliktowych.

Mieszkańcy dość surowo oceniają uprzejmość urzędników samorządowych. Liczba ocen negatywnych we wszystkich gminach jest wyższa od liczby ocen pozytywnych. Za najmniej uprzejmych uznani zostali urzędnicy w Raszynie (48,6% negatywnych vs. 32,4% pozytywnych). Najmniej ocen negatywnych wystawiono pracownikom urzędu w Brwinowie (38,1% vs. 32,7% pozytywnych). Odmiennego zdania na temat uprzejmości i życzliwości urzędników są pracownicy Starostwa Powiatowego – aż 75,9% z nich uznała, że jest życzliwa dla mieszkańców (w tym 53,8% że raczej tak).

EKDA zawiera podstawowe zasady dobrej administracji, których sumienna realizacja ma za zadanie podnieść jakość usług świadczonych przez administrację publiczną.

Godne zachowanie w miejscu pracy

Mateusz Bogumił, Mateusz Jarosz

Ustawa o pracownikach samorządowych • Pkt. 5 Zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; • Pkt. 6 Nakładany jest obowiązek godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim, Art. 24 ust. 2



Zachowania pożądane w miejscu pracy oznacza okazywanie szacunku wobec współpracowników, przełożonych i klientów; dzielenie się wiedzą i doświadczeniami; udzielanie informacji w sposób jasny i zrozumiały; chętnie niesienie pomocy, pozytywną energię i współpracę.

Zachowania niepożądane w miejscu pracy to przede wszystkim komunikacja jednostronna, brak opanowania negatywnych emocji; złośliwe zachowania wobec współpracowników, przełożonych i klientów; używanie wulgaryzmów oraz nieprzyjmowanie konstruktywnej krytyki.

Zachowania nieakceptowane w miejscu pracy to działania na szkodę pracodawcy; negatywny wpływ na relacje w miejscu pracy; działania niepozwalające pracownikom na godzenie życia prywatnego z zawodowym, molestowanie i molestowanie seksualne, dyskryminacja oraz mobbing

Na podstawie przeprowadzonych badań na temat zasad godności w pracy i poza nią mieszkańcy nie są w stanie w sposób jednoznaczny ocenić przestrzegania tej zasady. Odpowiedzi pozytywne i negatywne są do siebie zbliżone..

Profesjonalizm

Justyna Woźniak, Sylwia Sowa, Artur Wagner

Podstawową funkcją administracji publicznej jest służba na rzecz obywateli. Sprostanie temu zadaniu w sposób sprawny, zgodnie z potrzebami społeczeństwa i oczekiwaną przez niego wysoką jakością pracy, wymaga wdrożenia i przestrzegania w administracji zasad etycznych. Etyka stanowi jeden z podstawowych elementów budowy pozytywnego wizerunku jednostki administracji publicznej, a tym samym wizerunku urzędnika. Drogowskazem wyznaczającym standardy działania i wzorce zachowań obowiązujące pracowników administracji rządowej i samorządowej jest kodeks etyczny. Nie należy go jednak traktować jako celu samego w sobie, ale dążyć do ukształtowania całej infrastruktury etycznej warunkującej nie tylko etyczne zachowania urzędników, ale także jako czynnik przyczyniający się do eliminowania negatywnych, a nawet korupcyjnych zachowań.

Etyka w miejscu pracy to zestaw zasad, wartości i norm postępowania, które kierują jego zachowaniami i decyzjami w środowisku biurowym. Obejmuje to uczciwość, szacunek wobec innych, dbałość o poufność informacji, odpowiedzialność oraz zdolność do rozpoznawania i rozwiązywania etycznych dylematów. Etyka pomaga pracownikom określać, co jest właściwe, a co niewłaściwe w kontekście ich codziennych obowiązków. Słowo „profesjonalizm” wywodzi się od angielskiego „*professional*”, które z kolei ma korzenie w łacińskim „*professio*” oznaczającym zawód lub wyznanie. Poczynając od okresu industrializacji w XIX wieku, profesjonalizm stał się kluczowym aspektem pracy. Oczekiwano od pracowników, że będą wykonywać swoje obowiązki z zaangażowaniem, etyką i kompetencjami. Każda branża może mieć swoje unikalne wyzwania związane z etyką i profesjonalizmem. Ważne jest, aby dostosowywać te wartości do specyfiki naszej dziedziny pracy. Dla lekarzy może to oznaczać przysięgę Hipokratesa, a dla prawników - zachowanie tajemnicy zawodowej i konfliktu interesów.

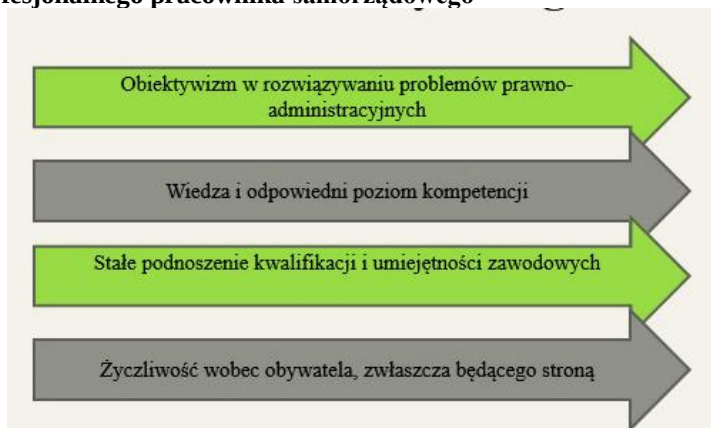
Zasada profesjonalizmu, zwana też zasadą kompetencji. Różnica polega na tym, że profesjonalizm jest rezultatem samodzielnego wysiłku intelektualnego, podczas gdy kompetencja jest rezultatem nadania urzędnikowi określonego zakresu uprawnień. Profesjonalizm wyraża się przede wszystkim przez rozwój wiedzy zawodowej, w znajomości prawa i faktów mających stanowić podstawę rozstrzygnięć, gotowości do współpracy z ekspertami i zwierzchnikami, umiejętnym uzasadnianiem własnych decyzji i sposobu postępowania, dbałości o dobre stosunki międzyludzkie.

Profesjonalny pracownik samorządowy



Pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku (art. 6.1 pkt 3 u.p.s.). Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24.1 pkt 7). Zakres tych wymagań został określony przez ustawodawcę w zakresie poziomu wykształcenia, a w przypadku stanowisk kierowniczych – również posiadanego doświadczenia.

Cechy profesjonalnego pracownika samorządowego



Mieszkańcy dostrzegają profesjonalizm pracowników samorządowych i wysoko oceniają ich kompetencje.

Uczciwość w pracy urzędnika

Paula Ciechorska

Dobre funkcjonowanie gospodarki zależy w znacznym stopniu od właściwego funkcjonowania administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników administracji. Ta niby oczywista prawda ciągle nie jest powszechna i ciągle trzeba do niej przekonywać. Sposoby funkcjonowania administracji od początku swego istnienia były wykorzystywane do celów politycznych, prywatnych lub interesów różnych grup mniej lub bardziej formalnych. Ten proceder pomimo tworzenia różnych organów kontrolnych, mających na celu jego zniszczenie wcale nie stracił na sile działania. Problematyka etyki urzędniczej jest złożona i może być rozpatrywana na różnych płaszczyznach

Etyka urzędnicza nie jest, jak może się to wydawać, prostym zastosowaniem etyki ogólnej do rozstrzygania dylematów moralnych w służbie publicznej. Nie wystarczy być po prostu dobrym człowiekiem, respektującym uniwersalne normy moralne, by sprostać współczesnym wymaganiom dobrego urzędnika. Obszar powinności postępowania urzędnika, regulowany i egzekwowany jest zarówno przepisami praw, ustaleniami kodeksowymi, jak i zasadami współżycia społecznego. W państwie prawa organy administracji publicznej są obowiązane wykonywać swoje zadania oraz zakres przyznanych im kompetencji na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne szkody. W najbardziej drastycznych przypadkach dochodzi do bankructw i likwidacji setek miejsc pracy. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest oczywisty uszczerbek na autorytecie państwa i jego instytucji. Przykładowo porównując pozycję prawną obywatela i urzędnika, można powiedzieć, że obywatelowi wolno to, czego prawo nie zabrania, zaś urzędnik może działać tylko wtedy, gdy prawo wyraźnie do tego upoważnia. Administracja publiczna jest obowiązana działać w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, tak w znaczeniu prawa materialnego, jak i w znaczeniu prawa proceduralnego. Działania administracji są „związane” prawem i jest to fundamentalna przesłanka załatwiania spraw z obywatelami. Poruszając temat etyki urzędniczej należy na samym początku wyjaśnić, że nie jest to jakaś nowa etyka skonstruowana specjalnie dla danego środowiska zawodowego. Ogólne prawa etyczne są bowiem wpisane w perspektywę funkcji właściwej osobom wykonującym każdy zawód- uczciwość nie jest przypisana do zajmowanego stanowiska. Każdy członek konkretnej grupy zawodowej pozostaje przede wszystkim człowiekiem, który winien zachowywać się zgodnie ze swoją osobistą godnością. Jeżeli człowiek jest uczciwy to będzie nim niezależnie jakie będzie zajmowane przez niego stanowisko.

Do urzędników państwowych zaliczamy wszystkich sprawujących władzę wykonawczą w państwie, a więc: Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, wojewodów, marszałków województw, prezydentów i burmistrzów miast, wójtów i podległych im urzędników niższych szczebli. Jest wiele czynników, które składają się na tzw. uczciwość urzędniczą, ale chciałabym zatrzymać się krótko przy korupcji samo zjawisko korupcji znalazło szereg definicji i sposobów klasyfikowania. W każdej sytuacji sprowadza się do osiągania rozmaitych zysków z wykorzystaniem dostępnych w danej sytuacji procedur czy braków jasno sprecyzowanych praw. Najogólniej mówiąc korupcja urzędnicza polega na wykorzystaniu pełnionej funkcji publicznej dla uzyskania korzyści własnej-materiałnej lub osobistej. Do form korupcji w urzędzie należą: 1) łapówka polegając na uzyskaniu przez urzędnika korzyści własnej; 2) kradzież w urzędzie w postaci niezgodnego z prawem dysponowania majątkiem publicznym; 3) faworyzowanie w postaci stosowania protekcji, kumoterstwo i nepotyzm; 4) kupczenie w celu uzyskania wpływu na podejmowanie decyzji administracyjnych. Nadto wymienia się inne przykłady konfliktu interesów, jak: wykorzystywanie bądź ujawnianie informacji urzędowych, które są tajne i nie są dopuszczane do wglądu publicznego. Zjawisko korupcji, które ma na celu uzyskanie określonych a przy tym nienależnych korzyści powodowana jest, co najmniej trzema czynnikami:

- 1) moralnym przyzwoleniem (system moralny korumpowanego zezwala na takie postępowanie)
- 2) poczuciem bezkarności (korumpowany nie obawia się lub ignoruje konsekwencje w przypadku ujawnienia faktu korupcji);
- 3) istnieniem mechanizmu umożliwiającego nielegalne działanie (odpowiednie kompetencje – korumpowany ma możliwość – w ramach swoich obowiązków służbowych lub publicznych skutecznie wykonać określone działanie).

Każdy z tych czynników jest bardzo istotny, brak jednego z nich zdecydowanie obniża prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji. Z korupcją, która jest patologią życia społecznego i gospodarczego, borykają się niemal wszystkie państwa, nie znaleziono jak dotąd sposobu postępowania, który mógłby wyeliminować lub przynajmniej znacznie ograniczyć takie patologiczne postawy i zachowania. W Polsce zwykle jako instytucje będące filarami narodowego systemu prawości wymienia się: parlament (wola polityczna), instytucje odpowiedzialne za reformy administracji (promowanie postawy etycznej), instytucje „nadzorujące” (najwyższe organy kontroli, rzecznika praw obywatelskich), sądownictwo, środki masowego przekazu, instytucje reprezentujące sektor prywatny, instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie się wzmacniać w zakresie realizacji trzech oddzielnych, lecz uzupełniających się celów:

- pierwszy cel to – wzmocnienie całej struktury państwowej i społecznej w jej działaniach na rzecz praworządnego i etycznego funkcjonowania państwa

i społeczeństwa, który wywodzi się również z pozytywnej definicji polityki, rozumianej jako roztropna troska i praca dla dobra wspólnego;

- drugi cel to – zwalczanie korupcji przez wszystkie powołane do tego organy państwa i jednostki organizacyjne działające wspólnie. Należy stworzyć i konsekwentnie realizować swoistą strategię polegającą na szczegółowej analizie wszelkich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pod kątem ich ewentualnych możliwości korupcjogennych.
- trzeci cel to – odnawianie, utrwalanie i kultywowanie moralnych fundamentów państwa.

Sposoby funkcjonowania administracji od początku swego istnienia były wykorzystywane do celów politycznych, prywatnych lub interesów różnych grup mniej lub bardziej formalnych. Ten proceder pomimo tworzenia różnych organów kontrolnych, mających na celu jego zniszczenie wcale nie stracił na sile działania. W ustawie o pracownikach urzędów państwowych czytamy: „Urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli” ” (Ustawa z 16 września 1982 r. „O pracownikach urzędów państwowych” Rozdz. 3 art. 17.1 Dz.U. 01.86 953). Podobnie zakłada Kodeks Etyki Służby Cywilnej, według którego: „Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska.” (Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia kodeksu etyki służby cywilnej).

Obowiązek przestrzegania prawa wymienia się w rocie ślubowania składanego przez urzędników różnych kategorii Dla lepszego działania urzędników i organów administracji zostało utworzonych szereg aktów normatywnych określających zasady ich pracy m.in. Kodeks postępowania administracyjnego (14.06.1960r.) czy wspomniany Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Działanie administracji publicznej, formalnie związane z wykonywaniem prawa, nie opiera się na anonimowych i abstrakcyjnych organach. Podmiotem tych działań jest zawsze konkretny człowiek, charakteryzujący się określonymi zaletami i wadami, funkcjonujący w określonym kontekście społecznym. Brak jasnych i przejrzystych kryteriów wykonywania zadań administracji skutkuje nadmierną dowolnością władzy wykonawczej – spowodowaną niekompletnością, niedostateczną precyzją sformułowań oraz niespójnością uregulowań prawnych. Braki te prowadzą do uznaniowości w obszarze interpretacji obowiązującego prawa, jak i zachowań urzędników oraz osób publicznych. Niestosowanie zasady jawności oraz przejrzystości procedur decyzyjnych, w tym zwłaszcza dotyczących sposobów wydatkowania publicznych pieniędzy oraz prawa do pełnego dostępu do informacji publicznej. Prowadzi to do nierówności dostępu do dóbr, usług oraz zamówień publicznych, a co za tym idzie łamie zasadę równego traktowania obywateli i przedsiębiorców przez organy administracji publicznej oraz osoby pełniące funkcję publiczną. Niestosowanie zasady odpowiedzialności urzędniczej oraz pełnej rozliczalności spowodowane brakiem skutecznego wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w administracji

publicznej ma swoje konsekwencje w postaci zwalniania urzędników z osobistej odpowiedzialności za sposób dysponowania środkami publicznym.

Funkcję normatywną na skalę europejską w zakresie etyki urzędniczej pełni Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA) uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Kodeks ten ma kształtować jednolitą przestrzeń administracyjną Unii Europejskiej. EKDA zawiera system zasad, głównie proceduralnych, traktowanych w systemie prawa europejskiego jako tzw. miękkie prawo. Polska przystępując do UE zobowiązała się do stosowania standardów współczesnego państwa prawa określających odpowiedzialność prawną (karną, cywilną, dyscyplinarną).

Podsumowując nie możemy stwierdzić, iż jest tak, iż wyłącznym powodem istnienia etyki urzędniczej byłoby wytykanie i napiętnowanie różnego rodzaju nieuczciwości w administracji. To zbyt negatywne i jednostronne ujęcie możliwości etyki, ujęcie które nie wskazuje szerzej na wartości służby publicznej, lecz zawiera jedynie aspekt dyscyplinowania pracowników. Etyka urzędnicza powinna w sposób integralny skupiać przede wszystkim swoją uwagę na tym, aby z jednej strony, urzędnik wykonywał swoje obowiązki zgodnie z prawem, w atmosferze poczucia godności pełnionej służby, zaś z drugiej strony, aby dla interesantów wizyta w urzędzie nie była związana z kolejną życiową udręką oraz poczuciem, że załatwia się sprawy w jakiejś innej, obcej rzeczywistości, w której zastawia się różne pułapki. Etyka urzędnicza wyrasta po prostu z życiowej potrzeby istnienia w państwie prawa dobrej administracji publicznej i powinno się do tego dążyć w sposób konsekwentny. Etyka urzędnicza stanowi integralny czynnik dobrej organizacji urzędu formułując bardzo wyraźnie podstawowe cele – wartości, które realizuje administracja publiczna. Z jednej strony, administracja publiczna jest nośnikiem takich wartości, jak: dobro wspólne i sprawiedliwość społeczna, zaś z drugiej strony, jej działanie powinno mieć charakter racjonalny i celowy. Te ogólne zasady zawsze uzupełniają braki wynikające z luk, błędów bądź niemożliwych do przewidzenia sytuacji organizacyjnych. Etyka urzędnicza kształtując jakość działań administracji ma istotny wpływ na proces budowania zaufania obywateli do organów państwa. Liczymy bowiem, że jeśli urzędnik będzie wykonywał swoje zadania zgodnie z obowiązującym prawem, obiektywnie, rzetelnie, nie ze względu na jakikolwiek interes to na zasadzie odzwierciedlenia bądź równowagi, Niestety Polska nadal nie jest krajem, w którym ceni się i dba o dobrą kadrę urzędniczą. Nadto środowiska polskich partii politycznych muszą wreszcie uznać apolityczną pozycję urzędnika, szczególnie członka korpusu służby cywilnej, który jest partnerem w pracy, a nie uległym sługą w sprawowaniu władzy. Wcześniej czy później, wzrośnie społeczne zaufanie obywateli do państwa. Warto podkreślić, że właśnie m.in. Polsce jest to proces szczególnie pożądany ze względu na uwarunkowania historyczne administracji, kiedy władza publiczna była czynnikiem obcym, a niekiedy wręcz aparatem tropiącym i karzącym obywateli. Obecnie standardy etyki urzędniczej, mającej swoje naturalne korzenie w etyce społecznej i obywatelskiej, mogą mieć znaczący

wpływ na wzmocnienie więzi społecznych. Jak wiadomo, życie każdej wspólnoty opiera się na więziach społecznych, m.in. właśnie na więzi wzajemnego zaufania. Postawy negatywne, jak np. niechęć urzędnicza, zjawisko korupcji i inne patologie występujące w administracji publicznej należy likwidować. Natomiast postawy pożądane należy w sposób otwarty oceniać pozytywnie.

III KODEKS ETYCZNY JAKO NARZĘDZIE SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKA

Wiedza i świadomość etyczna jako podstawa etycznego działania

Kamila Marciniak-Matusiak i Katarzyna Kanarek

Intelektualizm etyczny to filozoficzny pogląd głoszący, że podstawowym warunkiem postępowania moralnego jest intelektualne poznanie natury dobra. W formie radykalnej intelektualizm etyczny reprezentował w starożytności Sokrates, twierdząc, że cnota musi wynikać z wiedzy, a zło moralne — z niewiedzy; wystarczy przekazać osobie czyniącej zło wiedzę o dobru, aby zmieniła ona swoje postępowanie; zakłada się tutaj, że wola jest w pełni podporządkowana intelektowi i nie ma możliwości uchylenia się od realizacji działań wskazanych przez intelekt.

Zakrojone na szeroką skalę szkolenia etyczne są ważnym narzędziem umacniającym znaczenie przejrzystości i odpowiedzialności w urzędzie. Pokazują one społeczeństwu, że na samorządzie spoczywa ogromna odpowiedzialność promowania kultury etyki i przejrzystości. W ten sposób zwiększa się wiarygodność samorządu. Równie ważne jest to, że zarówno pracownicy sektora publicznego, jak i społeczeństwo zaczynają widzieć własny interes w utrzymaniu tych zasad. Bardzo ważne jest, aby zagadnienia etyczne nie były traktowane przez władze i pracowników urzędu, jako element obok pracy, ale jako ściśle z nią związany.

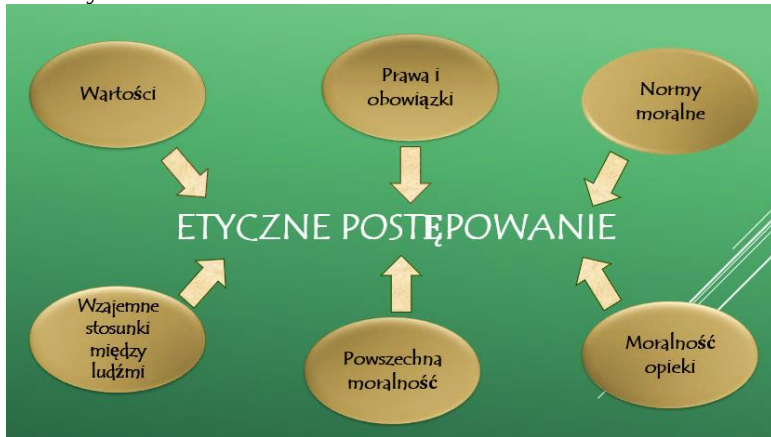
Zmiany w organizacji wynikające z zastosowania zasad etycznych

Wolność wykonawcza	Osiągnięcia pracowników	Osobista satysfakcja
Unikanie sporów i aktów oskarżenia	Akceptacja społeczna	Zaufanie klientów

Co zrobić, aby tak było?

1. Dążyć do organizowania cyklicznych spotkań z pracownikami na których omawiane będą problemy etyczne danego wydziału, mogą to być spotkania z kierownikiem działu, ale na takie spotkania można zapraszać także pełnomocnika ds. etyki, jeżeli taki został w urzędzie powołany;

2. Dbać o podnoszenie kwalifikacji pracowników (także w aspekcie etycznym) i organizować dla pracowników urzędu szkolenia lub wysyłać ich na zewnętrzne szkolenia z zakresu etyki w administracji publicznej;
3. Zapewnić, aby Kodeks Etyki oraz inne narzędzia służące niwelowaniu zachowań korupcyjnych były w urzędzie widoczne, łatwo dostępne, tak aby każdy pracownik miał możliwość w każdej chwili do nich sięgnąć;
4. Motywować pracowników i uczulać ich na pozostawanie wrażliwymi na kwestie etyczne



Wartości, które stanowią odpowiedzi na pytania, dlaczego to jest ważne.

Prawa i obowiązki – prawo to przysługująca danej osobie przestrzeń na działanie; prawo wiąże się z obowiązkami, które zawierają konieczność określonego działania.

Normy moralne – to inaczej zasady określające zachowanie, są drogowskazem w sytuacjach, w których występuje sprzeczność interesów, można traktować normy moralne jako narzędzie rozstrzygania sporów.

Wzajemne stosunki między ludźmi – kierowanie jest sprawą wzajemnych stosunków, zawiera wiele elementów etycznych.

Powszechna moralność – to ogół norm moralnych rządzących powszechnymi problemami. etycznymi, na ogół akceptowanych. Zasady powszechnej moralności to: dotrzymywanie obietnic, unikanie stosowania siły fizycznej, pomoc wzajemna, szacunek dla człowieka, szacunek dla własności.

Opiekuńczy punkt widzenia charakteryzuje się poczuciem więzi z innymi, życiem pełnym miłości i troski o innych oraz wiąże się z poglądem, że problemy moralne są wynikiem sprzeczności różnych obowiązków, co często wymaga subtelnej interpretacji wzajemnych związków.

Odpowiedzialność urzędnika za zachowania nieetyczne

Justyna Bąk i Karolina Gajewska

Etyka zawodowa to zespół norm, które wyznaczają określone obowiązki moralne związane z wykonywanym zawodem i społecznymi stosunkami zawodowymi. W ogólnym ujęciu etyka zawodowa oznacza podchodzenie do obowiązków, związanych z wykonywanym zawodem, w moralny sposób. Chroni w ten sposób zarówno pracodawcę, pracownika, jak i tych, na których ich działania mają wpływ.

Naruszenie zasad związanych z dyscypliną pracy, w tym również w zakresie kwestii etycznych, może spowodować odpowiedzialność dyscyplinarną urzędnika uregulowaną w Kodeksie pracy lub odpowiedzialnością karną uregulowaną w przepisach Kodeksu karnego za tzw. przestępstwo urzędnicze. Ponadto, jak wskazuje Fenrych (2006), odpowiedzialny urzędnik powinien planować i podejmować swoje działania świadomie, ponieważ zdaje sobie sprawę, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem.

Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje wiele obowiązków urzędników samorządowych, ale nie znajduje się wśród nich odpowiedzialność za podejmowane działania. Oceny wystawione przez mieszkańców i pracowników Starostwa Powiatowego wskazują, że pracownicy nie przestrzegają zasady odpowiedzialności za swoje działania. W ocenie punktowej Mieszkańcy wszystkich czterech gmin uznali, że zasada odpowiedzialności nie jest przez pracowników przestrzegana (od 2,13 w urzędzie w Raszynie do 2,42 w urzędzie w Piastowie na 5 możliwych do uzyskania punktów). W przypadku Starostwa Powiatowego zasada realizowana jest w stopniu nieco wyższym niż średni.

Mając na uwadze przedstawioną analizę, można wysunąć wniosek, że pracownicy urzędów gminnych nie są najlepiej postrzegani przez interesantów. Niska ocena przestrzegania zasady odpowiedzialności dokonana została również przez pracowników Starostwa Powiatowego. Tak niska ocena może wynikać z:

- małej świadomości samych pracowników o zasadach etyki,
- skostnienia systemu administracji publicznej,
- braku odpowiednich szkoleń,
- braku elastyczności poszczególnych pracowników zatrudnionych w urzędach.

Urzędnicy nie są osobami prywatnymi. sprawowane przez nich urzędy lub stanowiska mają wpływ na sytuację prawną jednostki lub społeczności. Nie do pomyślenia jest więc, aby we współczesnych demokratycznych państwach prawa urzędnicy byli bezkarni, by ich naganne zachowania nie skutkowały negatywnymi konsekwencjami.

Spółeczeństwo musi odczuwać, że żyje w kraju, w którym istnieje sprawiedliwość. Nie chodzi tutaj o zagwarantowanie, ani nawet o respektowanie

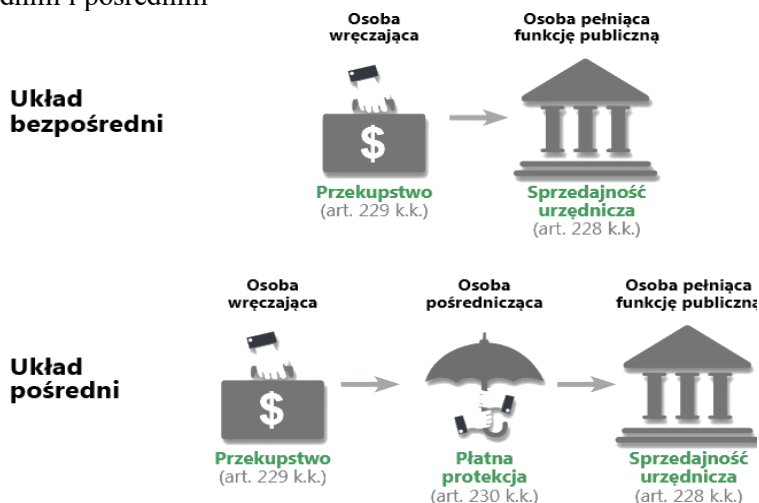
podstawowych praw człowieka i obywatela, ale o odpowiedzialność osób będących „rękami” państwa, czyli funkcjonariuszy publicznych. To oni bowiem są – w większym lub mniejszym stopniu – nosicielami władzy państwowej i za uchybienia w sprawowaniu swoich zadań powinni ponosić szczególną odpowiedzialność prawną. Nie można jednak zapominać, że funkcjonariuszom publicznym należy także zapewnić dostateczną – w stosunku do sprawowanych przez nich funkcji – ochronę prawną. Działają oni bowiem w imieniu państwa, więc należy podkreślić ich status poprzez przyznanie większego zakresu ochrony prawnej, niż tego, które państwo przyznaje każdej jednostce.

Kodeks etyczny jako narzędzie przeciwdziałania korupcji urzędniczej

Oliwia Woch i Katarzyna Wadecka

Korupcją jest obiecywanie, proponowanie, wręczenie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej, korzyści majątkowej, niemajątkowej lub innej, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.

Korupcja urzędnicza to to zjawisko, w którym pracownicy sektora publicznego nadużywają swojej władzy lub stanowiska w celu osiągnięcia prywatnych korzyści, często poprzez przyjmowanie łapówek, łamanie przepisów lub podejmowanie decyzji z myślą o własnych interesach zamiast o dobru publicznym. Przestępstwo może zostać popełnione w układzie bezpośrednim i pośrednim



Ustawa o CBA podaje, kiedy nienależna korzyść nosi znamiona przestępstwa (art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1900 z późn. zm.). Kodeks karny jasno stwierdza, że osoba, która w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W myśl polskiego ustawodawstwa czynami korupcyjnymi są:

- przekupstwo (łapownictwo bierne) – art. 228 k.k.,
- sprzedajność (łapownictwo czynne) – art. 229 k.k.,
- płatna protekcja (czynna i bierna) – art. 230 i 230a k.k.,
- korupcja wyborcza – art. 250a k.k.,
- korupcja gospodarcza – art. 296a k.k.,

- korupcja wierzycieli – art. 302 § 2-3 k.k.,
- zмова przetargowa – art. 305 § 1 k.k.,
- kwalifikowana postać fałszerstwa intelektualnego – art. 271 § 3 k.k.,
- kwalifikowana postać nadużycia funkcji – 231 § 2 k.k.,

Kodeks etyczny to katalog standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników. Jest niejako zbiorem zasad i wartości etycznych wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego. Aczkolwiek przez jego ogólnikową formę brak w nim bardzo istotnego problemu jakim jest zjawisko nadużyć i korupcji, przez co jego znaczenie w tej kwestii jest marginalne a pracownicy często nie mają wiedzy czym jest korupcja, kiedy występuje, jakie są zachowania korupcyjne i jak na nie reagować oraz jak je zgłaszać. Pominięcie tak istotnej kwestii może rodzić wiele problemów natury etycznej ale też stwarzać pole do nadużyć przez brak wiedzy

Analizując kodeks etyczny Starostwa w Pruszkowie i Urzędu Gminy Michałowice dostrzec można różnice m.in. polegające na wprowadzeniu zasad etycznych i ujęciu problemu jakim jest korupcja. Urząd Gminy Michałowice, oprócz opisanie zasad etyki, dużą część Kodeksu poświęcił problemowi korupcji, jego określenia i rozpoznania, zgłaszania oraz – co zaskakujące na poziomie gminy – wprowadzono Rejestr Korzyści, w którym odnotowywane są wszystkie korzyści finansowe i prezenty, których kwota przekracza 100 zł. W Starostwie Powiatowym mocny nacisk postawiono na pogłębieniu zaufania obywateli i służebnej roli pracowników wobec mieszkańców powiatu, natomiast bardzo ogólnikowo traktując problem korupcji i zamykając go w zasadzie bezstronności i bezinteresowności. Wskazano, aby pracownicy nie czerpali bezprawnych korzyści materialnych i osobistych z tytułu pełnienia funkcji lub zajmowanego stanowiska. Nie wskazano jakie korzyści są potępiane, bądź karalne co może rodzić wątpliwości czy w danym przypadku pracownik nie przekracza uprawnień ani czy postępowanie jego jest przyjęciem korzyści która jest przestępstwem i podlega karze.

Przejrzystość funkcjonowania urzędu oraz działania pracownika chroni przed korupcją. Jeżeli dany urząd ma taką możliwość, powinien zatrudnić lub wyznaczyć osobę odpowiedzialną za realizowanie zadań z zakresu prewencji korupcji albo powołać zespół do spraw przeciwdziałania korupcji. Na taką osobę lub zespół można nałożyć następujące zadania:

- kontakt z kierownictwem, urzędnikami i interesantami w celu doradztwa z zakresu przeciwdziałania korupcji;
- przyjmowanie sygnałów o zdarzeniach korupcyjnych lub innych nieprawidłowościach;
- analizowanie i wskazywanie obszarów.

Przyjęcie polityki antykorupcyjnej nie powinno być dowodem na to, że w instytucji wystąpiły przypadki zdarzeń korupcyjnych. Potwierdza jedynie że

instytucja próbuje oszacować istniejące ryzyko, aby w przyszłości wyeliminować tego typu zdarzenia. Skuteczny program zwalczania nadużyć nie ma na celu zmiany natury człowieka. Program taki koncentruje się na czymś więcej niż tylko stawianiu barier uniemożliwiających popełnianie nadużyć. Jego celem jest znalezienie najlepszego sposobu na zachęcenie pracowników i innych osób do podjęcia, wspólnie z pracodawcą, wysiłku ograniczenia zjawiska nadużyć.

Kodeksy etyki wraz z edukacją antykorupcyjną należą do rozwiązań miękkich walki z korupcją ponieważ w przeciwieństwie do rozwiązań systemowych, czy mieszanych nie prowadzi się w nich systematycznej analizy ryzyka, nie proponuje się rozwiązań gwarantujących okresowy przegląd wdrożonych rozwiązań oraz weryfikacji skuteczności zabezpieczeń. Jest to rozwiązanie wskazujące postawy, określające co jest traktowane jako zachowanie naganne, niezgodne z zachowaniem etycznym w administracji oraz jak reagować i gdzie zgłaszać nadużycia.

KIEDY WDZIĘCZNOŚĆ PRZEKRACZA NORMY ETYCZNE I PRAWA Czy czekoladki i kwiaty to wdzięczność, czy już próba korupcji prowadząca do nadużyć i otwierająca drogę do przyjęcia łapówki?

Pojawiające się dylematy warto rozwiązać przejrzystymi zasadami i rozwiązaniami, ponieważ prezent nie może być wręczany za łamanie lub naruszanie przepisów a nie tylko z chęci wyrażenia wdzięczności. Według litery prawa gratyfikacja powinna być drobna m.in. kwiaty, czekoladki, książki, przedmioty wykonane własnoręcznie: hafty, obrazy czy rzeźby, własnoręcznie upieczony tort, owoce z własnego ogrodu czy też alkohol. Generalnie o czym nie każdy wie, wartość przedmiotu lub usługi nie powinna przekraczać 100 zł, z drugiej strony dopuszczalne jest aby wartość przedmiotu była proporcjonalna do czynności, za jaką odwdzięcza się wręczający korzyść.

Kodeks etyki urzędniczej kreuje postawy, uświadamia, nie daje jednak realnych narzędzi do weryfikowania skuteczności wprowadzonych zasad i norm. Nie każdy z pracowników zna kodeks etyki pomimo jego podpisania albo nie pamięta czego dotyczy. Wiele zależy od uświadamiania, szkoleń, dostarczania pozytywnych postaw a także stworzenia odpowiedniego dokumentu do którego pracownicy będą mieli stały dostęp.

Rola kodeksu etycznego w kształtowaniu postaw pracowników *Kinga Mućka, Dorota Zglińska i Agata Świeczka*

Etyka to zbiór norm i wartości moralnych. Jest siłą napędową nie tylko w administracji. Dzięki etyce funkcjonowanie administracji jest sprawne, fachowe, rzetelne i sprawiedliwe. Jednym z podstawowych zadań administracji publicznej jest konstruowanie etycznych postaw i zachowań urzędników publicznych. Jego istota polega na ustaleniu norm, czy wzorców działania, a także wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów ich oceny.

Etyka w administracji zapewnia odpowiedzialność pomiędzy urzędnikiem publicznym a obywatelem. Pracownik administracji, który postępuje zgodnie z zawodową etyką jest świadomy zobowiązań wynikających z posiadanej wiedzy oraz skutków swojego postępowania. Przestrzeganie przez urzędników kodeksu etycznego gwarantuje, że społeczeństwo w sposób sprawiedliwy otrzyma to, czego potrzebuje. Kodeks etyki daje również administracji wskazówki dotyczące rzetelności i uczciwości w ich działaniach co pomaga budować zaufanie społeczności.

Przeprowadzone badania w obszarze etycznych standardów pracowników zatrudnionych w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie miały na celu ustalenie ich stosunku, a także określenia postaw pracowników wobec kodeksu etycznego Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Wyniki dotyczące wpływu zapisów kodeksu etycznego na postawy urzędników są zadowalające. Zdecydowana większość urzędników przestrzega wskazanych w kodeksie norm. Treść kodeksu jest precyzyjna i jasna oraz zawiera wszelkie niezbędne zasady. Niestety, jak pokazują wyniki ankiety, stosowanie zasad kodeksu to indywidualna sprawa każdego pracownika.

Głębsza analiza badań powinna zostać połączona z debatą z pracownikami, a zmiany powinny nastąpić w szczególności w mentalności pracowników. Dokument powinien być szerzej popularyzowany wśród pracowników poprzez szkolenia, czy rozmowy dotyczące kodeksu etycznego

Konsekwencje nieetycznego zachowania w służbie publicznej

mgr Marta Lebek – Bartoszek, mgr Dorota Bajurska, dr Mariola Pytlak

Struktura infrastruktury etycznej obejmuje wsparcie polityczne; dobre i egzekwowalne prawo regulujące standardy zachowania, zintegrowane z systemem zarządzania mechanizmy egzekucji odpowiedzialności i wspierania zachowań etycznych; działania edukacyjno-szkoleniowe wśród urzędników promujących pozytywne zachowania i postawy oraz odpowiednie warunki wykonywania służby – bezpieczeństwo zatrudnienia, system wynagradzania, prawo do odmowy wykonania nielegalnych i nieetycznych działań (Hausner 2005). Przestrzeganie przez urzędników ogólnie przyjętych i społecznie akceptowalnych zasad moralnych nie jest warunkowane sformalizowaniem zasad, ale takie regulacje sprzyjają osiągnięciu wyznaczonych standardów. Narzędziem wspomagającym osiągnięcie tego celu jest kodeks etyczny.

Każdy naganny czyn można rozpatrywać w dwóch wymiarach: etyki i prawa. W świetle prawa niedozwolone czyny to działania polegające na nieuczciwym zachowaniu urzędników np. stosowanie nacisku na organy wydające decyzje czy korupcja. Niedozwolone czyny w aspekcie etyki wiążą się z nieuczciwością władzy w zakresie publicznym np. nepotyzm, kumoterstwo (Wypych, 2022). Etyka to nie tylko dylematy etyczne i czyny niedopuszczalne, ale również zachowania uznawane za czyny naruszające prawo.

Korupcja – w świetle nauk socjologicznych i ekonomicznych – obejmuje te formy działalności urzędniczej, które są niedopuszczalne nie tylko z punktu widzenia kodeksu karnego, ale również naruszają normy etyczne i moralne (Kozłowska, 2021). Warto zwrócić uwagę, że korupcja, która jest czynem spenalizowanym i nagannym etycznie, ma jednocześnie wysokie przyzwolenie społeczne. Pracownicy jako określający jakość urzędu, powinni być utożsamiani z solidnością, rzetelnością i uczciwością. Ich zaangażowanie w proces tworzenia kultury organizacyjnej nastawionej na satysfakcję klienta jest kluczowy dla osiągnięcia celu, jakim jest zorientowanie na jakość w podejmowanych działaniach. Analizowane kodeksy etyczne przeciwdziałać powinny zachowaniom nieetycznym.

Wyniki badania przeprowadzonego w czterech gminach powiatu pruszkowskiego (Brwinów, Michałowice, Piastów i Raszyn) oraz Starostwie Powiatowym w Pruszkowie wskazują, że w urzędach mogą mieć miejsce zachowania nieetyczne. Świadczą o tym niskie wyniki ocen przestrzegania poszczególnych zasad etycznych przez pracowników urzędów.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO ZA ZACHOWANIA NIEETYCZNE. W literaturze podkreśla się, że „Kodeks etyczny nie powinien być źródłem kontroli pracowniczej, gdyż jego istotą jest podejście prewencyjne” (Rudnicka 2012, s. 165-166). Nie oznacza to jednak, że nie

powinien zawierać żadnych zasad dotyczących odpowiedzialności pracowników. „Kodeks stanowi w tych urzędach zbiór ładnie brzmiących haseł, wykorzystywanych być może jako narzędzie w działaniach marketingowych. Ponadto, już sam fakt istnienia kodeksu może stanowić rodzaj kamuflażu dla nieetycznych zachowań pracowników” (Seredocha 2013, s. 82).

PROCEDURA POSTĘPOWANIA W PRZYPADKU ZACHOWAŃ O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM. Wprowadzane ustalenia powinny posiadać charakter indywidualny, gdyż korupcja występuje w nietypowych okolicznościach, zmiennych pod wpływem rozwijającej się sytuacji bądź spotkanych osób piastujących należne stanowiska. Szczególną prewencyjną rolę w normach prawa administracyjnego odgrywa kodeks etyczny administracji, jak również fakt umożliwienia obywatelom dostępu do informacji publicznej, działań organów władzy oraz osób sprawujących funkcje społeczne.

PROCEDURA ZGŁASZANIA DZIAŁAŃ NIEETYCZNYCH. Odpowiedzialność w Kodeksach etyki wiąże się z zasadą współodpowiedzialności. Kwestie te poruszane są również w analizowanych Kodeksach, ale w żadnym z nich nie została określona procedura zgłaszania takich przypadków. Podkreślić należy, że autorzy kodeksów prawidłowo uznali, że pracownik postępuje w sposób etyczny nie tylko wówczas, kiedy sam przestrzega standardów zawartych w Kodeksie etyki, ale również zwraca uwagę na zachowanie swoich współpracowników.

KODEKS ETYKI JAKO ELEMENT INFRASTRUKTURY ETYCZNEJ URZĘDU. Przeprowadzona analiza Kodeksów etyki daje podstawy do stwierdzenia, że jest to jedyne narzędzie, które zostało wprowadzone w urzędach. W treści Kodeksu nie znajdują się odniesienia do żadnych innych dokumentów (zarządzeń, regulaminów, procedur), co mogłoby sugerować istnienie infrastruktury etycznej urzędów. Zgodzić należy się ze zdaniem K. Liszki-Michałki (2017), która twierdzi, że w każdym urzędzie powinny zostać stworzone i wprowadzone w życie dokumenty wspierające infrastrukturę etyczną urzędu.

Bibliografia

- Falenta P. (2019). *Etyka urzędnika – założenia a rzeczywistość. Próba oceny na tle wybranych regulacji etycznych*. Studenckie Zeszyty Naukowe, nr 41, s. 43-56.
- Co to jest etyka?, (2019). <https://fajnepodroze.pl/co-to-jest-etyka/?msclid=5366a96bb19711ec9e661d2124078619> (10.05.2023).
- Wołoszyn-Spirka W., Krause E. (2012). *Wybrane zagadnienia etyki doradcy zawodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Chrapkowski A. (2023). *Ogólne zasady etyki a etyka zawodowa i kodeks etyki zawodowej*, <https://www.dim.bydgoszcz.pl/artykuly/20-ogolne-zasady-etyki-a-etyka-zawodowa-i-kodeks-etyki-zawodowej.html> (02.05.2023);
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1192700305>, dostęp 01.03.2007 r.]
- Fenrych P., (2006), *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mucha M. (2002), *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław.
- Górzyńska T. (1999), *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków.
- Górzyńska T. (1988), *Zasada jawności w administracji*, Państwo i Prawo nr 6, s. 14-24.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2023 poz. 775)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
- Fundowicz S. (2004), *Prawne determinanty relacji urzędnik-petent*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Debicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 278-285
- Barankiewicz T. (2014), *Etyka urzędnicza – funkcje, zasady i postawy*, Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, nr 2, s. 13-140.
- Świątkiewicz J. (2007), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji, (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa.
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r poz. 1111)
- Bogucka J., Pietrzykowski T. (2008), *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa.

Szanowni Państwo

Studenci i pracownicy Wyższej Szkoły Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie mają zaszczyt zaprosić Państwa do udziału w Wydziałowej Konferencji Naukowej **ZARZĄDZANIE ODPOWIEDZIALNE SPOŁECZNIE. ETYKA W ZZL**, która odbędzie się w dniu 13 stycznia 2024 roku w siedzibie Uczelni na ul. Hubala 5. Przewidywana jest możliwość zorganizowania Konferencji w formule hybrydowej z możliwością udziału na platformie Moodle.

Wydarzenie będzie wyjątkowym spotkaniem, podczas którego Uczestnicy – absolwenci Uczelni, jej studenci i pracownicy – będą mieli okazję skoncentrować się na ważnych zagadnieniach dotyczących kwestii etyki i kodeksów etycznych oraz ich związków z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji. W ramach konferencji omówione zostaną wyniki z badań prowadzonych na terenie powiatu pruszkowskiego.

Część pierwsza konferencji poświęcona zostanie podstawowym zagadnieniom etyki i jej związku z prawem, psychologią, kwestiami zarządzania i funkcjonowania administracji publicznej. W **części drugiej** prelegenci koncentrować będą swoją uwagę na podstawowych zasadach etycznych, omawiając je w ujęciu prawnym (ujęcie prawne), teoretycznym (ocena ekspercka) i empirycznym (ocena dokonana przez mieszkańców gmin powiatu pruszkowskiego oraz prawników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie). **Część trzecia** koncentrować się będzie na skuteczności oddziaływania kodeksów etyki jako narzędzia kształtującego postawę pracownika. Szczególne miejsce w tej części zajmować będą zagadnienia związane z odpowiedzialnością urzędniczą za nieetyczne zachowania, z uwzględnieniem aspektów społecznych i karnych.

Serdecznie zapraszamy do wzięcia w niej udziału i uczestnictwa
w dyskusji



Krzysztof Rymuza Radny Powiatu Pruszkowskiego jest w: Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie.

13 stycznia · Pruszków ·

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie zorganizowała dzisiaj bardzo pożyteczną konferencję na temat etyki zawodowej w administracji publicznej. Jego Magnificencji Rektor dr Marioli Pytlak serdecznie dziękuję za zaproszenie i cenne wnioski wygłoszone w trakcie spotkania.

#krzysztofrymuza #starostapruszkowski #powiatpruszkowski #nieskończoność
#etykazawodowa #szkolnictwowyższe



Wystąpienie Sekretarza Powiatu Pruszkowskiego Michała Landowskiego

Osoby zaangażowane w inne projekty społeczne – pozapracowe. Wprowadzając do urzędu administracji publicznej efekty współdziałania i współodpowiedzialności za otaczające nas środowisko. To są efekty związane często z różnymi akcjami dobroczynnymi, zaangażowaniem w różne akcje społeczne. Mam nadzieję, że ta konferencja to taka „kropeczka nad i” do materiału który powstał.