

Good governance w administracji

Studium teoretyczno-empiryczne

Good governance w administracji. Kodeks Etyczny jako narzędzie zarządzania, promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji oraz wprowadzenia do praktyki urzędniczej zasad *good governance*. Studium teoretyczno-empiryczne, red. Mariola Pytlak, Pruszków 2024

Wydanie pierwsze

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

Recenzja

dr hab. Anna Gołebiowska

dr Jerzy Walkowiak

Projekt okładki Anna Pytlak

Copyright by Authors and Wydawnictwo ANS 2025

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

ISBN: ISBN: 978-83-63163-14-3

Pruszków 2025

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 możne być reprodukowana lub przekazywana w żadnej formie i żadnymi środkami elektronicznymi, mechanicznymi, za pośrednictwem fotokopiarek czy w inny sposób.

Good governance w administracji

Kodeks Etyczny jako narzędzie zarządzania, promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji oraz wprowadzenia do praktyki urzędniczej zasad good governance.

Studium teoretyczno-empiryczne.

praca zbiorowa pod red. M. Pytlak

Wprowadzenie 7

CZĘŚĆ I
EWOLUCJA ADMINISTRACJI 13
Podstawowe pojęcia 14
Międzynarodowe standardy etyczne jako podstawa współczesnego prawa do dobrej administracji i dobrego rządzenia 28
Od biurokracji do *good governance* 32
Karta praw podstawowych. Prawo do dobrej administracji 43
Europejski Kodeks Dobrej Administracji 53

CZĘŚĆ II
PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI A WARTOŚCI ETYCZNE 67
Prawo a wartości etyczne administracji publicznej. Miejsce etyki systemie prawnym 68
Prawo pracy a etyka w miejscu pracy 77
Normy etyczne w środowisku pracy urzędnika – prawo urzędnicze a kodeks urzędniczy 86

CZĘŚĆ III
KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE GOOD GOVERNANCE 99
Kodeks etyki – podstawowe pojęcia 100
Znaczenie kodeksów etycznych w samorządzie terytorialnym 103
Zasady dobrego rządzenia a kodeks etyki 109
Prawo do dobrej administracji a *good governemt* - czym różni się dobra administracja od dobrego rządzenia 113

CZĘŚĆ IV
KODEKS ETYCZNY JAKO INSTRUMENT SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKA 119
Odpowiedzialność administracji publicznej: CSR, ESG czy etyczne postępowanie? 120
Wiedza i świadomość etyczna pracowników jako podstawa etycznego działania – szkolenia i motywowanie do zachowań etycznych 130
Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej 135
Konsekwencje nieetycznego zachowania w służbie publicznej 141
Etyka zawodowa – moralność czy prawo? 149
Nieetyczne zachowania pracowników a korupcja urzędnicza. Kodeks etyczny jako narzędzie przeciwdziałania korupcji urzędniczej 155

CZĘŚĆ V
ROLA I ZNACZENIE KODEKSU ETYKI WE WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ 163
Kodeksy etyki w gminach powiatu pruszkowskiego – analiza porównawcza treści dokumentów.....164
Wprowadzenie kodeksu etyki pracowników samorządowych na przykładzie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice.....178
Wartości etyczne w Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice – ewolucja w latach 2010-2021.....184
Zasady kształtujące postawę w kodeksach gmin powiatu pruszkowskiego 197
Odpowiedzialność pracownika z tytułu nieetycznego zachowania w kodeksach etyki gmin powiatu pruszkowskiego 207
Przeciwdziałanie korupcji na przykładzie kodeksów etyki gmin powiatu pruszkowskiego 216
Prawo do dobrej administracji a kodeks etyki w gminach powiatu pruszkowskiego 230
Zasady *good governance* a kodeksy etyki gmin powiatu pruszkowskiego 239
CZĘŚĆ VI
DOBRE PRAKTYKI 245
Prawo do dobrej administracji w praktyce 246
Korpus służby cywilnej a pracownicy samorządowi – dobre praktyki dla samorządu i ich wpływ na realizację zasady *good governance* 260
Zasady służby publicznej a zasady etyczne pracowników samorządowych 275
Odpowiedzialność za wprowadzenie zasad etycznych i ich promocję – dobre praktyki dla samorządów terytorialnych w powiecie pruszkowskim.....288
Zasady służby cywilnej a zasady w kodeksach etyki wprowadzonych w powiecie pruszkowskim.....311
G*ood Governance* w administracji samorządowej jako element ewolucyjnych zmian w zarządzaniu publicznym.....324

WNIOSKI 335
REKOMENDACJE.....345

Bibliografia 369
Aneks 384

Wprowadzenie

Publikacja ma charakter interdyscyplinarny, łącząc elementy zarządzania, prawa, politologii oraz etyki. Skupia się na praktycznym zastosowaniu kodeksów etycznych, podkreślając ich znaczenie w budowaniu nowoczesnej, odpowiedzialnej i przejrzystej administracji publicznej. Dlatego też treść publikacji nie ogranicza się tylko do omówienia znaczenia etyki w administracji publicznej, zdefiniowania kodeksu etycznego jako narzędzia zarządzania oraz prezentacji koncepcji *good governance* i jej roli w administracji.

CZĘŚĆ I *Ewolucja administracji* przedstawia kluczowe aspekty historycznego i współczesnego rozwoju administracji publicznej oraz jej zasad funkcjonowania. Wyjaśniono fundamentalne terminy związane z administracją publiczną, takie jak administracja, biurokracja, governance, czy zarządzanie publiczne. Przedstawiono ramy teoretyczne umożliwiające zrozumienie mechanizmów działania administracji oraz jej roli w systemie prawnym i społecznym. Podkreślono ewolucję administracji jako instytucji oraz zmieniające się oczekiwania wobec jej funkcji i zadań. W kolejnej części (*Międzynarodowe standardy etyczne jako podstawa współczesnego prawa do dobrej administracji i dobrego rządzenia***)** omówiono rolę międzynarodowych standardów etycznych w kształtowaniu współczesnych zasad administracji publicznej. Zwrócono uwagę na uniwersalne wartości, takie jak uczciwość, przejrzystość, odpowiedzialność i poszanowanie praw człowieka, jako fundamenty dobrego zarządzania (good governance). Podkreślono znaczenie międzynarodowych organizacji (np. ONZ, Rada Europy) w promowaniu tych standardów. W części *Od biurokracji do good governance* pokazano ewolucję administracji od tradycyjnej biurokracji Maxa Webera do współczesnych koncepcji zarządzania publicznego. Przedstawiono zmieniające się podejścia do zarządzania administracją: od hierarchicznych struktur biurokratycznych po model zarządzania partycypacyjnego i zorientowanego na obywatela. Omówiono również pojęcie *good governance* i jego znaczenie w kontekście współczesnych wyzwań administracyjnych. Szczegółowo omówiono art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który określa prawo do dobrej administracji (*Karta Praw Podstawowych. Prawo do dobrej administracji***)**. Przedstawiono treść i znaczenie tego prawa, obejmującego m.in. prawo do bycia wysłuchanym, uzasadnienia decyzji administracyjnych oraz dostępu do dokumentów. Zwrócono uwagę na wpływ Karty na praktykę administracyjną w państwach członkowskich UE. W ostatniej części pod tytułem *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* przedstawiono Europejski Kodeks Dobrej

Administracji, przyjęty przez Radę Europy, jako wzorzec etycznego i profesjonalnego działania administracji publicznej. Opisano zasady zawarte w Kodeksie oraz zwrócono uwagę na praktyczne zastosowanie Kodeksu oraz jego rolę w podnoszeniu standardów administracyjnych. Rozdział ten tworzy solidne podstawy teoretyczne i praktyczne dla zrozumienia współczesnych wyzwań stojących przed administracją publiczną oraz konieczności implementacji zasad etycznych i transparentności w jej funkcjonowaniu. Autorzy, definiując pojęcie kodeksu etycznego i jego znaczenia w administracji publicznej, starali się – również poprzez pokazanie rozwoju kodeksów etycznych w kontekście administracji publicznej – starali się pokazać powiązania kodeksów etycznych z koncepcją *good governance*.

CZĘŚĆ II pod tytułem ***Prawo do dobrej administracji a wartości etyczne*** skupia uwagę na analizie powiązań pomiędzy prawem, administracją publiczną i wartościami etycznymi. Jest to tematyka istotna zarówno z perspektywy efektywności funkcjonowania administracji publicznej, jak i zaufania obywateli do instytucji publicznych. W części *Prawo a wartości etyczne administracji publicznej. Miejsce etyki w systemie prawnym* przedstawiona została relacja między normami prawnymi a wartościami etycznymi, które powinny kierować działaniami administracji publicznej. Podkreślono znaczenie etyki jako uzupełnienia prawa w sytuacjach, gdy przepisy są nieprecyzyjne lub pozostawiają margines uznaniowości. Omówiona została również rola kodeksów etycznych, które kształtują standardy postępowania urzędników i ułatwiają podejmowanie decyzji zgodnych z zasadami uczciwości, przejrzystości i sprawiedliwości. Poruszone zostały kwestie konfliktów interesów, korupcji i innych zagrożeń wynikających z braku poszanowania wartości etycznych. Fragment *Prawo pracy a etyka w miejscu pracy* koncentruje się na relacji między przepisami prawa pracy a zasadami etycznymi, które powinny obowiązywać w miejscu pracy. Analizie poddane zostały kwestie równości, niedyskryminacji, poszanowania godności pracowników i współpracy w organizacjach oraz rola pracodawców i pracowników w tworzeniu środowiska pracy opartego na wzajemnym szacunku i etyce. Specyfika norm etycznych w środowisku pracy urzędników, z uwzględnieniem relacji między przepisami prawa a kodeksami urzędniczymi omówiona została w części *Normy etyczne w środowisku pracy urzędnika – prawo urzędnicze a kodeks urzędniczy***.** Przedstawione zostały przepisy prawa urzędniczego, które regulują obowiązki i odpowiedzialność urzędników. Podjęta została również dyskusja dotycząca sposobu w jaki kodeksy etyki urzędniczej wpływają na standardy pracy i zachowania w urzędach, a także jak uzupełniają one prawo. CZĘŚĆ II przedstawia złożoną relację między przepisami prawa a etyką w administracji publicznej i środowisku pracy urzędników. Obejmuje analizę formalnych norm prawnych, ale także podkreśla kluczową rolę niepisanych zasad etycznych w kształtowaniu odpowiedzialnej i godnej zaufania administracji publicznej.

CZĘŚĆ III publikacji ***Kodeks etyki jako narzędzie good governance*** omawia rolę kodeksów etycznych w kontekście zasad dobrego rządzenia (*good governance*) oraz ich znaczenie w administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie samorządów terytorialnych. Rozdział *Kodeks etyki – podstawowe pojęcia* wprowadza w tematykę kodeksów etycznych, definiując ich kluczowe aspekty i funkcje. Wyjaśnia, czym są kodeksy etyczne, jakie wartości promują i jakie normy zachowań wyznaczają. Szczególny nacisk położony jest na ich charakter normatywny, czyli to, jak kodeksy formułują zasady postępowania dla pracowników administracji publicznej. Analizę roli kodeksów etycznych w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych zawiera kolejny rozdział pod tytułem *Znaczenie kodeksów etycznych w samorządzie terytorialnym*. Opisuje on, w jaki sposób kodeksy przyczyniają się do budowy zaufania publicznego, zwiększania przejrzystości działań administracji oraz zapewnienia uczciwości w relacjach z mieszkańcami. Autorzy podkreślają, że kodeksy etyczne mogą być skutecznym narzędziem do wzmacniania standardów pracy i kształtowania pozytywnego wizerunku urzędów samorządowych. W rozdziale *Zasady dobrego rządzenia a kodeks etyki* przedstawione zostały zasady dobrego rządzenia, które kodeksy etyczne pomagają wdrażać w codziennej praktyce administracyjnej. Zwrócono uwagę na to, w jaki sposób kodeksy mogą wspierać przestrzeganie zasad demokratycznych i ułatwiają realizację polityki otwartości wobec obywateli. Kolejna część – *Prawo do dobrej administracji a good government – czym różni się dobra administracja od dobrego rządzenia* – wyjaśnia różnice między pojęciem dobrej administracji (*good administration*) a dobrym rządzeniem (*good governance*). Dobra administracja odnosi się do poprawnego, zgodnego z prawem działania instytucji publicznych, natomiast dobre rządzenie obejmuje szerszy kontekst – w tym strategiczne podejście do zarządzania i uwzględnianie potrzeb społeczności lokalnej. Podkreślono, że kodeksy etyczne są istotnym narzędziem wspierającym oba te aspekty, wskazując standardy nie tylko prawne, ale też moralne w działaniu administracji. Całość stanowi kompleksowe spojrzenie na kodeks etyki jako narzędzie wspierające budowę zaufania, przejrzystości i efektywności w administracji publicznej, zgodnie z zasadami dobrego rządzenia. Podkreślając znaczenie prawa do dobrej administracji, Autorzy podjęli próbę pokazania znaczenia prawa do dobrej administracji w kontekście europejskich standardów. Wskazane zostały również dobre praktyki w promowaniu prawa do dobrej administracji, pozwalające na budowanie rozwiązań mających na celu zapobieganie korupcji, wzmocnienie dialogu społecznego oraz budowanie kultury odpowiedzialności i przejrzystości.

CZĘŚĆ IV ***Kodeks etyczny jako instrument społecznej odpowiedzialności urzędnika*** omawia kluczowe aspekty etyki zawodowej i społecznej odpowiedzialności w administracji publicznej. Rozważania rozpoczyna rozdział *Odpowiedzialność administracji publicznej: CSR, ESG czy etyczne postępowanie?* Rozważane są różne podejścia do społecznej

odpowiedzialności administracji publicznej. Omówiono, jak koncepcje CSR (*Corporate Social Responsibility*) i ESG (*Environmental, Social, Governance*) mogą być adaptowane w kontekście działań administracji, a także wskazano, że kluczową rolę odgrywa etyczne postępowanie urzędników, które zapewnia zgodność działań z oczekiwaniami społecznymi. W artykule *Wiedza i świadomość etyczna pracowników jako podstawa etycznego działania – szkolenia i motywowanie do zachowań etycznych* zwrócono uwagę na znaczenie edukacji etycznej wśród pracowników administracji publicznej. Podkreślono konieczność organizowania szkoleń, które zwiększają świadomość etyczną, a także systemy motywacyjne promujące uczciwe i odpowiedzialne postawy w miejscu pracy. Sposoby kreowania etycznej kultury organizacyjnej przedstawiono w kolejnym artykule pod tytułem *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej***.** Zaakcentowano w nim znaczenie liderów w promowaniu wartości moralnych oraz rolę kodeksów etycznych jako narzędzi wspierających kształtowanie odpowiednich postaw wśród pracowników sektora publicznego. *Konsekwencje nieetycznego zachowania w służbie publicznej* to kolejny rozdział części III. Omówiono w nim negatywne skutki nieetycznych działań, zarówno na poziomie indywidualnym (utrata zaufania publicznego, odpowiedzialność dyscyplinarna), jak i organizacyjnym (spadek reputacji, ryzyko korupcji). Przedstawiono przykłady działań prowadzących do takich konsekwencji. Podjęto debatę nad charakterem etyki zawodowej w administracji publicznej, analizując, w jakim stopniu opiera się ona na normach moralnych, a w jakim na regulacjach prawnych. W rozdziale *Etyka zawodowa – moralność czy prawo?* skazano na konieczność integracji obu aspektów w codziennej pracy urzędników. Rozważania te kontynuowane zostały w rozdziale *Nieetyczne zachowania pracowników a korupcja urzędnicza. Kodeks etyczny jako narzędzie przeciwdziałania korupcji urzędniczej***.** W tej części skupiono się na roli kodeksów etycznych jako mechanizmu prewencyjnego w walce z korupcją. Przeanalizowano nieetyczne zachowania pracowników oraz przedstawiono dobre praktyki w zakresie wykorzystania kodeksu etycznego jako narzędzia wspierającego transparentność i odpowiedzialność w administracji publicznej. Treść tej części podkreśla znaczenie etyki w funkcjonowaniu administracji publicznej, a także jej rolę w budowaniu zaufania społecznego i przeciwdziałaniu patologiom, takim jak korupcja.

CZĘŚĆ V, zatytułowana ***Rola i znaczenie kodeksu etyki we współczesnej administracji publicznej***, skupia się na analizie i ocenie roli kodeksów etyki w kontekście funkcjonowania administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem gmin powiatu pruszkowskiego. Dokonana została analiza porównawcza kodeksów etyki obowiązujących w gminach powiatu pruszkowskiego oraz ocena ich struktury, zakresu wartości etycznych oraz różnorodności zasad, które mają regulować postawy pracowników administracji (*Kodeksy etyki w gminach powiatu pruszkowskiego – analiza porównawcza treści dokumentów***).** Przedstawiono również proces tworzenia

i wdrażania kodeksu etyki, wskazując na działania podjęte w Urzędzie Gminy Michałowice, omawiając etapy konsultacji, przyjęcia dokumentu oraz sposoby jego implementacji w praktyce administracyjnej (*Wprowadzenie kodeksu etyki pracowników samorządowych na przykładzie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice* Analizie poddano również zmiany w wartościach i zasadach zawartych w kodeksie etyki Urzędu Gminy Michałowice w latach 2010–2021, wskazując na ewolucję w kierunku bardziej złożonych zasad etycznych dostosowanych do współczesnych wyzwań administracji publicznej (*Wartości etyczne w Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice – ewolucja w latach 2010-2021).* Kodeksy wprowadzone w gminach powiatu pruszkowskiego oraz Starostwie Powiatowym stały się podstawą do omówienia szeregu zagadnień omówionych w poprzednich częściach publikacji. Omówiono zasady etyczne, które wpływają na kształtowanie postaw pracowników administracji w gminach powiatu pruszkowskiego (*Zasady kształtujące postawę w kodeksach gmin powiatu pruszkowskiego),* mechanizmy odpowiedzialności i sankcji za nieetyczne zachowania pracowników administracji, analizując, jakie środki przewidują kodeksy etyki w tej kwestii (*Odpowiedzialność pracownika z tytułu nieetycznego zachowania w kodeksach etyki gmin powiatu pruszkowskiego*) oraz sposoby przeciwdziałania korupcji zapisane w kodeksach etyki, podkreślając ich znaczenie w budowaniu uczciwej administracji oraz w zapobieganiu nadużyciom (*Przeciwdziałanie korupcji na przykładzie kodeksów etyki gmin powiatu pruszkowskiego).* Starano się również wykazać w jaki sposób kodeksy etyki wpisują się w koncepcję prawa obywateli do dobrej administracji, wskazując na rolę zasad etycznych w zapewnianiu wysokich standardów obsługi obywateli (*Prawo do dobrej administracji a kodeks etyki w gminach powiatu pruszkowskiego).* Zajęto się również analizą relacji między zasadami dobrego rządzenia a kodeksami etyki, wskazując na ich wspólne cele, takie jak przejrzystość, odpowiedzialność i efektywność działania administracji publicznej (*Zasady good governance a kodeksy etyki gmin powiatu pruszkowskiego).* Rozważania tej części podkreślają kluczową rolę kodeksów etyki w podnoszeniu jakości działania administracji publicznej. Dokumenty te nie tylko regulują standardy postępowania pracowników, ale także przyczyniają się do budowania zaufania społecznego oraz przeciwdziałania nadużyciom w sferze publicznej.

CZĘŚĆ VI zatytułowana ***Dobre praktyki*** przedstawia kluczowe aspekty stosowania zasad dobrej administracji oraz etyki w praktyce administracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych. Składa się z kilku rozdziałów, które ukazują różne perspektywy i podejścia do promowania etyki, odpowiedzialności oraz profesjonalizmu w pracy administracyjnej i samorządowej. Rozdział *Prawo do dobrej administracji w praktyce* wyjaśnia, w jaki sposób prawo do dobrej administracji jest realizowane w praktyce. Omawia znaczenie praw obywateli do uczciwego, transparentnego i skutecznego działania administracji

publicznej w odniesieniu do kluczowych zasad etyki. Wskazane zostały zastosowania tych zasad w codziennej pracy urzędników, zwracając uwagę na wyzwania, jakie wiążą się z ich przestrzeganiem. Rozdział *Korpus służby cywilnej a pracownicy samorządowi – dobre praktyki dla samorządu* przedstawia różnice i podobieństwa między korpusem służby cywilnej a pracownikami samorządowymi, podkreślając dobre praktyki, które można zastosować w pracy samorządowej. Porusza kwestie organizacji pracy i profesjonalizmu oraz współpracy i wymiany doświadczeń między różnymi poziomami administracji. W rozdziale *Zasady służby publicznej a zasady etyczne pracowników samorządowych* uwagę skoncentrowano na zasadach służby publicznej oraz ich związku z kodeksami etyki pracowników samorządowych. Rozdział omawia problemy związane z wdrażaniem tych zasad w praktyce w uwagi na specyfikę pracy samorządowej. Rozdział *Odpowiedzialność za wprowadzenie zasad etycznych i ich promocję – dobre praktyki dla samorządów terytorialnych w powiecie pruszkowskim* skupia się na roli samorządów terytorialnych w promowaniu i wdrażaniu zasad etycznych. Omówiono w nim znaczenie wdrożenia kodeksów etyki w jednostkach samorządowych powiatu pruszkowskiego oraz narzędzia promowania etyki, takie jak szkolenia i kampanie informacyjne. Zwrócono również uwagę na znaczenie liderów lokalnych w kształtowaniu kultury etycznej. Ostatni rozdział *Zasady służby cywilnej a zasady w kodeksach etyki wprowadzonych w powiecie pruszkowskim* zwraca uwagę na spójność między ogólnokrajowymi standardami a lokalnymi kodeksami etyki. Podane zostały przykłady działań, które sprzyjają wdrażaniu zasad służby cywilnej i problemy z ich implementacją w praktyce. Artykuł *Good Governance w administracji samorządowej jako element ewolucyjnych zmian w zarządzaniu publicznym* analizuje koncepcję dobrego zarządzania jako kluczowego elementu współczesnych reform w sektorze publicznym. Podkreślono również – przywołując dobre praktyki – że model ten odpowiada na wyzwania współczesnego zarządzania, łącząc tradycyjne wartości administracji z nowoczesnymi podejściami zarządzania publicznego. Całość tej części dokumentu ma na celu zaprezentowanie konkretnych rozwiązań i przykładów dobrych praktyk, które mogą być inspiracją dla innych jednostek administracyjnych i samorządowych. Szczególnie istotne jest podkreślenie znaczenia etyki i odpowiedzialności w działalności publicznej.

Studium empiryczne i analiza przypadków pozwoliła na ocenę skuteczności kodeksów etycznych w praktyce oraz sformułowanie wniosków dotyczących znaczenia kodeksów etycznych dla funkcjonowania administracji publicznej. Na tej podstawie sformułowane zostały rekomendacje dla instytucji publicznych w zakresie udoskonalania procesu tworzenia i wdrażania kodeksów etycznych i wykorzystania ich w zarządzaniu i promowaniu zasad *good governance* oraz doskonaleniu administracji publicznej.

„Administracja publiczna jest nie tylko produktem przemian cywilizacyjnych, ale także czynnikiem, który te zmiany kreuje”
(Kuzionko-Ochrymiuk, 2017, s. 20).

CZĘŚĆ I
EWOLUCJA ADMINISTRACJI

Administracja publiczna zmienia się – biurokracja, która przez długi czas była charakterystycznym elementem tego sektora, zaczyna ustępować miejsca nowym formom zarządzania. Zmiany te są wynikiem ewolucji otoczenia, w którym działa administracja, oraz nowych oczekiwań społeczeństwa. Tradycyjna biurokracja, oparta na hierarchicznej strukturze władzy i przepisach, nie jest już wystarczająco elastyczna, by sprostać nowym wyzwaniom. Globalizacja, postęp technologiczny i rosnąca świadomość społeczna wymagają od administracji szybkiej reakcji i dostosowania się do zmieniających się warunków. Dlatego coraz częściej można spotkać się z nowymi formami zarządzania, które stawiają na innowacyjność, elastyczność i efektywność. Administracja publiczna staje się bardziej otwarta na współpracę z innymi sektorami społeczeństwa, takimi jak organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa. Wprowadzenie partnerstw publiczno-prywatnych czy konsultacji społecznych umożliwia większe zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne i pozwala na lepsze uwzględnienie ich potrzeb i oczekiwań. Zmiany w otoczeniu administracji wymuszają również dostosowanie się do nowych technologii. E-administracja, czyli wykorzystanie Internetu i nowoczesnych narzędzi informatycznych w procesach administracyjnych, pozwala na usprawnienie komunikacji z obywatelami i zwiększenie dostępności usług publicznych. Elektroniczne formularze, e-podawanie dokumentów czy e-identyfikacja to tylko niektóre z przykładów, jak technologia może wspierać nowe formy zarządzania. Towarzyszą im nowe oczekiwania społeczeństwa. Obywatele oczekują większej przejrzystości, uczestnictwa iodpowiedzialności ze strony urzędników. Współczesny urzędnik powinien być otwarty na dialog, umieć słuchać i rozumieć potrzeby mieszkańców. Wprowadzenie kultur organizacyjnych opartych na wartościach, takich jak zaufanie, uczciwość czy odpowiedzialność, staje się niezbędne dla budowania zaufania społecznego i skutecznej administracji.

Aby sprostać tym wyzwaniom, administracja publiczna musi być gotowa na zmiany. Konieczne jest inwestowanie w rozwój kompetencji urzędników, takich jak umiejętność pracy w zespole, elastyczność czy umiejętność zarządzania zmianą. Ważne jest również budowanie kultury organizacyjnej opartej na wartościach i zaufaniu, która umożliwi skuteczną współpracę i efektywne działanie.

Podstawowe pojęcia

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

We współczesnej administracji publicznej ścierają się trzy koncepcje zarządzania: podejście tradycyjne, podejście menadżerskie (nowe zarządzanie publiczne) oraz zarządzanie oparte na *good governance*. Mimo że ta ostania z wymienionych koncepcja zdefiniowana została przez Bank Światowy w 1992 roku, nadal traktowana jest jako rozwiązanie nowe i wymagające implementacji do procesu zarządzania w administracji publicznej. Można uznać, że zrealizowane zostały procesy demokratyzacji państwa uwzględniające poszanowania praw człowieka, nadal jednak nie stworzono warunków pozwalających na partnerskie podejście administracji do społeczności lokalnej i ich przedstawicieli (np. w postaci organizacji pozarządowych).

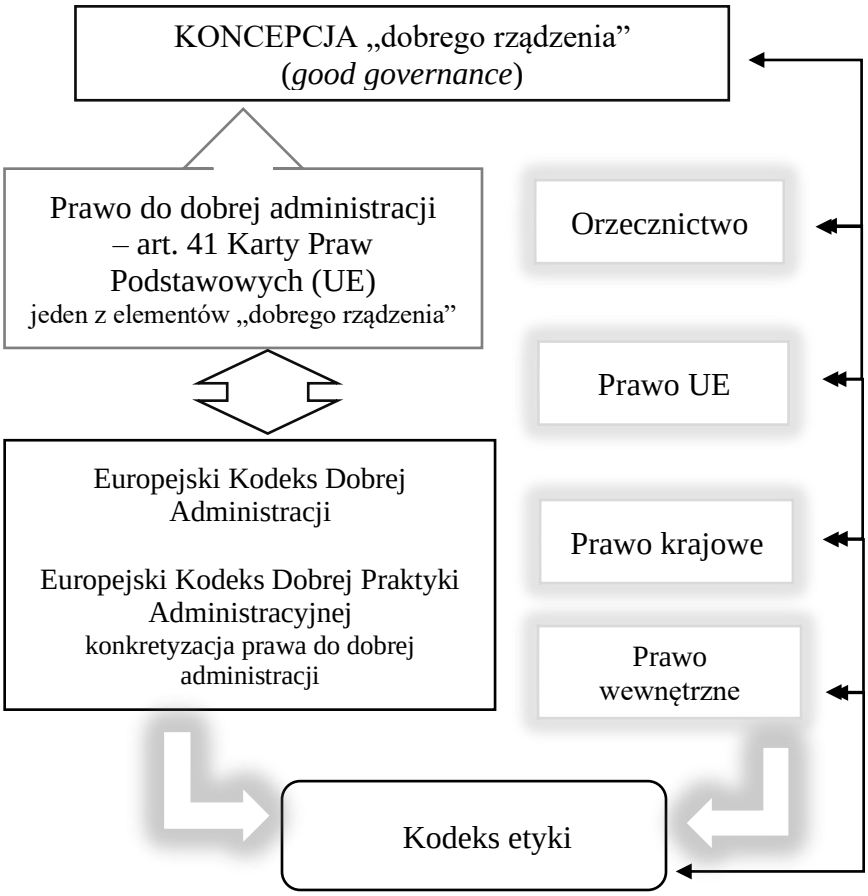
We wprowadzeniu podjęta zostanie próba odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, które będą stanowiły swoistą kanwę rozważań podjętych przez autorów w niniejszym opracowaniu. Nie będą to rozważania definicyjne – bo te zostały podjęte w słowniku zamieszczonym na końcu opracowania – ale wprowadzające w zakres problematyki obejmującej znaczenie etyki pracowników samorządowych (kodeksów etycznych) jako narzędzi *good government*. Pozwolą one na zrozumienie, w jako sposób wartości promowane przez kodeks etyczny, wyznaczone przez obowiązujące prawo powszechne oraz normy wewnętrzne obowiązujące u danego pracodawcy, są uwarunkowane przez czynniki sytuacyjne (specyfika wykonywanej pracy w administracji publicznej) oraz kulturowe (otoczenie, w jakim działa administracja publiczna).

Rozważania należy rozpocząć od krótkiego wprowadzenia, **czym jest koncepcja dobrego zarządzania (*good governance*)?** Okazuje się, że jednoznaczne zdefiniowanie, czym jest koncepcja dobrego zarządzania, budzi problemy. Oprócz zasad *good governance* Banku Światowego, w praktyce funkcjonuje wiele różnych interpretacji dobrego zarządzania organizacjami sektora publicznego. Wspólną cechą wszystkich ujęć dobrego zarządzania jest efektywność sprawowania władzy na wszystkich jej szczeblach (rządowy i samorządowy, krajowy i lokalny), aktywizacja rozwoju (najczęściej z ograniczeniem do gospodarczo-społecznego) oraz realizacja procesów związanych z budowaniem demokracji (procesy demokratyzacji).

Jaki jest związek koncepcji dobrego zarządzania, dobrej administracji i etycznego zachowania pracowników administracji

publicznej? Najprostsza odpowiedź brzmi: każda z wymienionych koncepcji opiera się na określonych wartościach i zasadach oraz standardach, których stosowanie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Są one ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują.

Koncepcja dobrego rządzenia a prawo do dobrej administracji i kodeks etyki



Jaki jest cel tych wszystkich koncepcji i czy jest on taki sam? Poszukując odpowiedzi na to pytanie warto zwrócić uwagę, że u podstaw każdej z trzech wymienionych koncepcji leżą tzw. zasady tradycyjne administracji publicznej: zasada bezstronności, zasada praworządności – legalności, zasada dobra wspólnego oraz demokracji. Zasady te wyznaczają konkretne standardy postępowania pracowników administracji publicznej, wiążąc się z ich obowiązkami i powinnościami. Warto zwrócić uwagę, że najważniejsze zasady zawarte zostały w polskiej Konstytucji, ale zostały one skierowane tylko do jednej grupy pracowników – korpusu służby cywilnej. W art. 156 Konstytucji RP znalazł się bowiem zapis, zgodnie z którym „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej". Cztery konstytucyjne zasady (profesjonalizm – zawodowe wykonywanie zadań, rzetelność, bezstronność, neutralność polityczna) powtórzone zostały w art. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz – z niewielką zmianą w postaci pominięcia neutralności politycznej – wprowadzone zostały w 2008 roku w ustawie o pracownikach samorządowych. Ustawodawca wskazał, że nowa ustawa określa status prawny pracowników samorządowych w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (art. 1).

W 2008 roku w ustawie o służbie cywilnej ustawodawca wskazał, że nowa ustawa wprowadzona została w celu określenia zasad dostępu do tej służby, zasad jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 1). Tym samym za podstawowe zasady *good governance* po roku 2008 w polskiej administracji można uznać profesjonalizm (zapewnienie zawodowego wykonywania zadań publicznych), rzetelność, bezstronność i polityczną neutralność. W przypadku pracowników samorządu terytorialnego w art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych rozszerzono obowiązki o sumienność oraz zachowanie uprzejmości iżyczliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami. Takie rozwiązanie wynika ze specyfiki samorządu i jego „zbliżenia" do obywatela.

Obowiązki pracowników administracji publicznej – podstawy prawne

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, z 2023 r. poz. 181)	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1691)	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
	Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.	Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.
Rozdział 3 Obowiązki i prawa urzędnika państwowego Art. 17. 1. Urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli.	Rozdział 6 Obowiązki członka korpusu służby cywilnej Art. 76.	Rozdział 3 Obowiązki pracownika samorządowego Art. 24. 1. Do **podstawowych** obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.
2. Urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności: 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 2) strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa; 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;	1. Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności: 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 2) chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela; 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;	2. 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**

4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; 5) dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków; 6) rozwijać własną wiedzę zawodową; 7) godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią. 3. Kierownik urzędu jest obowiązany zapewnić urzędnikowi państwowemu właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie.	4) **rzetelnie** i bezstronnie, sprawnie **i terminowo** wykonywać powierzone zadania; 5) dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej; 6) rozwijać wiedzę zawodową; 7) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią. 2. Dyrektor generalny urzędu jest obowiązany zapewnić członkowi korpusu służby cywilnej właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie.	**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
Art. 18. 1. Urzędnik państwowy jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych. 2. Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika państwowego jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu – organ nadrzędny nad urzędem.	Art. 77. 1. Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. 2. Jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać.	Art. 25. 1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. 2. 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 przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.

Zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie. O ile w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. 3. Urzędnikowi państwowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami.	3. Członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego urzędu.	3. 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.
	Art. 78. 1. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. 2. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych. 3. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. 4. Członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego.	

	5. Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich. 7. Przepis ust. 5 ma zastosowanie do osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej. 6. Członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.	
	Art. 79. W urzędzie nie może powstać stosunek 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.	Art. 26. 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.
Art. 19. 1. Urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony.	Art. 80. 1. Członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.	Art. 30.

2. Urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. 3. Urzędnikowi państwowemu nie wolno uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego.	2. Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu. 3. Przepis ust. 2 ma zastosowanie do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. 4. Dyrektorowi generalnemu urzędu pisemnej zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego udziela Szef Służby Cywilnej. Dyrektor generalny urzędu, wnioskując do Szefa Służby Cywilnej o udzielenie zgody, załącza pisemną opinię kierownika urzędu.	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 stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. 2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek 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.

W jaki sposób wskazane wartości i zasady wprowadzane są do praktyki i stosowane przez administracje publiczną? W obecnie funkcjonujących rozwiązaniach widoczne jest, że wszystkie trzy koncepcje realizowane są w sposób formalny w korpusie służby cywilnej. Zmiana dokonana w ustawie o pracownikach samorządowych w 2008 roku nałożyła na pracowników zatrudnionych w urzędach jednostek samorządów terytorialnych obowiązki tożsame do obowiązków korpusu służby cywilnej (urzędników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej) oraz pozostałych pracowników państwowych. Tym samym w 2008 roku ujednolicone zostały obowiązki wszystkich urzędników, niezależnie od ich statusu i miejsca zatrudnienia[1]. Obowiązujące przepisy prawa nakładają niemal tożsame obowiązki na pracowników urzędów państwowych (w drodze ustawy o pracownikach urzędów państwowych), korpus służby cywilnej (w drodze ustawy o służbie cywilnej) i pracowników zatrudnionych w urzędach samorządów – gmin, powiatów i województw (w drodze ustawy o pracownikach samorządowych), ale tylko służba cywilna wyposażona została w dodatkowe narzędzia.

Zasady konstytucyjne, rozszerzone o zasady określone w ramach obowiązków wynikających z ustawy stanowią obligatoryjne ramy zachowania każdego pracownika administracji publicznej. Każdy pracownik – niezależnie od miejsca zatrudnienia i przepisów prawa – potrzebuje jednakże dodatkowych wytycznych, które stanowić będą wskazówkę określającą sposób działania. A takie wytyczne powstały tylko dla służby cywilnej w drodze zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. W 2002 roku było to zarządzenie nr 46 w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, a po jego uchyleniu w 2011 roku – zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. W ten sposób skonkretyzowane zostały w sposób formalny zasady nie tylko wynikające z przepisów prawa, ale również zasady etyki służby publicznej. Ponieważ w stosunku do urzędników państwowych i urzędników samorządowych (i innych pracowników, których dotyczą przepisy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa o

[1] Zmiany w zakresie standardów postepowania w ramach obowiązków pracowniczych dotyczyły przede wszystkim pracowników samorządowych, bowiem obowiązki służby cywilnej pozostały w brzmieniu obowiązującego wcześniej Rozdziału 6 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

pracownikach samorządowych) nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej, nie dotyczą ich również wspomniane zarządzenia.

Czy istnieją rozwiązania wspomagające wdrażanie zasad *good government*, dobrej administracji i etycznego postępowania pracowników administracji publicznej? Wspólnymi dla tych trzech koncepcji narzędziami są programy i kodeksy etyczne. Określają one bowiem standardy zachowań pracowników, które pozwalają na realizację zasad wspólnych dla wymienionych trzech koncepcji. Skuteczność kodeksów etyki wynika bezpośrednio ze sposobu ich przygotowania i wdrożenia, a to z kolei uwarunkowane jest przez zasady dobrego rządzenia.

Skuteczny kodeks etyki to dokument kształtujący obowiązki pracowników administracji publicznej wynikające z obowiązującego prawa (praworządność) z uwzględnieniem zasady otwartej polityki zarządzających i transparentności działań podejmowanych dla dobra publicznego. To również zasada partycypacji, która opiera się na współpracy organów zarządzających z pracownikami zatrudnionymi w urzędzie oraz szeroko rozumianym otoczeniem – wszystkimi podmiotami, których kodeks może dotyczyć. Realizacja zasady koherencji i rozliczalności wymaga wprowadzenia rozwiązań umożliwiających realizację prawa do dobrej administracji – wyrażania opinii i wpływania na dobre zarządzanie. Z kolei zasada otwartości wiąże się ściśle z elastycznością kodeksu etyki i jego przejrzystością. Wymaga to sformułowania dokumentu w sposób pozwalający na wprowadzanie w nim zmian zgodnie z oczekiwaniami osób, których on dotyczy – ewolucja kodeksu etycznego zapewnia nie tylko zgodność z kulturą organizacji, ale również adekwatność z interesem publicznym. Transparentność odnieść należy również do przejrzystości samego dokumentu – powinien on zawierać jasne standardy, kierując uwagę na wartości najważniejsze i specyficzne dla danej grupy zawodowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu norm ogólnych. I najważniejsza cecha kodeksu etycznego, która decyduje o jego roli we wdrażaniu dobrego zarządzania, prawa do dobrej administracji i etycznego postepowania pracowników – jedynym celem wdrożenia kodeksu etycznego jest troska o dobro wspólne i interes publiczny. A to oznacza, że nie ma w nim miejsca na standardy, dla których jedynym uzasadnieniem jest zabezpieczenie interesów pracowników administracji publicznej.

Sposoby zwiększenia skuteczności regulowania zachowań przez kodeksy etyczne (Klimczuk 2014, s. 54-55)

R. Wiśniewski	I. Bogucka i T. Pietrzykowski	R.T. De George	W. Gasparski i in	M. Rybak
Etyka kodeksowa będzie uzasadniona o ile nie będzie upodabniać się do regulaminów pracy.	Głównym celem kodeksu powinno być regulowanie problemów istotnych dla danego zawodu, a nie powielanie ogólnych norm	Kodeks powinien normować określone zasady, a to oznacza, że nie powinien zawierać opisu wartości i ideałów, którym korporacja służy.	Warunkiem skuteczności kodeksów i programów etycznych jest ich adekwatność i zgodność z kulturą organizacji. Kodeks etyki powinien być uznany za stałą część funkcjonowania organizacji.	
Etyka kodeksowa powinna być wdrażana i instytucjonalizowana z zachowaniem profesjonalnego podejścia – kodeksu nie powinny tworzyć przypadkowe osoby, niezbędne jest wsparcie specjalistów do spraw etyki.			Dla skuteczności kodeksu etycznego niezbędna jest formalna poprawność kodeksu	Skuteczność stosowania kodeksów wymaga poprzedzeniem przygotowania projektem okresem badań, konsultacji i dyskusji z udziałem wszystkich, których dotyczy dany kodeks
Opracowanie etyki kodeksowej wymaga udziału otoczenia zewnętrznego organizacji –	Warunkiem powodzenia kodeksów etycznych jest akceptacja danej grupy dla		Kodeks etyczny powinien zakładać współuczestnictwo i otwartość	Przed wprowadzeniem kodeksu konieczne jest stworzenie

nie ma uzasadnienia etyka kodeksowa odgórnie narzucone przez jej zarząd.	przyjętych w kodeksie rozstrzygnięć.			rozwiązań, które pozwolą na uniknięcie traktowania kodeksu jako narzuconego przez zarząd danej organizacji.
	Kodeks jest skuteczny, kiedy poddawany jest ocenie zewnętrznej – tylko w taki sposób możliwe jest ograniczenie potencjalnych sprzeczności między interesem danej grupy zawodowej a interesem ogólnospołecznym.	Kodeks etyczny powinien zapewniać otwarte kanały komunikacyjne		Skuteczny kodeks wiąże się z koniecznością traktowania go jako własności tych, którzy mieli na niego jakikolwiek wpływ.
		Kodeks etyczny jest skuteczny jeśli zapewnia ewolucyjność i jest otwarty na zmiany		Wprowadzenie kodeksu powinno być poparte programem szkolenia i rozwoju członków organizacji
	W kodeksie etycznym powinna być widoczna troska o zabezpieczenie interesu publicznego, a nie członków danego zawodu	Kodeks etyczny powinien dbać przede wszystkim o interes publiczny – jego treść nie powinna zawierać przepisów, dla których jedynym		

		uzasadnieniem jest zabezpieczenie interesów członków korporacji		
	W kodeksie etycznym niezbędne jest uwzględnienie zarówno zasad ogólnych (dookreślanych przez przedstawicieli danego zawodu stosownie do sytuacji) oraz zasad szczegółowych (niedopuszczających wyjątków w określonych sytuacjach).	Kodeks etyczny powinien być rzeczowy i uczciwy – oznacza to, że powinien regulować istotne i specyficzne dla danego zawodu problemy. Nie ma w nim miejsca na ustalanie norm tkwiących w powszechnej moralności.		

Szczególne znaczenie w tym zakresie wydaje się mieć rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec. (2000) wraz ze wzorcowym kodeksem postępowania urzędników. Wynika z niego, że kodeks etyczny (postępowania urzędników) powinien spełniać trzy podstawowe funkcje: określać standardy uczciwości i zachowania urzędników, pomagać urzędnikom sprostać tym standardom oraz informować opinię publiczną o tym, jakiego postępowania należy oczekiwać od urzędników. T. Barankiewicz (2014) podkreśla, że „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 oraz kompleksowy” (s. 124).

Międzynarodowe standardy etyczne jako podstawa współczesnego prawa do dobrej administracji i dobrego rządzenia[2]

Mariola Pytlak

Pierwsze systemy etyczne dotyczące sposobu sprawowania władzy powstały w starożytnej Grecji. Pierwsze, najbardziej znane zasady, wypracowane zostały dla lekarzy. Do dziś przysięga Hipokratesa przyjmowana jest jako kodeks etyczny środowiska lekarskiego. Określa ona zasady dobroczynności i nieszkodzenia (niekrzywdzenia), sprawiedliwości i poszanowania autonomii pacjenta z uwzględnieniem prawa do poufności i prawdziwości (Filek, 2004, s. 34). Przysięgi, podobne do składanej przez lekarzy, są do dziś stosowane w wielu zawodach tzw. zaufania publicznego i pozostały ważnym źródłem etyki prawniczej. Etyki, która jest uzupełniana przez standardy określane w dodatkowych regulacjach. Dotyczy to nie tylko przedstawicieli zawodów medycznych i prawniczych, ale również nauczycieli i pracowników administracji publicznej. Standardy etyczne określane są zazwyczaj w regulacjach wydawanych przez sądy organizacje zawodowe lub akty prawne. Po piąte, tę złożoną z wielu źródeł o różnym charakterze strukturę normatywną uzupełniały wypowiedzi z zakresu etyki normatywnej. Każda z grup zawodowych tworzy własne ideały i poza wartościami powszechnymi, każdy ze zbiorów standardów etycznych uwzględnia specyfikę zawodu i odmienne dla każdego z nich sytuacje związane z wykonywaniem pracy.

Źródeł standardów etycznych w odniesieniu do środowiska pracy poszukuje się najczęściej w rozważaniach Arystotelesa, który łączył dobro ze szczególnie dobrym wykonywaniu powierzonych obowiązków, zgodnie ze specyfiką pełnionej funkcji. Jak podkreśla J. Filek (2027, s. 17) „dobro każdej rzeczy polega na szczególnie dobrym działaniu dla tej rzeczy specyficznym. Choć każdy szewc robi buty, to nie każdy szewc będzie dobrym szewcem, nie każdy zasługuje na miano dobrego,

[2] Na podstawie niepublikowanej pracy magisterskiej przygotowanej w ramach projektu przez I. Matysiak (2023), *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie a prawo do dobrej administracji,* WSKFiT, Pruszków.

ale tylko ten, który to, co pracę szewca (czyli robienie butów), doprowadził do doskonałości, czyli w robieniu butów osiągnął wysoki kunszt". Arystotelesowski zestaw cnót ma duże znaczenie dla kształtowania etosu urzędnika.

Administracja zawsze związana była z określonym rodzajem władzy i zmieniała się wraz z jej rodzajem, zakresem i charakterem. Pierwotnie stanowiła jedynie narzędzie realizowania woli panującego (służba panującemu i jego woli), od czasów Oświecenia stała się instrumentem pozwalającym na zarządzanie sprawami państwa (służba wobec państwa), by w wieku XIX uwzględniać stanowisko obywateli (służebność wobec społeczeństwa). W każdym ze wskazanych trzech okresów niezmienne pozostały związki administracji i polityką: administracja nieodmiennie jest władzą wykonawczą zależną od władzy ustawodawczej, czy szerzej sprawę ujmując – od władzy odpowiedzialnej za zarządzanie państwem (Filek 2007).

Czym zatem, w kontekście służby społeczeństwu (służby publicznej) i związku z polityką (służba władzy), jest dobra administracja? Mimo wielu prób znalezienia odpowiedzi na to pytanie, jednoznaczna odpowiedź jeszcze nie padła. Podkreśla się, że problemem jest polityka i jej charakter – jednoczesna racjonalność i władczość, wynikająca ze sprawowanej władzy i porządku ustrojowo-prawnego. Ponownie przywołać można opinię J. FIlek (2007, s. 23), która bardzo słusznie zauważa porządek „wertykalny, dzielący ludzi na rządzonych i rządzących, z którym to wiąże się ostateczne i prawne uzasadnienie użycia przemocy. Owa >>podwójność twarzy władzy politycznej<< przy rozmyciu granicy między polityką jako władzą rządzenia a administracją jako władzą wykonawczą zostaje przeniesiona do sfery administracji". Jeśli to przeniesienie jest bezpośrednie i dążenie do uzyskania pełni władzy nad administracją, można wówczas mówić o tzw. panowaniu administracyjnym i „złej" administracji. Dobra administracja w tym kontekście musi mieć zawsze element służby społeczeństwu i być postrzegana jako administracja spraw obywatelskich (administracja publiczna), a nie wyłącznie spraw władzy. Według Ch.J. Bonnina jest to stosunkowo proste, bowiem polityczny rząd podejmuje decyzje istotne dla państwa, apolityczna administracja publiczna – wykonuje polecenia i realizuje programy rządowe (Wiktorowska 2015).

Dobra administracja, podobnie jak zła, nie powstaje w ramach samej administracji. Każdą z nich tworzy władza, tworząc określone prawo, również tzw. miękkie w postaci wytycznych i standardów

funkcjonowania administracji. W czasach nam współczesnych pierwsze próby stworzenia takich rozwiązań podjął w latach 90 XX wieku John Major, ówczesny premier Wielkiej Brytanii. Dążąc do stworzenia dobrej administracji w swoim państwie powołał Komisję do spraw Standardów w życiu Publicznym (*The Committee on Standards in Public Life*). Zadaniem Komisji było wyeliminowanie z życia publicznego lub co najmniej ograniczenia czynników kształtujących złą administrację – korupcji, która miała miejsce wśród parlamentarzystów. Szczególne miejsce w tworzeniu tych standardów miał pierwszy przewodniczący, czyli lord Michael Nolan. W 1995 roku, po dokonaniu analizy i oceny funkcjonowania Izby Gmin oraz Izby Lordów, pod przewodnictwem Nolana powstał pierwszy raport, zalecający wprowadzenie powszechnej zasady transparentności działania władzy publicznej, w szczególności publiczne ujawnienie interesów zewnętrznych (Kowalski, 2005). W ten sposób zidentyfikowano siedem zasad życia publicznego, które wykorzystywane były w kodeksach etycznych brytyjskich instytucji: bezinteresowność, rzetelność, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość oraz przywództwo (Popławska, 1997). Normy te stały się podstawą etyki służby publicznej w innych państwach. Wskazane zasady wykorzystane zostały również prze polskich parlamentarzystów, bowiem 17 lipca 1998 roku uchwałą sejmu wprowadzone zostały zasady etyki poselskiej. W ten sposób powstał katalog cech – wzór osobowy polskiego parlamentarzysty. Tworzyły go takie zasady jak odpowiedzialność, dbałość o dobre imię urzędu, bezinteresowność, rzetelność i jawność działania. Wśród kluczowych dla urzędników aspektów wymieniono również niezawisłość, przywództwo, bezstronność, odpowiedzialność, obiektywizm, jawność oraz uczciwość (Kowalski, 2005).

Komisja Nolana stworzyła podstawy nowocześnie funkcjonującej administracji publicznej. Rozwinęła je następnie Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która wyznaczyła standardy działań administracji publicznej w 38 krajach członkowskich. Komitet OECD do spraw zarządzania publicznego tworzy rekomendacje dla administracji publicznej, a regularne raporty pozwalają na tworzenie dobrych praktyk. Jak wskazała I. Matysiak (2023) „urzędnik nie może zostać zmuszony do przestrzegania konkretnych reguł, lecz należy mu się pomoc związana z podnoszeniem jakości swojej pracy. Stworzono nawet specjalne pojęcie >>infrastruktury etycznej<<, która ma być połączeniem pozytywnych i rozwijających bodźców, jak i sankcji. Cały zamysł podzielony został

na trzy główne dziedziny mające przerodzić się w holistyczne podejście do administracji publicznej. W ten sposób powstał zbiór zaleceń, choć nie nakazów. Ich wprowadzenie jest uwarunkowane między innymi kwestiami kulturowymi, społecznymi i politycznymi w danych państwach". Według Bartoka (2021) zalecenia OECD skupiają się wokół trzech obszarów. Obszar pierwszy dotyczy specjalizacji działania i konieczności tworzenia instytucji (agencji, jednostek, działów) odpowiedzialnych za tworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania administracji i zarządzania nią. Obszar drugi wiąże się z samym zarządzeniem i tworzeniem rozwiązań pozwalających na powiązanie na utrzymanie relacji administracji z polityką (zwierzchnictwem politycznym – służba państwu) przy zachowaniu zasady bezstronności i apolityczności. Wiąże się to z kadencyjnością i zmiennością rządów i względną sztywnością oczekiwań wobec administracji i jej kluczowego miejsca na scenie politycznej. Trzecim wreszcie obszarem jest kontrola ustalonego porządku prawnego przez przełożonych i przedstawicieli organów państwowych. Z kolei kontrola społeczna pozwala na uzyskanie przejrzystości działań urzędnika (Bertok, 2001, s. 51-54).Tworząc katalog fundamentalnych wartości w służbie publicznej OECD przeprowadziło test wśród przedstawicieli służby publicznej. W 24 krajach najczęstszą odpowiedzią była bezstronność, często pojawiała się rzetelność (18), przejrzystość (14), skuteczność (14), równość (11), odpowiedzialność (11) oraz sprawiedliwość (10) (Bertok, 2001, s. 56).

W XXI wieku coraz modniejsze stało się stosowanie zasady CSR (*Corporate Social Responsibility*) – społeczna odpowiedzialność biznesu. Zgodnie z tą zasadą urzędy administracji publicznej powinny stać się sprawnie działającymi organizacjami, wspomagającymi obywateli (Rudnicka, 2012). W administracji publicznej etyczne postępowanie wiąże się nie tylko z reputacją, ale również z zaufaniem publicznym. A to oznacza, że „Kodeksy etyki zawodowej nie mogą być podporządkowane interesowi jednej grupy, lecz muszą łączyć potrzeby interesu publicznego, a także osób korzystających z usług urzędników" (Matusiak 2023). Rośnie znaczenie obowiązujących standardów etyki uniwersalnej i jakości obsługi w oparciu o normy kodeksów etyki (Breczko, Poniatowicz, 2005).

Od biurokracji do *good governance*

Mariusz Baecker. Mariola Pytlak

Model funkcjonowania współczesnej administracji powstał w oparciu o dorobek wielu koncepcji. Każda z kolejnych odegrała istotną rolę w budowaniu rozwiązań, które decydują nie tylko o kształcie obecnie funkcjonującej administracji publicznej, ale również jej kształtu w przyszłości.

Administracja publiczna nierozerwalnie związana jest z pojęciem władzy i biurokracji. Wchodząc głębiej w ten temat, warto zrozumieć, że władza to pojęcie abstrakcyjne, odnoszące się do prawa do podejmowania decyzji i nakładania obowiązków na innych, administracja publiczna – to zbiór urzędników i instytucji oraz mechanizm, który ma na celu realizację interesu publicznego. Jest to system, który działa na rzecz obywateli, zapewniając im odpowiednie usługi i ochronę praw. Z kolei biurokrację traktować należy jako system organizacji pracy i zarządzania, który – jako element administracji publicznej – traktowany jest jako jedno z narzędzi sprawowania władzy. Jest to system hierarchiczny, w którym decyzje podejmowane są na różnych szczeblach, a podległość i podporządkowanie są kluczowymi elementami. Biurokracja ma więc za zadanie umożliwić skuteczne i efektywne działanie administracji publicznej.

Model idealnej biurokracji Maxa Webera podkreśla rolę legalnej władzy, hierarchicznej struktury organizacyjnej i wewnętrznego podziału pracy. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego regulują sposób i zakres merytorycznego zakresu działania administracji publicznej (Wawak, b.d.). Warto zwrócić uwagę, że w opinii Webera aktywność państwa, niezależnie o obszaru podjętego działania, należy traktować jako politykę – z jednym wyjątkiem, jakim jest administracja. Weber starał się wyraźnie rozgraniczyć sferę aktywności polityki i administracji. Podkreślał, że polityka tworzy nowe perspektywiczne cele działalności państwowej, a administracja zajmuje się ich urzeczywistnieniem – ma zatem charakter odtwórczy, jej bieżące działania są prawnie uregulowane i mieszczą się w granicach określonego schematu proceduralno-kompetencyjnego oraz prawno-dyscyplinarnego. Działanie administracji, zdaniem Webera, powinno

opierać się na wynikającym z prawa podziale kompetencyjnym, rzeczowym, terenowym oraz specjalizacyjnym (Weber 1989). Wskazane uwarunkowania podkreślają również stałość funkcjonowania administracji oraz realizacji zadań – z uwzględnieniem hierarchii i podległości, wysokich kompetencji pracowników, obiektywności i bezstronności (rozdzielenia posiadanych kompetencji i zasobów urzędu od spraw prywatnych). W koncepcji biurokratycznej najważniejsza była bezosobowa organizacja oraz rozwiązania prawne zapewniające efektywność i pewność funkcjonowania administracji publicznej.

Zasady biurokracji według M. Webera (Baecker 2023)

Zasada	Interpretacja
stałość	Pracownik wykonuje czynności urzędowe zgodnie z obowiązującym prawem i w zakresie przez to prawo określonym. Wszystkie czynności urzędowe wykonywane przez urzędnika mają charakter stałej i podstawowej pracy, co wpływa na rzetelność i terminowość załatwiania spraw.
kompetencja	Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności każdego pracownika jest trwale określony i niezmienny. Dotyczy to zakresu zadań oraz prawa wydawania poleceń, przy czym wszystkie uprawnienia nadawane są w sposób formalny poprzez akty prawne.
hierarchia urzędowa	Sprawne i legalne działania wynikają z podległości. Urzędnicy wyższego stopnia mają uprawnienia do kontrolowania, wydawania poleceń i regulowania pracy urzędników niższego stopnia, a ci z kolei mają prawo odwołania od decyzji bezpośrednich przełożonych.
rozdział pracowników od własności	Urzędnicy nie mogą być właścicielami środków administracji i środków utrzymania. Pracownicy administracji są reprezentantami ich właściciela w ściśle określonym zakresie.
rozdział spraw służbowych i prywatnych	Stanowiska służbowe są oddzielone od spraw osobistych. Pracownicy zobowiązani są do obiektywności, co wymaga rozdzielenia posiadanych kompetencji i zasobów urzędu od spraw prywatnych.
kwalifikacje	Dla każdego stanowiska w urzędzie określana jest niezbędna wiedza, doświadczenie i poziom wykształcenia pracownika. Oczekiwane jest podnoszenie kwalifikacji pracowników.
dokumentowanie	Praca urzędnika wymaga dokumentowania wszystkich spraw – również załatwianych ustnie, co zapewnia możliwość weryfikacji poprawności załatwiania spraw.
bezosobowość	Praca urzędnika oparta jest o przepisy wskazujące sposoby załatwiania spraw. Urzędnik działa w granicach prawa i zgodnie z jego przepisami

W modelu biurokratycznym nie ma miejsca na przywództwo i kształtowanie kapitału ludzkiego, elastyczność i działanie w interesie klienta. W biurokracji Webera istnieje jasno określona hierarchia władzy, która opiera się na zasadzie podporządkowania i kontroli. Na szczycie hierarchii znajduje się osoba, która podejmuje decyzje i nadzoruje działanie niższych szczebli władzy. Decyzje podejmowane są na podstawie formalnych reguł i procedur, co zapewnia pewność prawidłowego działania organizacji. Ważnym elementem biurokracji Webera jest również specjalizacja zadań. Każdy pracownik ma przypisane konkretne zadania, które są jasno określone i mają swoje miejsce w strukturze organizacyjnej. Jednym z głównych problemów biurokracji jest jej nadmierny formalizm. Zamiast efektywnego działania i rozwiązywania problemów, urzędnicy skupiają się na przestrzeganiu reguł i procedur, co ogranicza możliwość wprowadzania nowych rozwiązań. Biurokratyczna bezosobowość, może prowadzić do utraty elastyczności i innowacyjności. Decyzje są podejmowane na podstawie formalnych reguł, a nie na podstawie indywidualnych potrzeb czy specyficznych okoliczności. To może prowadzić do sytuacji, w których organizacja działa w sposób powolny i niewydolny.

Podkreślić jednak należy, że biurokracja ma swoje uzasadnienie. Jest ona narzędziem służącym do zapewnienia odpowiedniej kontroli i przejrzystości w działaniu administracji publicznej. Procedury i regulacje mają na celu zabezpieczenie interesów społecznych i ochronę obywateli przed nadużyciami ze strony urzędników. Biurokracja jest również nieodłącznym elementem państwa prawa. Dzięki niej możliwe jest zapewnienie pewności prawnej i równego traktowania obywateli. Głównym celem biurokracji jest więc zapewnienie rzetelności, sprawiedliwości i skuteczności działania administracji publicznej.

W administracji publicznej ważne stało się znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy kontrolą a elastycznością. Administracja publiczna powinna być przyjazna i otwarta na potrzeby społeczeństwa, a biurokracja powinna służyć jako narzędzie umożliwiające efektywne działanie tej administracji. Inaczej mówiąc w administracji publicznej powinny znaleźć się zasady, które wiążą się z zasadą służebności i służby publicznej. Próbę zidentyfikowania takich zasad podjął Henry Fayol, a efektem jego rozważań jest 14 zasad administrowania. Warto zwrócić uwagę na te zasady, ponieważ – mimo wielu zmian w administracji – znaczna część z nich nie tylko została wykorzystana do tworzenia nowych koncepcji, ale niezmiennie pozostaje aktualna.

Zasady zarządzania urzędem administracji publicznej

Zasada	Interpretacja
Podział pracy	Zadania powinny być przydzielane pracownikom w sposób umożliwiający wykorzystanie ich specjalizacji.
Autorytet	Formalne umocowanie urzędnika powoduje, że autorytet wynika z posiadanej władzy i zakresu odpowiedzialności. Prawo do rozkazywania i autorytet zarządzającego musi iść w parze z wartościami moralnymi i osobistymi.
Dyscyplina	Skuteczne i sprawne działanie urzędu wymaga utrzymania dyscypliny przez kierowników. Od urzędnika oczekuje się posłuszeństwa i pracowitości.
Posłuszeństwo, lojalność	Zaangażowanie powinno dotyczyć wszystkich pracowników, a zakres zarządzania wynika z umowy zawartej między pracodawcą i pracownikiem.
Jedność rozkazodawstwa	Pracownik powinien otrzymywać polecenia od jednego przełożonego. Inne rozwiązanie podważa autorytet, dyscyplinę i porządek w urzędzie.
Jednolitość kierownictwa	Jeden lider, jeden plan dla zespołu, jeden – ten sam cel. Taka jednolitość pozwala uniknąć chaosu i sprzyja skutecznemu podejmowaniu decyzji.
Podporządkowanie interesów indywidualnych interesowi ogółu	Interesy pracownika nie mogą mieć pierwszeństwa nad interesami organizacji jako całości – należy pogodzić interes indywidualny z ogólnym.
Wynagrodzenie	Wynagrodzenie powinno być sprawiedliwe, powinno zachęcać do wysiłku i wydajności w pracy.
Centralizacja	Polecenia wydaje centralnego kierownictwa, przy równowadze pomiędzy centralizacją i decentralizacją określanej indywidualnie dla każdej organizacji.
Hierarchia	Zachowanie w komunikacji drogi służbowej z najwyższych do najniższych szczebli władzy. Komunikacja pozioma wymaga zgody wszystkich przełożonych.
Porządek (ład)	Sprawne funkcjonowanie opiera się o określoną strukturę, w której wszystkie elementy powinny być na właściwym miejscu we właściwym czasie.
Ludzkie traktowanie pracowników	Pracownicy są zaangażowani w działania organizacji tylko wówczas, kiedy są traktowani życzliwie i sprawiedliwie.
Stabilizacja personelu	Sprawne funkcjonowanie wymaga stabilnego zatrudnienia kadry kierowniczej i pracowników.
Inicjatywa	Pracownicy powinni być zachęcani do własnych inicjatyw, ponieważ stymuluje to motywację.
Duch zespołu	Pracodawca powinien podjąć wszelkie starania w celu ustanowienia i utrzymania spójności i jedności personelu.

Na szczególną uwagę zasługują te z zasad, które można powiązać bezpośrednio z etyką w urzędzie, czyli autorytet, lojalność wobec pracodawcy, zaangażowanie oraz podporządkowanie interesów indywidualnych interesowi ogółu przy jednoczesnym zachęcaniu pracowników do własnych inicjatyw.

Administracja, zgodnie z zasadami Fayola (1947), wiąże się ze specjalizacją, co utrudnia przesuwanie pracowników na inne stanowiska, ale jednocześnie pozwala na uzyskanie wysokich kompetencji niezbędnych na zajmowanym stanowisku. Pełnione stanowiska stanowi również podstawę do kształtowania autorytetu w zakresie niezbędnym do wydawania poleceń. Właściwe zarządzanie publiczne wymaga połączenia autorytetu formalnego (urzędowego) z autorytetem osobistym wynikającym z wartości moralnych. Administracja publiczna opiera się również na dyscyplinie, posłuszeństwie pracownika i właściwym jego zachowaniu w środowisku pracy. Posłuszeństwo dotyczy nie tylko poddawania się woli kierownika, ale również realizacji wspólnych celów. Administracja może funkcjonować prawidłowo tylko wówczas, kiedy każdy jej członek podporządkuje się wyznaczonym celom. Fayol podkreślał jedność rozkazodawstwa i jednolitość kierownictwa oraz zachowanie zależności hierarchicznych. Takie rozwiązanie gwarantuje kontrolę nad realizacją procesów, ale – nawet w połączeniu z autorytetem – zbyt mało uwagi poświęca kwestiom przywództwa. Znalazły się one w koncepcji Luthera H. Gulicka (2005), który uznał, że jest to element niezbędny do racjonalizowania procesów decyzyjnych i zarządczych. Gulick uznawany za pioniera zarządzania publicznego, zwracał uwagę na zadania lidera oraz relacje międzyludzkie. Wiele ze wskazanych przez niego rozwiązań wiązało się ze zmianą struktury administracji i włączenia do niej elementów zarządzania menadżerskiego. Gulick był zwolennikiem decentralizacji, podziału organizacji na wydziały, minimalnej kontroli pracowników i koordynację przez „przewodnictwo idei" (Ćwiklicki, Luther 2017, s. 15).

Nowy model zarządzania publicznego opierał się na służbie publicznej i nowoczesnym podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi. Istotę modelu stanowiła próba adaptacji metod i technik zarządzania z sektora prywatnego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejęcie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych (Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska 2010). Efektywność administracji publicznej według tego modelu zapewnić miały następujące elementy:

- orientacja na osiąganie wyników, a nie na realizowane procesy,
- nacisk na personalną odpowiedzialność kierowników, co wiąże się z koniecznością odejścia od tradycyjnej administracji publicznej (klasycznej biurokracji) w kierunku stworzenia bardziej elastycznych warunków organizacji i zatrudnienia,
- jasne wytyczanie celów stawianych przed organizacją i przed pracownikami – wskaźniki powinny być sformułowane w sposób pozwalający na dokonanie ich oceny za pomocą wskaźników.
- wprowadzenie ocena programów publicznych w oparciu o zasadę 3E: oszczędność, efektywność i skuteczność (*economy, efficiency and effectiveness*),
- ograniczenie funkcji pełnionych przez władze publiczne poprzez prywatyzację (Krynicka 2006).

Wskazane elementy miały przyczynić się do stworzenia administracji przyjaznej obywatelom, głównie dzięki zmianom w zarządzaniu (głównie jakości rządzenia) oraz działania marketingowe. Doszło również do zacieśnienia więzi między sferą polityczną i administracyjną poprzez polityczne i administracyjne przywództwo i kontrolę polityczną wynikającą z zasad udzielania mandatu i finansowania (Czaputowicz 2015). W ramach nowego zarządzania powstały cztery koncepcje.

Koncepcje w ramach nowego zarządzania (Krynicka 2006)

Koncepcja	Założenia
Model skierowany jest na zwiększenie efektywności administracji publicznej	• zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów, • wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, • wyznaczenie standardów usług, • korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych, • odpowiedzialność usługodawcy wobec konsumenta, • uelastycznienie systemu płac, • zredukowanie biurokracji (z pominięciem finansów), • nowe formy zarządzania: marginalizacja organów wybieralnych, większa rola kadry kierowniczej.
Model kojarzony ze zmniejszaniem zakresu administracji publicznej w gospodarce, decentralizacją podejmowania decyzji oraz dążeniem do stworzenia bardziej	• rozwój quasi rynków usług publicznych, • przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty, • zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego (redukcja środków na płace), • spłaszczenie struktury zarządzania, • rozdział finansowania publicznymi środkami od finansowania ze źródeł niezależnych,

elastycznego systemu świadczenia usług publicznych	• przejście do „zarządzania poprzez wpływ" (*management by influence*), • wzrost roli pracy zespołowej, • odejście od standardowych form świadczenia usług, • zwiększenie elastyczności i różnorodności.
Model związany z kierunkiem dążenia do doskonałości w zarządzaniu i potrzebą nacisku na rozwój organizacji, kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, budowanie misji organizacji administracji publicznej	• pozioma struktura zarządzania, • nacisk na rozwój i uczenie się, • radykalna decentralizacja i ocena poprzez rezultaty, • zabezpieczenie zmiany w kulturze organizacyjnej, • charyzmatyczne sposoby zarządzania, • intensywne programy szkoleń dla menedżerów, • wzrost znaczenia świadomości misji służby publicznej, • wzrost znaczenia „marki" instytucji, • wyjaśnianie i komunikacja strategii.
Model bezpośredniej orientacji na zapewnienie efektywnych usług publicznych	• osiągnięcie doskonałości świadczonych usług, • zainteresowanie potrzebami końcowego użytkownika, • przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne, • określenie wartości w zakresie usług publicznych, • nacisk na uczenie się od obywateli, • praca zespołowa ze społecznościami.

Każda z koncepcji zmienia sposób zarządzania organizacjami publicznymi w nieco inny sposób. Wspólnym celem jest osiąganie efektywnych wyników, przy czym ocena działalności instytucji publicznych dotyczy efektów uzyskanych z poniesionych nakładów. We współczesnym rozumieniu administracji publicznej dominuje pojęcie *governance*, które powiązane jest z partycypacją i współzarządzaniem. Wiąże się to ze zmianami w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi (Orasmus 2015).

Koncepcja *good governance* definiowana jest jako dobre rządzenie lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego, instytucjami samorządowymi i współpracującymi z nimi podmiotami gospodarczymi. Zaimplementowanie i rozwijanie nowoczesnej koncepcji zarządzania organizacjami sektora publicznego opartej na formule *good governance* może okazać się rozwiązaniem potrzeb w zakresie poprawy efektywności działania i sprawności współpracy instytucji sektora publicznego z innymi podmiotami w Polsce. Koncepcja odnosi się do dobrej administracji i rządzenia podmiotami sektora publicznego. Ważne jest, aby koncepcję *good governance*

stosować na różnych szczeblach administracji publicznej, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Administracja publiczna powinna być odpowiedzialna za swoje działania i podejmowane decyzje, niezależnie od tego, czy dotyczą one małej gminy czy całego państwa.

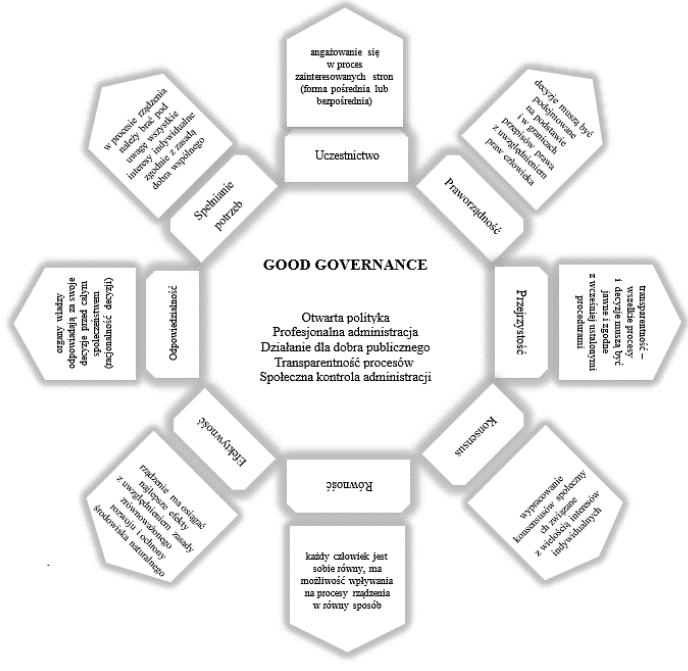
Rozumienie pojęcia *good governance* (Scholer, Walter 2003; Kreay i in. 2009; Prokopowicz, Kwasek 2017; European Commision 2001)

	Rozumienie pojęcia *governance*
Bank Światowy (Schöler, Walther 2003)	„Dobre rządzenie" określają następujące cechy: • otwarta polityka – stabilność polityczna, • profesjonalna i efektywna administracja publiczna, • działanie dla dobra publicznego – kontrola korupcji, • praworządność – jasne stanowione zasady prawa i rządy prawa, • transparentność procesów, • silne społeczeństwo obywatelskie – prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli na zarządzanie.
Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)	Sprawowanie władzy, kształtowanie polityki społeczno-gospodarczej oraz realizacja kwestii administracyjnych, z uwzględnieniem wszystkich szczebli administracji.
Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID)	Zdolność i efektywność systemu administracji państwowej do realizacji wydajnej i oszczędnej polityki społeczno-gospodarczej z uwzględnieniem partycypacji wszystkich obywateli, której celem jest sukcesywne doskonalenie demokratycznego systemu sprawowania władzy.
Unia Europejska	„Dobre rządzenie" określają następujące cechy: • otwartość, • partycypacja, • rozliczalność, • efektywność, • koherencja.

Niezależnie od ujęcia koncepcji *good governance*, jej celem jest stworzenie rozwiązań pozwalających na uzyskanie odpowiedniej jakości zarządzania na wszystkich poziomach. Administracja odpowiedniej jakości wsparta przez regulacje prawne tworzą ramy instytucjonalne dla podjęcia współpracy i wypracowania porozumień opartych na otwartej i przejrzyście prowadzonej polityce. Przejrzystość wynika nie tylko z

zasady praworządności i demokratycznego państwa prawa, ale również z rozwiązań sprzyjających efektywności działania i jej rozliczalności oraz transparentności realizowanych procesów.

Zasady good governance



Przyjrzyjmy się bliżej definicji *good governance*. Pojęcie to oznacza, że rządzenie publiczne powinno być prowadzone w sposób sprawiedliwy, transparentny i odpowiedzialny. Oznacza to, że decyzje podejmowane przez administrację publiczną powinny być oparte na zasadach demokratycznych i uwzględniać interesy społeczne. Pracownicy sektora publicznego powinni być odpowiedzialni za swoje działania, a ich praca powinna służyć dobru społeczeństwa jako całości. Administracja powinna działać w sposób transparentny, udostępniając informacje o swoich działaniach i podejmowanych decyzjach. Powinna działać w sposób uczciwy i bezstronny, unikając korupcji i nepotyzmu, bowiem tylko w ten sposób jest zdolna do efektywnego zarządzania, osiągając jak najlepsze wyniki przy minimalnym zużyciu zasobów. Koncepcja *good governance* jest niezwykle istotna dla rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Dobre rządzenie przyczynia się do wzrostu zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych, co z kolei sprzyja stabilności politycznej i społecznej. Przedsiębiorcy i inwestorzy mają

większą pewność, że ich interesy będą chronione i że będą mogli działać w stabilnym i przewidywalnym środowisku. Ważne jest również, aby koncepcję *good governance* wprowadzać w życie w sposób systematyczny i ciągły. Administracja powinna regularnie oceniać swoje działania i podejmować działania naprawcze w przypadku wykrycia niedociągnięć. Powinna być także otwarta na dialog i współpracę z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić jak największą partycypację społeczną i uwzględnić różnorodne perspektywy.

Przekształcenie administracji publicznej (Baecker 2023)

Cechy	Model Webera	Nowy model zarządzania publicznego	*Governance*
Rodzaj	Model biurokratyczny	Model menadżerski	Model partycypacyjny
Organizacja państwa	Układ monocentryczny i resortowy	Układ samorządowy i monocentryczny	Społeczeństwo obywatelskie
Współdziałanie z innymi sektorami	Separacja – dominacja, podporządkowanie	Partnerstwo – konkurencja i współpraca	Partnerstwo – równość, współzależność
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menadżerski – zarządzanie	Partnerski – konsultowanie
Struktury organizacyjne	Sztywne – hierarchiczne	Elastyczne – zdywersyfikowane	Elastyczne
Kierunek działania	Do wewnątrz Procedury	Do wewnątrz Efekty	Do wewnątrz Potrzeby
Cele działań	Utrwalanie porządku	Rozwój – wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna	Holistyczna i kompleksowa
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa działania	Prawo administracyjne	Kontrakty	Konwencje

Good governance jest koncepcją dotyczącą jakości rządzenia w administracji publicznej oraz sposobu pełnienia władzy. Koncepcja nowego zarządzania publicznego zmierzała do skierowania uwagi na efektywność sektora publicznego przy zachowaniu standaryzacji usług zgodnie ze sprawdzonymi rozwiązaniami i dobrymi praktykami. W koncepcji *good governance* w modelu zarządzania administracją

pojawiły się nowe elementy związane przede wszystkim z elastycznością działania i partnerstwem wszystkich uczestników.

Czy administracja publiczna się zmienia? To pytanie, które pojawia się w obliczu coraz szybszych zmian współczesnego świata. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna, ponieważ administracja publiczna to nie tylko instytucje i urzędy, ale także ludzie, którzy w nich pracują. Jednak można zauważyć pewne tendencje i zmiany, które wpływają na funkcjonowanie administracji publicznej. Administracja publiczna podlega stopniowym przekształceniom od modelu biurokratycznego do modelu partycypacyjnego *good governance,* od układu resortowego do społeczeństwa obywatelskiego, od separacji i podporządkowania do równości i partnerstwa, od utrwalania porządku do budowania porozumienia społecznego.

Jedną z głównych przyczyn zmian w administracji publicznej są postępujące technologie. Wprowadzenie elektronicznych systemów zarządzania, takich jak e-administracja czy e-zdrowie, ma na celu usprawnienie procesów administracyjnych i poprawę jakości usług świadczonych dla obywateli. Niemniejsze znaczenie ma zaangażowanie społeczne. Obywatele coraz częściej oczekują transparentności działań administracji publicznej oraz możliwości udziału w procesach decyzyjnych. W odpowiedzi na te oczekiwania, administracja publiczna musi stać się bardziej otwarta na dialog i współpracę z obywatelami. Powstają różne formy partycypacji obywatelskiej, takie chociażby jak budżety obywatelskie, które umożliwiają mieszkańcom bezpośrednie wpływanie na kształtowanie polityk publicznych. Warto również zauważyć, że administracja publiczna to nie tylko instytucje centralne, ale także samorządy lokalne. Zmiany w administracji publicznej są zatem widoczne nie tylko na poziomie krajowym, ale także regionalnym i lokalnym. Samorządy coraz bardziej dążą do decentralizacji i autonomii, aby lepiej odpowiadać na potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Powstają różne inicjatywy i projekty na rzecz rozwoju lokalnych społeczności, które są realizowane przez samorządy.

Administracja publiczna to dynamiczne środowisko, które nieustannie się zmienia. Ważne jest, aby administracja publiczna była elastyczna i otwarta na nowe wyzwania, aby efektywnie odpowiadać na potrzeby społeczeństwa. Pracownicy administracji publicznej powinni być gotowi do nauki i adaptacji, aby sprostać tym zmianom. Tylko w ten sposób administracja publiczna będzie mogła pełnić swoją rolę w społeczeństwie i zapewnić obywatelom wysoką jakość usług.

Karta praw podstawowych. Prawo do dobrej administracji

Mariusz Baecker

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26 października 2012, C 326/391) to zbiór fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich. W preambule do Karty wskazano, że „Karta potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. (…) Korzystanie z tych praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń". Dokument został podpisany 7 grudnia 2000 roku w Nicei oraz ponownie – po wprowadzeniu zmian 12 grudnia 2007 roku w Lizbonie.

Karta ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich w zakresie w jakim wdrażają prawo Unii. Składa się z sześciu rozdziałów potwierdzających katalog praw człowieka. Tytuł V Karty reguluje prawa obywatelskie, do których należy m. in. prawo do dobrej administracji (art. 41). Dzięki takiemu umiejscowieniu prawo do dobrej administracji stało się powszechnym standardem państw demokratycznych (Jackiewicz 2008, s. 57), który przyznaje prawo do dobrej administracji wszystkim obywatelom UE, bez względu na przynależność państwową. Inicjatywa takiego rozwiązania wyszła od Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Jacoba Södermanna (Kawka 2011), a jego umocowania dokonał Traktat z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 roku[3]. Od chwili jej ogłoszenia podczas szczytu w Nicei

[3] Na szczycie w Lizbonie 18-19 października 2007 roku, Polska przyłączyła się do brytyjskiego protokołu ograniczającego stosowanie Karty. Karta formalnie nie wiąże Polski, ale ma znaczenie – jej postanowieniami związany jest Parlament Europejski, Rada i Komisja, a postanowienia Karty mogą służyć sądom unijnym jako wyraz aktualnego stanowiska instytucji UE. Z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony, na postawie art. 6 TUE Karta praw podstawowych stała się źródłem prawa pierwotnego. Artykuł 6 TUE stanowi bowiem, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone

w dniu 7 grudnia 2000 roku do jej umocowania traktatowego, Karta Praw podstawowych funkcjonowała jako deklaracja i dokument niewiążący prawnie (Świątkiewicz 2002).

Prawo do dobrej administracji jest jednym z elementów dobrego rządzenia. Zostało ono zawarte w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26 października 2012, C 326/391). Prawo do dobrej administracji stanowi:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
   a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
   b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
   c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Wskazane regulacje umieszczone zostały w rozdziale V „Prawa Obywatelskie", co przyznaje prawo do dobrej administracji wszystkim obywatelom UE, bez względu na przynależność państwową. Z tego powodu traktowane jest jako prawo człowieka trzeciej generacji (Świątkiewicz 2002). Prawo do dobrej administracji jest pozytywną zasadą procesową i zestawem procesowych praw publicznych obowiązujących w procedurach administracyjnych przed organami Unii. Jest również odpowiedzią na przejawy tzw. złej administracji, która ma miejsce wówczas, gdy „organ administracji publicznej działa niezgodnie

w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach".

z regułami lub zasadami, które go obowiązują" (Kawka 2011, s. 55). Prawo do dobrej administracji jest w rzeczywistości zbiorem obowiązków organu administracyjnego oraz uprawnień jednostki do domagania się określonego zachowania się organu w danych okolicznościach. Z treści prawa do dobrej administracji wynika:

- zasada praworządności (prawo do rozpatrzenia sprawy zgodnie z obowiązującym prawem),
- zasada bezstronności (prawo do bezstronnego rozpatrzenia sprawy),
- zasada sprawiedliwości (prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy),
- zasada terminowości (prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie),
- zasada odpowiedzialności (prawo domagania się naprawienia szkody spowodowanej przez pracowników administracji publicznej),
- zasada korespondencji w jednym z języków traktatowych (prawo do zapoznania się z aktami prawnymi w języku swojego kraju oraz prowadzenia w tym języku korespondencji).

Wskazane zasady i prawa stanowią obowiązek organów i instytucji UE oraz zatrudnionych w nich osób. Karta praw podstawowych, na mocy art. 51 ust. 1 jest wiążąca dla instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości. Obowiązek państw członkowskich ogranicza się do stosowania Karty w zakresie stosowania prawo Unii. W przypadku prawa do dobrej administracji wiele ze wskazanych zasad zostało już wcześniej uregulowane w prawie krajowym – jako obowiązki pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych (art. 17 ustawy o pracownikach urzędów państwowych), pracowników korpusu służby cywilnej (art. 76 ustawy o służbie cywilnej) i pracowników samorządowych (art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz zasady postępowania procesowego wyrażone w kpa (np. art 6 i 7– zasada praworządności, art. 8 – zasada bezstronności, i równego traktowania, art. 12 i art. 35 – zasada terminowości).

Podstawę prawa do dobrej administracji stanowi zasada praworządności. Jest ona definiowana jako wartość polityczna, która „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa" (Antoszewski 2009). Praworządność

jest jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej i demokracji konstytucyjnej (Komunikat). We wspomnianym dokumencie wśród zasad związanych z praworządnością wymienia się:

- zasadę legalności – zasada związana z procesem uchwalania prawa, który powinien być przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny,
- zasadę pewności prawa – zasada związana z jasnością przepisów prawa i ich przewidywalnością oraz brakiem możliwości dokonania wstecznej zmiany,
- zasadę zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych,
- zasadę niezależnej i skutecznej kontroli sądowej, w tym także kontroli praw podstawowych,
- zasadę prawa do rzetelnego procesu, zgodnie z art. 45 Konstytucji, który gwarantuje „każdej osobie prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd",
- zasadę równości wobec prawa.

Według K. Liszki-Michałki (2017) praworządność 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". Obywatele mają prawo oczekiwać nie tylko poszanowania prawa przez urzędników, lecz także żądać, by administracja była „dobra" – etyczna i sprawiedliwa. Jak podkreśla E. Stasiak „etyka w administracji ma na celu wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów administracji powierzonych im zadań w sposób należyty" (Stasiak 2016, s. 84). Z kolei Rogalska podkreśla, że związek praworządności i etyki wynika wprost z zasady służby publicznej, która obejmuje: godne zachowanie, lojalność, bezstronność, neutralność polityczną oraz rzetelność. Podkreślić przy tym należy, że działania realizowane przez administrację wywierają wpływ na postawy moralne społeczeństwa (Filek 2004). Urzędnik naruszający prawo i zasady etyczne nie tylko godzi w istotę swojej służby, ale również wpływa na zachowanie interesantów i poziom zaufania do administracji publicznej (Boć 2004).

Prawo do dobrej administracji a normy etyczne

Prawo do dobrej administracji	Ogólne zasady etyki
Art. 41 ust 1 Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	**Praworządność –** prawo do rozpatrzenia sprawy zgodnie z obowiązującym prawem **Sprawiedliwość –** prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy **Bezstronność –** prawo do bezstronnego rozpatrzenia sprawy **Terminowość –** prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie
Art. 41 ust 2 Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.	**Jawność –** prawo do informacji publicznej **Poufność** – prawo do nieinformowania osób trzecich o sprawach ich niedotyczących **Tajemnica zawodowa** – prawo urzędnika do odmowy udzielenia informacji, która nie stanowi informacji publicznej
Art. 41 ust 3 Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.	**Odpowiedzialność –** prawo domagania się naprawienia szkody spowodowanej przez pracowników administracji publicznej
Art. 41 ust 4 Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.	**Przejrzystość –** prawo do zapoznania się z aktami prawnymi w języku swojego kraju oraz prowadzenia w tym języku korespondencji

W art. 7 kpa ustawodawca wskazał, że 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. Wskazane wartości kształtują rzetelną postawę pracownika służby publicznej. Pracownik rzetelny dotrzymuje zobowiązań, kieruje się prawem, jest odpowiedzialny, lojalny i sumienny (Suchanek 2010). Jest również bezstronny w sprawach przekonań religijnych,

światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym (Konstytucja RP, art. 25 ust. 2). Takie zachowanie urzędnika wynika również z treści art. 8 § 1 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Bezstronność – podobnie jak praworządność – pozwala na budowanie zaufania stron postępowania do administracji publicznej. Trzecią wartością, która pozwala realizować tę zasadę jest odpowiedzialność. Jest to cecha należąca do kategorii umiejętności miękkich, która powinna stać się nadrzędną cechą charakteru pracowników administracji publicznej. Standardem dobrej administracji jest odpowiedzialność urzędników ujęta w art. 41 ust. 3 Karty Praw Podstawowych, na mocy którego każdy obywatel UE ma prawo do żądania zadośćuczynienia za szkody powstałe wskutek błędnie wydanej decyzji lub niewłaściwego postępowania pracownika administracji publicznej (Princ 2017; Szczerba, Pietrzecka 2020). Według T. Barankiewicza (2014) standardy współczesnej administracji wiążą się z postawą odpowiedzialności urzędnika – zarówno osobistej (odpowiedzialność karna, cywilna, majątkowa, porządkowa), jak też odpowiedzialności przed społeczeństwem oraz własnym sumieniem. Specyfika służby publicznej powoduje, że poza odpowiedzialnością jednostkową wskazuje się również odpowiedzialność zbiorową (Czakon 2018). Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności cywilnej, bowiem zgodnie z art. 417 Kodeksu cywilnego za szkody spowodowane przez urzędników działających na stanowiskach publicznych odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Do kodeksu cywilnego odsyłają również przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Jedną z zasad prawa do dobrej administracji jest terminowość. Pracownik administracji publicznej ponosi odpowiedzialność za niezałatwienie sprawy w terminie. Zgodnie z art. 38 kpa pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. Odpowiedzialność dyscyplinarna uregulowana została w art.108 § 1 Kodeksu pracy. ustawodawca wskazał, że za nieprzestrzeganie przez pracownika

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, pracodawca może stosować karę upomnienia lub karę nagany. Kara ta może być nakładana również za zachowania nieetyczne.

Szczególny rodzaj odpowiedzialności dotyczy czynów o charakterze korupcyjnym. W art. 228 i 231 Kodeksu karnego ustawodawca wprowadza kary za czyny zabronione osób sprawujących funkcje publiczne: łapówkarstwo, nadużycie władzy, niedopełnienie obowiązków służbowych. Nie jest czynem karalnym, chociaż nagannym etycznie, nepotyzm lub kumoterstwo. A to właśnie tego typu działania powodują, że społeczeństwo oczekuje większej przejrzystości w działaniach administracyjnych, a szczególnie cenione są takie wartości jak: uczciwość, rzetelność czy apolityczność (Rozmus 2012). W tym kontekście pojawia się pojęcie odpowiedzialności za działania nieetyczne nie stanowiące czynów spenalizowanych w prawie karnym. Wiele z nich nie podlega żadnym karom uregulowanym prawnie, ale nie oznacza to, że nieetycznie zachowujący się pracownik nie ponosi żadnych konsekwencji. Ich zakres uwarunkowany jest przez obowiązującą kulturę organizacyjną i postawę zarządzającego (kierownika, lidera). Co do zasady brak przestrzegania zasad etycznych może wiązać się z konsekwencjami dwojakiego rodzaju: odpowiedzialnością moralną (odpowiedzialność przed własnym sumieniem) oraz negatywną oceną pracownika (Strzelecki, 2007).

Prawo do dobrej administracji a Kodeks postępowania administracyjnego

Prawo do dobrej administracji	Ogólne zasady zawarte w kpa
Art. 41 ust 1 Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	Art. 6. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Art. 8. § 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. Art. 24. § 1. Pracownik organu administracji publicznej podlega

	wyłączeniu od udziału w postępowaniu (…)§ 3. Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. § 4. Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. Art. 35. § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Art. 12. § 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie
Art. 41 ust 2 Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.	Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Art. 7b. 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 postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Art. 9. 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. Art. 104. § 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Art. 107. § 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 (…).
Art. 41 ust 3 Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.	Art. 9. (…) 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. Art. 10. § 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. Art. 11. Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możności doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Art. 15. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Art. 16. § 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne

	rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. § 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. § 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.
Art. 41 ust 4 Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.	Art. 7. 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. Art. 260b. § 1. Wniosek o udzielenie pomocy podlega rozpatrzeniu, jeżeli zawiera uzasadnienie i został sporządzony w języku urzędowym Unii Europejskiej.

Realizacja prawa do dobrej administracji wymaga ukształtowania odpowiedniej postawy pracownika, a jako podstawa *good governance* opartego na współpracy i podporządkowaniu funkcjonowania administracji publicznej oczekiwaniom obywateli wymaga zapewnienia kompetencji merytorycznych i etycznych. Zorientowanie na klienta wymaga zmiany w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich jego obszarach. Szczególną rolę w tym zakresie pełni etyka, przy czym wartości etyczne nie powinny być ograniczane wyłącznie do kształtowania stosunku urzędników do interesantów, ale również powinny być uwzględniane w systemie motywacji i ocenie pracownika. Postawa pracownika wpływa na ocenę jakości jego pracy, kształtuje pozytywny wizerunek urzędu i buduje zaufanie do administracji publicznej. System motywacyjny powinien promować profesjonalizm i wysoką jakość relacji z klientem oraz zachowania zgodne z wartościami etycznymi promowanymi przez urząd (Seredocha 2013). Narzędziem wspomagającym kształtowanie takiej postawy może być kodeks etyki, który wskazuje pożądane zachowania i precyzuje standardy moralnego postępowania (Szonert 2017).

Europejski Kodeks Dobrej Administracji

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Konkretyzacją przepisów art. 41 Karty praw podstawowych (prawo do dobrej administracji) zawarta została w dnu 6 września 2001 roku w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej). W 27 artykułach znalazły się zasady dobrego postępowania oparte na normach zawartych w prawie (unijnym i krajowym państw członkowskich), zaleceniach zawartych w rezolucjach Komisji Europejskiej oraz wynikających z orzecznictwa TSUE oraz w zaleceniach i rezolucjach Rady Europy. Są to przepisy proceduralne, które przyjęły formę zasad pozwalających na realizację prawa do dobrej administracji oraz zasad *good governance*. Są one przeznaczone nie tylko dla administracji unijnej, ale również administracji narodowych.

W 2002 roku A. Zoll (Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji) wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w zakresie wdrożenia w życie zasad EKDA poprzez wydanie polecenia organom administracji rządowej oraz zalecenia organom samorządu terytorialnego (RPO 2002). Zgodnie z treścią art. 1 Kodeksu, jego postanowienia powinny być stosowane przez wszystkie organy władzy i urzędników w stosunkach z jednostką. W ujęciu przedmiotowym, przepisy Kodeksu znajdują zastosowanie przy wydawaniu aktów i podejmowaniu innych czynności w zewnętrznym obrocie prawnym oraz wszystkich innych działaniach indywidualnych urzędnika. Pojęcie urzędnika jest Traktowane bardzo szeroko i jak podkreśla J. Świątkiewicz (2007) „Urzędnikiem, w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 4 lit. b, jest przy tym nie tylko funkcjonariusz Wspólnoty mający wyraźnie określony formalnie taki status (np. w Polsce przez ustawę z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218), czy ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953) – ale także każdy inny pracownik (funkcjonariusz) zatrudniony w instytucjach Wspólnoty” (s. 17).

Zakres podmiotowy i przedmiotowy EKDA (Świątkiewicz 2007)

Przepisy ogólne (art. 1)	W swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy będą przestrzegać zasad zapisanych w Kodeksie dobrej praktyki administracyjnej
Podmiotowy zakres obowiązywania (art. 2)	1. Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników i innych pracowników, objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostką. Pojęcie „urzędnika" dotyczy w dalszym ciągu zarówno urzędników, jak i pozostałych pracowników. 2. Instytucje i ich administracje podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania przepisów niniejszego Kodeksu również przez osoby działające na ich rzecz, np. przez osoby zatrudniane w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców oddelegowanych przez krajowe służby publiczne i praktykantów. 3. Pojęcie „jednostka" obejmuje osoby fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowanej siedziby znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich czy też nie. 4. W rozumieniu niniejszego Kodeksu a) pojęcie „instytucji" obejmuje instytucje lub organy Wspólnoty; b) pojęcie urzędnika obejmuje urzędników lub pozostałych funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.
Rzeczowy zakres obowiązywania (art. 3)	1. Niniejszy Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdujące zastosowanie w stosunku do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają szczególnym przepisom. 2. Zasady przedstawione w niniejszym Kodeksie nie obowiązują w stosunku do relacji między instytucją a zatrudnionymi w niej urzędnikami. Te stosunki podlegają przepisom o statusie urzędników.

W treści EKDA uregulowane zostały ogólne zasady i wartości, które powinny obowiązywać w relacjach pomiędzy administracją publiczną a obywatelami. Zasady te można podzielić na kilka grup. Zdaniem T. Barankiewicza (2014) zasady EKDA można usystematyzować w ramach dwóch grup: zasady i wartości proceduralne oraz zasady określające społecznie oczekiwane postawy urzędnika. Z kolei A. Szczerba i M. Pietrzecka (2020) dokonały podziału zasad EKDA na trzy grupy: zasady dotyczące stosownego zachowania się urzędnika w toku postępowania, zasady określające relacje między urzędnikiem a podmiotem administrowanym oraz zasady dotyczące

podejmowania decyzji i jej kształtu – z dodatkowym wydzieleniem zasady praworządności jako zasady naczelnej.

Zasada praworządności, zgodnie z art. 4 EKDA (Świątkiewicz 2007), stanowi, że „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". Przestrzeganie prawa jest również naczelną koncepcji dobrego zarządzania i prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 Karty praw podstawowych. Jest po podstawowa zasada państwa prawa i państwa demokratycznego.

Zasady i wartości proceduralne według T. Barankieiwcza (2014) to – obok zasady praworządności – zasada bezstronności i obiektywności, zasada neutralności politycznej oraz zasada jawności i zachowania tajemnicy. Zasady te można uzupełnić o podział A. Szczerby i M. Pietrzeckiej (2020) o zasady określające relacje między urzędnikiem a podmiotem administrowanym, do których zaliczyć należy zasadę niedyskryminowania, zasadę proporcjonalności i zasadę zakazu nadużywania uprawnień. Do tej grupy należy również ochrona danych oraz zasady dotyczące dostępu do informacji publicznej.

Zasady i wartości proceduralne określające relacje między urzędnikiem a podmiotem administrowanym (Świątkiewicz 2007)

Zasada bezstronności i niezależności (art. 8)	1. 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. 2. 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 obiektywności (art. 9)	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.
Zasada niedyskryminowania (art. 5)	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 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.
Zasada proporcjonalności (art. 6)	1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na sprawiedliwe wyważanie praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.
Zasada zakazu nadużywania uprawnień (art. 7)	Urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą właściwych 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.
Zasada ochrony danych (art. 21)	1. Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (EWG) 45/2001 o ochronie osób fizycznych przy przetwarzaniu danych osobowych przez organy i instytucje Wspólnoty oraz o swobodnym obrocie danymi. 2. Urzędnik zaniecha w szczególności przetwarzania danych osobowych do celów bezprawnych oraz zaniecha przekazania takich danych osobom nieuprawnionym
Zasada udzielenia informacji (art. 22)	1. 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. 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 zainteresowaną jednostkę zgodnie z art. 18 niniejszego

	Kodeksu o przyczynach, dlaczego nie może przekazać żądanych informacji. 4. Wnioski o udzielenie informacji w sprawach, za które dany urzędnik nie jest odpowiedzialny, przekazuje je do właściwej osoby, podając zgłaszającemu nazwisko i numer telefonu tej osoby. Prośby o udzielenie informacji dotyczących innej instytucji lub innego organu Wspólnoty urzędnik przekazuje do tej instytucji lub do tego organu. 5. W razie potrzeby urzędnik skieruje jednostkę, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie informacji do jednostki organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnej za informowanie obywateli.
Zasada umożliwienia dostępu do publicznych dokumentów (art. 23)	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) 1049/200131. 2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnego wniosku o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, zasugeruje on zainteresowanym sformułowanie przez nich stosownego wniosku na piśmie.

W przypadku wszystkich wymienionych zasad szczególną uwagę przywiązuje się do znaczącej pozycji i roli administracji publicznej w społeczeństwie demokratycznym. Władcza pozycja administracji powoduje, że podmiot administrowany (osoba fizyczna lub dowolny podmiot) objęty powinien być dodatkową ochrona prawną. Temu samemu celowi służą zasady określające społecznie oczekiwane postawy urzędnika według T. Barankiewicza (2014) to zasada uprzejmości i życzliwości. Według podziału A. Szczerby i M. Pietrzeckiej (2020) do grupy zasad dotyczących stosownego zachowania się urzędnika w toku postępowania zaliczyć można również oczekiwania prawnie uzasadnione i zasadę uczciwości. Wskazany katalog wartości i zasad dotyczy podmiotu zasad etycznych, czyli pracownikach administracji publicznej. Służba publiczna, czyli wykonywanie zadań państwa na rzecz obywateli, wymaga sprawnie funkcjonującej administracji publicznej. „Sprawna administracja" nie tylko działa prawidłowo zgodnie z przeznaczeniem, ale zapewnia usługi wysokiej jakości świadczone prze kompetentnych i życzliwych pracowników. Wskazane wartości etyczne tworzą zatem wzorzec urzędnika administracji publicznej, przy czym zasada uczciwości i życzliwości dotyczy nie tylko relacji urzędnik – obywatel, ale również sposobu traktowania współpracowników, przełożonych i podwładnych.

Zasady określające społecznie oczekiwane postawy i stosowne zachowanie się urzędnika w toku postępowania (Świątkiewicz 2007)

Zasada uprzejmości (art. 12)	1. 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. 2. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy w danej sprawie, kieruje obywatela do urzędnika właściwego. 3. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik przeprasza za to i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w jak najwłaściwszy sposób, informując o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z art. 19 Kodeksu.
Oczekiwania prawnie uzasadnione oraz konsekwentne działanie i doradztwo (art. 10)	1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. 2. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. 3. W razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy.
Zasada uczciwości (art. 11)	Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.

Wskazano wcześniej, że A. Szczerba i M. Pietrzecka (2020) dokonały podziału zasad EKDA na trzy grupy. Obok zasad dotyczących stosownego zachowania się urzędnika w toku postępowania i zasad określających relacje między urzędnikiem a obywatelami, wskazały w EKDA zasady dotyczące podejmowania decyzji i jej kształtu.

Zasady te można określić mianem zasad technicznych, ponieważ regulują kwestie związane z językiem korespondencji z obywatelami, potwierdzania odbioru korespondencji i jej rejestrowania, przyjmowania oświadczeń i udzielania informacji, obowiązku uzasadniania decyzji i informowania o tym zainteresowane strony.

Zasady dotyczące podejmowania decyzji i jej kształtu (Świątkiewicz 2007)

Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art.13)	Urzędnik zapewni, że każdy obywatel Unii lub każda pojedyncza osoba, która zwróci się na piśmie do instytucji w jednym z języków traktatu, otrzyma odpowiedź w tym samym języku. Zasada ta obowiązuje także w miarę możliwości do osób prawnych jak i stowarzyszeń (organizacji pozarządowych) oraz podmiotów gospodarczych.
Zasada potwierdzenia odbioru i podania nazwiska właściwego urzędnika (art.14)	1. W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji lub każdego skierowanego do niej zażalenia, chyba że w tym terminie można przekazać merytorycznie uzasadnioną odpowiedź. 2. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą oraz jego stanowisko służbowe. 3. Nie ma konieczności przekazywania potwierdzenia odbioru ani odpowiedzi w przypadkach, w których pisma lub zażalenia spełniają znamiona nadużycia ze względu na ich nadmierną liczbę, ciągłe powtarzanie lub bezsensowny charakter.
Zasada zobowiązania do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15)	1.W przypadku skierowania lub przekazania adresowanego do instytucji pisma lub zażalenia do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub zażalenia, ich jednostki organizacyjne zapewnią, że akta niezwłocznie zostaną przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji. 2. Jednostka organizacyjna, do której pierwotnie wpłynęło pismo lub zażalenie, informuje wnoszącego o dalszym przekazaniu sprawy, podając przy tym nazwisko i numer telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane. 3. Urzędnik zwróci uwagę osób lub innych jednostek na ewentualne błędy i braki w dokumentach, dając im możliwość ich skorygowania.
Zasada wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16)	1. W przypadkach, dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewni przestrzeganie praw do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji. 2. W przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia
Zasada terminowości (stosownego terminu podjęcia decyzji – art. 17)	1. Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w żadnym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do przekazywania odpowiedzi na informacje administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz

	z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia koniecznych decyzji. 2. Jeżeli ze względu na złożony charakter sprawy decyzja w sprawie wniosku lub zażalenia nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik przekaże wnoszącemu stosowną wiadomość możliwie jak najszybciej. W takim wypadku o ostatecznej decyzji należy poinformować wnoszącego w możliwie najkrótszym terminie.
Zasada obowiązku uzasadnienia decyzji (art. 18)	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.
Zasada informacji o możliwościach odwołania (art. 19)	1. Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Podaje się w szczególności rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można je wnosić oraz terminy ich wnoszenia. 2. W decyzjach należy zamieścić w szczególności informację o możliwości wszczęcia postępowań sądowych oraz skierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z warunkami ustalonymi w art. 230 i 195 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
Zasada powiadomienia o wydanej decyzji (art. 20)	1. Urzędnik zapewni, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek, zostaną przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po wydaniu tych decyzji. 2. Urzędnik powstrzyma się od powiadomienia innych jednostek o wydanej decyzji dopóty, dopóki nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy
Zasada prowadzenia rejestrów (art. 24)	Jednostki organizacyjne instytucji są zobowiązane do prowadzenia stosownych rejestrów poczty przychodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów i podjętych przez nie działań.

Analiza treści EKDA pozwala wskazać jeszcze jedną grupę zasad, która wiąże się z promocją jego treści i odpowiedzialnością za przestrzeganie zawartych w nim zasad. Dla skuteczności realizacji zasad uregulowanych w EKDA (jako przepisów postępowania przed organami) konieczne jest ich popularyzowanie i promocja. Tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie skutecznej ochrony praw i interesów obywateli. Jak podkreśla J. Świątkiewicz (2007) „Sprawa nie sprowadza się zatem do formalnej publikacji Kodeksu w urzędowym zbiorze przepisów prawnych i przyjęcia fikcji znajomości przepisów prawidłowo ogłoszonych (art. 25 ust. 2 – w pierwszej części zdania). Kodeks zaleca także inne, niekiedy bardziej skuteczne, formy informowania obywateli i innych podmiotów o jego przepisach – jak internet, czy broszury" (s. 40).

Zasady regulujące przestrzeganie zasad EKDA (Świątkiewicz 2007)

Informacja o Kodeksie (art. 25)	1. Instytucja podejmuje skuteczne działania na rzecz poinformowania jednostki o prawach, jakie przysługują jej w ramach niniejszego Kodeksu. Instytucja udostępnia treść Kodeksu w miarę możliwości w formie elektronicznej na głównej stronie swojego portalu internetowego. 2. Komisja w imieniu wszystkich instytucji opublikuje Kodeks i rozprowadzi go w postaci broszury wśród obywateli.
Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26)	Od wszelkich zaniedbań dotyczących wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, których dopuści się instytucja lub urzędnik, można złożyć, zgodnie z art. 195 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i zgodnie ze statutem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Omawiany Kodeks jest dokumentem w sposób szczegółowy określającym zasady dobrej administracji. Stosowanie EKDA nie jest obligatoryjne, ponieważ ma on jedynie charakter instrukcji dla unijnych urzędników i organów. Słusznie zwracają uwagę A. Szczerba i M. Pietrzecka (2020), że „Pełni też rolę pewnego rodzaju regulaminu wewnętrznego, uściślając zasady postępowania administracji i działalności w obszarze tzw. „luzów decyzyjnych", przy zaistnieniu których normy prawne zezwalają organom na działanie uznaniowe lub stosują wyrażenia niedookreślone i niezdefiniowane" (s. 62). Zasady zawarte w EKDA traktowane są jako tzw. miękkie prawo, które jest niezbędne do wdrożenia koncepcji dobrej administracji.

Powiązanie zasad dobrego rządzenia, prawo do dobrej administracji (art. 41 Prawa dobrej administracji) oraz zasad etycznych (Zasady EKDA)

Zasady dobrego rządzenia	Prawo do dobrej administracji	Zasady EKDA ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej
Uczestnictwo (współuczestnictwo na równych prawach) – wszyscy obywatele uczestniczą w procesie rządzenia w formie bezpośredniej lub pośredniej		
Praworządność (legalizm) – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa, z uwzględnieniem przestrzegania praw człowieka. Podstawą są dobrze skonstruowane ramy prawne, gwarantujące przestrzeganie praw człowieka, niezawisłe sądownictwo i nieskorumpowana administracja.	Art. 41 ust 1 Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	Art. 4 zasada praworządności i obowiązek działania urzędnika zgodnie z regulacjami i procedurami określonymi w przepisach prawnych.
Przejrzystość – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna, zrozumiale prezentowana oraz przekazywana osobom, których dane decyzje dotyczą. Obywatele powinni mieć prawo do obserwowania pracy urzędników i organów administracji publicznej oraz kontroli	Art. 41 ust 2 Prawo to obejmuje: d) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; e) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności	Artykuł 10 Oczekiwania prawnie uzasadnione oraz konsekwentne działanie i doradztwo. Urzędnik działa konsekwentnie i zgodnie z działalnością administracyjną, przestrzega praktyk administracyjnych oraz uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki – służąc poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania Artykuł 22 Wnioski o udzielenie informacji Urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę

wydawanych prze nic decyzji. Z tego powodu decyzje powinny być oparte na czytelnych regułach oraz powinny umożliwiać przekazywanie informacji o podjętych działaniach i rozstrzygnięciach. Ma to szczególne znaczenie dla stron i osób bezpośrednio w sprawę zaangażowanych (różne formy realizacji prawa do informacji)	oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; f) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.	udostępnia żądane informacje oraz udzieli porady co do wszczęcia postępowania – w zakresie swoich kompetencji. Informacja powinna być jasna i zrozumiała. Jeśli wniosek o udzielenie informacji dotyczy sprawy, w której urzędnik nie jest właściwy odpowiedzialny – przekazuje je do właściwej osoby. Artykuł 23 Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami w przepisach prawa.
Odpowiadanie na potrzeby – instytucje współuczestniczące w rządzeniu biorą pod uwagę potrzeby obywateli i interesariuszy. Potrzeby te zaspokajane są w miarę możliwości na bieżąco (lub w najszybszym możliwym terminie).	Art. 41 ust 4 Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Art. 41 ust. 1 Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	Artykuł 6 Zasada proporcjonalności. Urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu, nie będą wiązać się ograniczaniem praw obywateli lub nakładaniem na nich obciążeń. Artykuł 13 Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela – w jednym z języków traktatu, otrzyma Artykuł 17 Stosowny termin podjęcia decyzji. Decyzja powinna zostać podjęta w stosownym terminie, niezwłocznie, w żadnym razie nie później niż w dwa

		miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia.
Konsensus – konieczne jest wypracowywanie szerokich konsensusów odpowiadających na teraźniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa jako całości. Podstawą jest partnerstwo i dialog społeczny pozwalające na wypracowanie konsensusu w ramach rozbieżnych dążeń. Decyzji musi uwzględniać interes ogółu i odnosić się do perspektywy długofalowej, co wymaga zrozumienia uwarunkowań kulturowych, społecznych i historycznych.		Artykuł 7 Zakaz nadużywania uprawnień. Urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą właściwych 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.
Równość i włączanie – wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania na proces rządzenia. Wszyscy członkowie społeczeństwa – również grupy ekonomicznie słabsze zgodnie z zasadą sprawiedliwości – powinni mieć udział w podejmowaniu kluczowych decyzji. Istotne jest zapewnienie warunków eliminujących wykluczenie społeczne.	Art. 41 ust. 1 Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	Artykuł 5 Zasada niedyskryminowania przy rozpatrywaniu wniosków – osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. Urzędnik powstrzyma się od 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.

		Artykuł 8 Zasada bezstronności i niezależności. Urzędnik powstrzyma się od arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu interes osobisty, rodzinny lub narodowy.
Efektywność – efekty rządzenia odpowiadają na potrzeby społeczne, przy czym powinny uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska. Skuteczność i wydajność oznacza uwzględnienie interesu społeczeństwa, przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów.		
Odpowiedzialność – wszystkie instytucje odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem oraz interesariuszy, na których oddziałują. Odpowiedzialność jest ściśle powiązana z przejrzystością i legalizmem. Wymóg ten jest kierowany do wszystkich uczestników społeczeństwa.	Art. 41 ust 3 Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.	Artykuł 20 Powiadomienie o wydanej decyzji 1. Urzędnik zapewni, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek, zostaną przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po wydaniu tych decyzji. 2. Urzędnik powstrzyma się od powiadomienia innych jednostek o wydanej decyzji dopóty, dopóki nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy.

„Etyka zawodowa menadżerów jest wyrazem moralnych przekonań środowiska zawodowego i społeczeństwa, wskazuje na służebną rolę względem klientów, współpracowników, kapitałodawców i wszystkich innych zainteresowanych działaniem przedsiębiorstwa"
(Korzeniowski, 2010, s. 20).

CZĘŚĆ II

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI A WARTOŚCI ETYCZNE

Liczne zmiany w prawie dotyczyły również prawa do dobrej administracji. Wprowadzone przepisy miały na celu usprawnienie procesów administracyjnych i zapewnienie obywatelom lepszej jakości obsługi przez organy administracji publicznej. Powstaje pytanie, czy w obecnym systemie prawnym istnieje odpowiednie miejsce dla etyki. Prawo do dobrej administracji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Oznacza ono, że obywatele mają prawo do rzetelnego, sprawiedliwego i skutecznego postępowania ze strony organów administracji publicznej. To prawo gwarantuje im ochronę ich praw i wolności, a także zapewnia transparentność i odpowiedzialność organów administracyjnych.

Prawo do dobrej administracji jest istotnym elementem systemu prawnego, który zapewnia obywatelom możliwość uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji administracyjnych oraz gwarantuje im ochronę ich praw i interesów. Jest to zatem fundamentalne prawo, którego celem jest zapewnienie sprawiedliwości, przejrzystości i uczciwości w działaniu organów administracji publicznej. Prawo do dobrej administracji nie może istnieć bez wartości etycznych, które powinny być przestrzegane przez organy administracyjne. Należy do nich przede wszystkim zasada legalności, która nakazuje, że działania organów administracji muszą być oparte na przepisach prawa i nie mogą naruszać praw jednostek. Organy administracji publicznej powinny działać w sposób jawny i dostępny dla obywateli, udostępniając informacje o swoich działaniach oraz umożliwiając skuteczne korzystanie z prawa do informacji publicznej. Transparentność jest niezbędna dla zapewnienia zaufania społeczeństwa do organów administracji, a także dla skutecznego kontroli społecznej nad ich działaniami. Odpowiedzialność za konsekwencje podejmowanych działań oznacza również umiejętność rozwiązywania problemów administracyjnych w sposób skuteczny i efektywny, z poszanowaniem praw obywateli i zgodnie z zasadami sprawiedliwości. Prawo do dobrej administracji jest zatem nie tylko narzędziem ochrony praw jednostek, ale także stanowi fundament dla wartości etycznych, które powinny być przestrzegane przez organy administracji publicznej. Jest to ważne zarówno dla zapewnienia sprawiedliwości i równości w działaniu administracji, jak i dla budowania zaufania społecznego oraz skutecznego funkcjonowania państwa. W związku z tym, należy podkreślić wagę prawnego uregulowania prawa do dobrej administracji oraz konsekwentne przestrzeganie wartości etycznych przez organy administracji publicznej. Tylko w ten sposób można zagwarantować skuteczne i sprawiedliwe funkcjonowanie systemu administracyjnego, z korzyścią dla wszystkich obywateli.

Etyka jest nieodłączną częścią prawa i powinna być uwzględniana we wszystkich jego dziedzinach. Bez etyki, prawo traci swoje znaczenie i staje się jedynie zbiorem formalnych przepisów. Organom administracji publicznej powinno zależeć na zapewnieniu obywatelom jak najlepszej jakości obsługi i ochronie ich praw. Warto również pamiętać, że etyka nie dotyczy tylko organów administracyjnych, ale także obywateli. Przestrzeganie prawa i szacunek dla innych ludzi są podstawowymi wartościami, które powinny być wpisane w nasze postępowanie.

Prawo a wartości etyczne administracji publicznej. Miejsce etyki w systemie prawnym

Eliza Satma

Istota i pojęcie etyki

Punktem wyjścia rozważań jest pojęcie etyki. Słowo to wywodzi się z greckiego „*ta ēthikȁ*", które oznacza „traktat o obyczajach" oraz od „*ēthos*" oznaczającego „obyczaj", „charakter" (Falenta, 2019, s. 41). W zależności od zastosowanego podejścia może ono przyjmować wiele znaczeń. Wśród nich wskazać można następujące ujęcia etyki:

1) w sensie potocznym – ogół norm moralnych uznawanych przez pewną zbiorowość w danym czasie, które stanowią punkt odniesienia dla oceny i regulacji postępowania zapewniającego integrację społeczności wokół wybranych wartości,
2) w sensie filozoficznym – nauka dotycząca moralności, która rozpatrywana może być w ujęciu normatywnym (etyka normatywna) lub w ujęciu opisowo-wyjaśniającym (etyka opisowa) (Zadroga, 2009, s. 24).

Etyka ujmowana w sensie filozoficznym, jak wskazano, umożliwia wyróżnienie dwóch działów etyki. Etyka normatywna koncentruje się na formułowaniu norm postępowania, czyli reguł, zaleceń, wskazań dotyczących tego, jak ludzie powinni się zachowywać. Normy te przyjmują najczęściej postać kompleksowych systemów, tzw. deontologii (z greckiego *deon* – to, co obowiązkowe, niezbędne, właściwe) (Nawrot, 2019, s. 12). Systemy te regulują zachowania jednostek przynależących do określonych grup, głównie zawodowych, jak stanowiący obiekt zainteresowania niniejszej pracy, pracownicy administracji publicznej. Jednocześnie, jak podkreśla O. Nawrot (2019), etyka normatywna skupia się na formułowaniu norm, nie opisując rzeczywistości, lecz skierowana jest na przyszłe zachowania objętych normami jednostek (s. 12). Natomiast etyka opisowa skupia się na opisie, analizie oraz wyjaśnianiu zjawisk moralnych. W jej ramach badaniu podlegają rozpowszechnione w danym miejscu i czasie sposoby postępowania jednostek przynależnych do danej grupy, racje kształtujące zachowania przynależne do strefy moralności, czynniki je modyfikujące oraz związki i różnice zachodzące pomiędzy systemem norm moralnych a innymi systemami oraz pomiędzy różnymi systemami moralnymi (Hämäläinen, 2016, s. 1-6).

W literaturze, obok wskazanych rodzajów etyki, wymienia się także metaetykę. Stanowi ona metodę (teorię), która zajmuje się logiczną analizą języka etyki oraz jej metodologią (Encyklopedia PWN, www). Jak podkreślają C. Bartneck, C. Lütge, A. Wagner i S. Welsh (2021), metaetyka dotyczy w szczególności spraw egzystencji (ontologia), znaczenia (semantyka) oraz wiedzy (epistemologia). Pierwsza z nich odnosi się do opisu tego, jakie cechy świata mają moralne znaczenie lub wartość. Semantyka natomiast odnosi się do ujęcia znaczenia terminów moralnych, takich jak dobro i zło. Epistemologia moralna z kolei jest opisem tego, jak można poznać prawdę moralną (s. 20-21).

Inna z przedstawianych w literaturze definicji etyki pozwala wskazać, że zajmuje się ona analizą zjawisk moralnych, z których można zasadnie wyprowadzić normy ludzkiego postępowania. Etyka koncentruje się na takich zagadnieniach jak dobro, powinność moralna, sumienie, odpowiedzialność, wpływ działania moralnie dobrego i moralnie złego na naturę człowieka oraz społeczeństwo (Filek, 2004, s. 23). Natomiast w ujęciu proponowanym przez L. Zbiegień-Maciąg (1996, s. 7), etyka jest nauką o tym, co moralne, formułuje zasady moralnego postępowania, a także reguluje postawy jednych ludzi wobec drugich. Z kolei normy i zasady moralne, jak podkreśla W. Leoński (2016), „pokazują, jak człowiek powinien postępować w danej sytuacji, przedstawiają mu, jakie działanie jest pozytywne, a jakie naganne" (s.259). Wskazać zatem można, że etyka stanowi naukę, która zajmuje się normami postępowania oraz moralności człowieka.

Z. Szonert (2017, s. 41) wskazuje, że celem etyki jest dążenie do źródeł moralności. Skupia się ona na analizowaniu efektów przestrzegania zasad i norm moralnych, a także skutków wynikających z ich lekceważenia. Zdaniem tego autora etyka odnosi się także do określania podstaw filozoficznych dla przestrzegania nakazów moralnych. Tym samym istota etyki sprowadza się do ustalania i wyjaśniania takich pojęć jak: dobro, zło, sumienie, powinność, odpowiedzialność. Ponadto zajmuje się ona także wyznaczaniem zasad i norm postępowania, które pozostaje zgodne z ogólnie przyjętą w danej społeczności moralnością.

Szczególnym rodzajem etyki, ściśle związanym z tematyką niniejszej pracy, jest etyka zawodowa. Przede wszystkim różni się ona od etyki ogólnej tym, iż ma ona charakter relatywny, wynikający z konwencji lub umowy pomiędzy członkami danej grupy zawodowej (Filek, 2004, s. 35). Jak wskazuje M. Środa (1995) etyka zawodowa „ułatwia wykonywanie danego zawodu, wpływa na jego prestiż, pomaga w rozwiązywaniu konfliktów, przyspiesza podejmowanie decyzji, daje wskazówki obyczajowe i dotyczące perfekcjonizmu zawodowego, zakreśla i uzasadnia granice odstępstwa od norm powszechnych, nakazuje w pewnych wypadkach traktować obowiązki ogólnie uznane za nadzwyczajne jako podstawowe" (s. 11). Jak podkreśla z kolei J. Sikora (1998), na etykę zawodową składają się następujące elementy:

1) właściwa dla danego zawodu konkretyzacja ogólnie uznanych w społeczeństwie wymogów moralnych,
2) swoista w każdym systemie moralności zawodowej hierarchia wartości,
3) swoisty, preferowany przez grupę zawodową sposób rozwiązywania konfliktów wartości moralnych (s. 183).

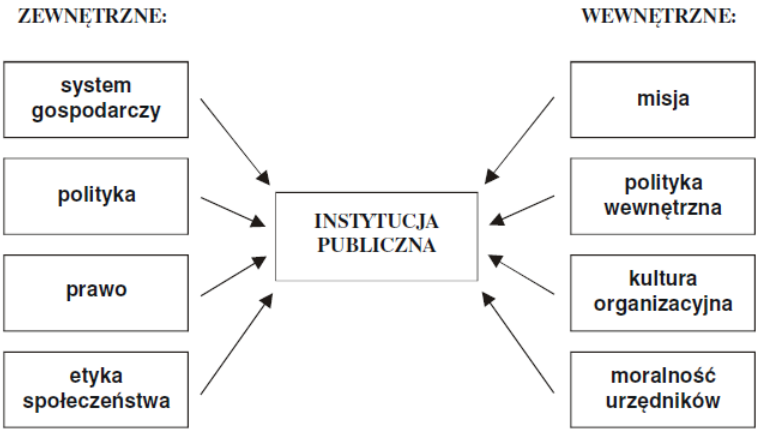
Ściśle związane z etyką zawodową jest także zagadnienie etosu. J. Hołówka (2012) pod pojęciem tym rozumie „przywiązanie do pewnych koncepcji i zasad etycznych w sposób praktyczny i łatwo egzekwowalny. Kluczowe znaczenie ma tu właśnie owa egzekwowalność. Sprawia ona, że odwoływanie się (...) się do etyki jest bezwartościowe, jeśli uprzednio nie sformułowano w jasny sposób i nie przyjęto zasad etosu" (s. 55). Tym samym zauważyć można, że o jakości pracy danej osoby, w tym urzędnika administracji publicznej, nie decydują przepisy ani kodeksy etyki, lecz właśnie ów etos. Stanowi on bowiem zespół uznanych i praktykowanych w danej grupie wartości i powinności moralnych. Bez niego niemożliwe jest wdrożenie zasad etycznego postępowania, albowiem to etos stanowi podstawę prawości moralnej (etycznej) danej grupy.

P. Falenta (2019, s. 44) wskazuje, że etyka administracji publicznej wynika przede wszystkim z prawa do dobrej administracji publicznej. Podkreśla on także, że prowadzi ona do zastępowania postawy władczej przedstawicieli administracji publicznej postawą usługową, a nawet partnerską, w zależności od stopnia świadomości prawnej obywateli.

Warto zatem wskazać, jakie czynniki kształtują poziom etyki w instytucji publicznej. Czynniki te przedstawione zostały na rysunku 1.

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 1, na poziom etyczny instytucji publicznych składa się wiele czynników. Część z nich ma charakter zewnętrzny względem instytucji. Wśród takich oddziaływań wskazać można poziom gospodarki, system polityczny, poziom i jakość prawa oraz obowiązujący w danym społeczeństwie zestaw norm i obyczajów. Druga grupa czynników ma charakter wewnętrzny. Zaliczają się do nich takie aspekty jak misja instytucji, polityka wewnętrzna oraz kultura organizacyjna, a także poziom moralny urzędników.

Czynniki kształtujące poziom etyki w instytucji publicznej (Filek, 2004, s. 37)



Na zakończenie warto podkreślić, za K. Dziedzicem i O. Jabłonko (2019), że „etyka w administracji publicznej ma za zadanie wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów wyznaczonych im zadań w sposób poprawny" (s. 264). Tym samym etyka zawodowa, jako zbiór norm i zasad postępowania zgodnego z wytycznymi moralnymi i etosem zawodu (w tym przypadku urzędnika) stanowią ważny drogowskaz w realizacji zadań związanych z jego wykonywaniem.

Etyka w aktach prawa powszechnie obowiązującego – przegląd prawa europejskiego i krajowego

Jednym z czynników kształtujących normy etyczne w instytucjach publicznych, jest obowiązujące w danym kraju prawo. To prawo – również tzw. miękkie – wyznacza granice zachowań pracowników zatrudnionych w urzędach publicznych (Filek 2004). Ramy zachowań etycznych w administracji publicznej ustanawiają w krajach Unii Europejskiej między innymi Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2000) 10, Karta Praw Podstawowych oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Natomiast wśród przepisów prawa krajowego standardy etyczne odnaleźć można w Konstytucji RP, Ustawie o służbie cywilnej wraz z Zarządzeniem nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2000) (Committee of Ministers, 2000) zawiera wzorcowy kodeks postępowania urzędników. Celem przypisywanym temu kodeksowi jest określenie standardów uczciwości i zachowania urzędników, tak by ułatwiał on urzędnikom stosowanie tych standardów oraz informował obywateli o tym, jakiego podstępowania należy oczekiwać od urzędników i innych funkcjonariuszy publicznych (art. 3).

Karta Praw Podstawowych (Dz. U. UE C z dnia 7 czerwca 2016 r., 2016/C 202/02) ustanowiona w Nicei w 2000 r. w zapisie art. 41 zapewnia każdemu obywatelowi prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i unijne jednostki organizacyjne. Jednocześnie prawo to obejmuje między innymi uprawnienie do bycia wysłuchanym, prawo do dostępu do akt sprawy (z zachowaniem uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy handlowej i zawodowej), a także obowiązek administracji związany z uzasadnianiem wydawanych decyzji (art. 41).

Europejski Kodeks Dobrej Administracji zatwierdzony został przez Parlament Europejski w 2001 roku. Zawiera on praktyczne wskazówki odnoszące się do praktycznych działań, których celem jest zwiększenie skuteczności, przejrzystości i odpowiedzialności urzędników administracji publicznej. Obejmował on pięć zasad służby cywilnej[4]:

1. „Oddanie Unii Europejskiej i jej obywatelom. Urzędnicy służby cywilnej powinni mieć świadomość, że instytucje unijne istnieją, aby służyć interesom Unii i jej obywateli w osiąganiu celów Traktatów. Służenie tym interesom powinno być jedynym celem podejmowanych decyzji i wydawanych zaleceń. Urzędnicy służby cywilnej wykonują obowiązki służbowe najlepiej jak potrafią i dążą do zachowania najwyższych standardów zawodowych w każdej sytuacji. Ponadto są świadomi tego, że obejmują stanowisko zaufania publicznego, i dają innym dobry przykład.
2. Rzetelność. Urzędnicy służby cywilnej powinni zawsze kierować się poczuciem przyzwoitości oraz postępować tak, aby przejść pozytywnie najsurowszą ocenę społeczną. Wywiązanie się z tego zobowiązania nie oznacza jedynie działania w granicach prawa. Urzędnicy służby cywilnej nie mogą przyjmować żadnych zobowiązań finansowych lub zobowiązań o innym charakterze, które mogłyby wywierać wpływ na wykonywanie zadań, w tym nie mogą przyjmować prezentów. Mają obowiązek niezwłocznego zgłoszenia wszelkich interesów prywatnych związanych z pełnionymi funkcjami. Urzędnicy służby cywilnej powinni podejmować działania zapobiegające konfliktom interesów. Powinni także szybko podejmować działania mające na celu rozwiązanie wszelkich zaistniałych konfliktów. Zobowiązanie to obowiązuje również po zakończeniu urzędowania.
3. Obiektywność. Urzędnicy służby cywilnej są bezstronni, wolni od uprzedzeń, kierują się stanem faktycznym i chętnie wysłuchują zróżnicowanych opinii. Urzędnicy są gotowi do uznawania błędów i naprawiania ich konsekwencji. W procedurach związanych z oceną porównawczą urzędnicy służby cywilnej opierają swoje zalecenia i decyzje wyłącznie na zasługach i innych czynnikach zapisanych prawem. Urzędnicy służby cywilnej nie powinni nikogo dyskryminować ani dopuszczać do tego, aby sympatia do konkretnej osoby wywierała wpływ na postępowanie zawodowe.
4. Szacunek dla innych. Urzędnicy służby cywilnej działają z wzajemnym poszanowaniem oraz z poszanowaniem obywateli. Są uprzejmi, pomocni, działają bezzwłocznie i wykazują chęć współpracy. Podejmują szczere wysiłki na rzecz zrozumienia tego, co chce przekazać druga strona, oraz wyrażają się zrozumiale i mówią prostym językiem.
5. Przejrzystość. Urzędnicy służby cywilnej powinni być gotowi do wyjaśniania i uzasadniania podejmowanych działań. Powinni prowadzić należytą dokumentację

[4] Po przeprowadzonych konsultacjach społecznych w czerwcu 2012 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich określił standardy etyczne obowiązujące w administracji publicznej UE. Przyjęły one formę pięciu zasad służby cywilnej.

oraz z zadowoleniem przyjmować kontrolę społeczną swojego postępowania, w tym zgodności z niniejszymi zasadami służby cywilnej" (O'Reilly 2015, s. 8-11).

Poza wskazanymi zasadami służby cywilnej wspomniany Kodeks reguluje także normy postępowania w kontaktach z obywatelami, jakimi powinni kierować się urzędnicy administracji publicznej. Wśród zasad tych wymienić należy:

1) zasadę praworządności,
2) zasadę niedyskryminowania,
3) zasada proporcjonalności,
4) zakaz nadużywania uprawnień,
5) zasada bezstronności i niezależności,
6) zasada obiektywności,
7) oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo,
8) zasada uczciwości,
9) zasada uprzejmości,
10) zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, art. 4-13).

W odniesieniu do krajowych norm prawa nawiązujących do etyki wskazać należy przede wszystkim art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi on, iż „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej" (art. 153, ust. 1). Choć korpus ten, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, obejmuje wyłącznie członków korpusu służby cywilnej podległych bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 153, ust. 2), to zauważyć należy, że stanowił on niejako wstęp do rozwinięcia tych postanowień w postaci Ustawy o służbie cywilnej (tj. Dz. U. 2021, poz. 1233, ze zm.)

Wspomniana ustawa stanowi regulację prawną, która zapewnia realizację zapisu przedstawionego artykułu Konstytucji. Ujęte w niej zostały między innymi zasady dostępu do służby cywilnej, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju oraz zakres stanowisk, zaliczanych do tej służby (art. 1-2 ustawy o służbie cywilnej). Na mocy postanowień art. 5 ust 10 tej ustawy Prezes Rady Ministrów określił w drodze zarządzania wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej. Zarządzenie takie wydane zostało 6 października 2011 roku (M.P. 2011, nr 93, poz. 953) w celu ustanowienia standardów postępowania, których powinni przestrzegać urzędnicy i pracownicy służby cywilnej. Wskazano wśród nich wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej (§ 1) oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej (§ 13). Na mocy obowiązujących przepisów, członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kierować się powinien wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, za które w szczególności uznano zasady:

- legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- ochrony praw człowieka i obywatela;
- bezinteresowności;
- jawności i przejrzystości;
- dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- profesjonalizmu;
- zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

W drugiej grupie – zasad etyki korpusu służby cywilnej wskazane zostały zasady:

- godnego zachowania;

- służby publicznej;
- lojalności;
- neutralności politycznej;
- bezstronności;
- rzetelności.

Warto podkreślić, że przedstawione przepisy prawne nie odnoszą się bezpośrednio do wszystkich pracowników administracji publicznej, lecz ograniczają się do służby cywilnej. Jednakże, jak podkreślają I. Bogucka i T. Pietrzykowski (2021), s. 127-128), nie istnieją żadne przeciwwskazania, żeby zawarte w przepisach prawa reguły nie mogły być traktowane jako model etycznego postępowania urzędników administracji publicznej jako całości. Opisane standardy są wzorcem do postępowania, zachowań i postaw urzędników, a ich egzekwowanie odbywać się może procedurami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Samorządy, z braku własnych rozwiązań prawa powszechnie obowiązującego często wzorują się na rozwiązaniach służby cywilnej. W literaturze podkreśla się, że „Polski samorząd terytorialny oparty jest na doktrynie wypracowanej na zachodzie Europy, a regulujące jego działania przepisy odpowiadają standardom cywilizowanego świata. Umożliwia on aktywizowanie społeczeństwa, prezentowanie różnych poglądów i korygowanie poczynań władz centralnych państwa z punktu widzenia interesu lokalnego (…) Samorząd to dobre narzędzie, ale rezultat działania zależy od ludzi, którzy chcą i potrafią się nim umiejętnie posługiwać" (Szreniawski, 2003). Urzędnicy zatem powinni cechować się fachowością, elastycznością, gotowością do poszerzania wiedzy, solidnością, sumiennością, uczciwością, poczuciem sprawiedliwości i odpowiedzialnością za realizację powierzonych zadań, które zawsze winny być wykonywane zgodnie z literą prawa.

Administracja publiczna z punktu widzenia organizacyjnego jest zespołem instytucji zajmujących się sprawami publicznymi na trzech poziomach: gminy (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), powiatowym (w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) oraz wojewódzkim (w tzw. województwie samorządowym na podstawie i w zakresie wyznaczonym przez przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Zadania określone w wymienionych ustawach traktowane są jako regulacje ustrojowe w zakresie funkcjonowania samorządu (Stasiak, 2016).

Organ sprawujący władzę wykonawczą samorządu na każdym ze wskazanych szczebli realizuje zadania poprzez urząd – odpowiednio urząd gminy (lub miasta), starostwo powiatowe i urząd marszałkowski. Pracownicy samorządu terytorialnego znajdują się w szeroko pojętej służbie publicznej (Stasiak 2016). Ich obowiązki i prawa zostały uregulowane w 1990 r. w drodze ustawy o pracownikach samorządowych. Zawarte w niej zapisy uchyliła ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która określa status prawny pracowników samorządowych. Celem wprowadzonych w ustawie rozwiązań jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (art. 1). Przepisy ustawy, zgodnie z art. 2 dotyczą pracowników zatrudnionych w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach,
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych,
- biurach związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładach budżetowych utworzonych przez te związki,
- biurach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Do obowiązków pracowników samorządowych należy przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przepisów prawa, wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie, udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym, jeśli prawo tego nie zabrania, dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej, dbałość o wykonywanie zadań publicznych i publiczne środki, mając również na uwadze interes obywatela (art. 24 ust. 1). Chociaż wskazane obowiązki zgodne są z wartościami etycznymi, pojęcie to nie zostało użyte w przywołanej ustawie. Nie zawiera również żadnych wytycznych dotyczących tworzenia kodeksu etyki, jak to miało miejsce w przypadku opisanej wcześniej służby cywilnej. W efekcie w przypadku pracowników samorządowych, kwestie etyczne regulowane są przez akty prawa wewnętrznego, które dotyczą ograniczonego kręgu adresatów (Profinfo, 2020). Kodeks etyki wydawany jest w drodze zarządzenia organu wykonawczego na mocy przepisów odpowiedniej ustawy samorządowej. Jak podkreśla A. Kietlińska (2023 za: Kulesza, Niziołek, 2010) „Pracownik administracji publicznej często balansuje między wymogami prawa, moralności, profesjonalizmu oraz organizacji. Wymogi te wchodzą ze sobą niekiedy w konflikt, który musi być rozstrzygany samodzielnie przez urzędników. Lojalność wobec państwa i wspólnoty samorządowej, której interesy stoją niekiedy w konflikcie z interesami rządu i administracji rządowej, odpowiedzialność, zachowanie w warunkach konfliktu interesów, jawność i przejrzystość działania – to ciągle nowe zagadnienia dla wielu urzędników w Polsce”[5].

Etyka w aktach prawa wewnętrznego

Racjonalne tworzenie prawa wymaga rozdzielenia kompetencji prawotwórczych pomiędzy poszczególne ogniwa administracji. Tym samym dopodmiotów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego zalicza się między innymi: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także Sejm oraz jednostki samorządu terytorialnego (Mielczarek-Mikołajów, 2021, s. 99). Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP charakter aktów prawa wewnętrznego mają uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, które obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (art. 93, ust. 1). A zatem wskazać można, że akty prawa wewnętrznego stanowią uchwały, zarządzenia i innego rodzaju postanowienia, które adresowane są wyłącznie do jednostek podlegających organowi wydającemu takie akty. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego będą to zatem zarządzenia wydawane przez organy tych jednostek, a odnoszące się na przykład do pracowników urzędów ich obsługujących.

Jednym z rodzajów aktów wewnętrznych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego są zarządzenia ich organów. Wprowadzanie kodeksów etyki w tych jednostkach przyjmuje najczęściej formę właśnie zarządzenia burmistrza, wójta czy prezydenta miasta. Podstawę formalnoprawną wydania kodeksu etyki w postaci zarządzenia stanowi ustawa o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2022, poz. 559). Z punktu widzenia prawnych podstaw funkcjonowania organów i instytucji administracji publicznej kodeksy etyczne, ogłoszone w formie zarządzenia, przybierają formę aktów pozaustawowych. Jak podkreśla J. Dobkowski (2007), stanowią one „przykład formalizacji etyki profesjonalnej, nie tylko wzmacniając sankcją prawną jej normatywny charakter, ale także zabezpieczając możliwości racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkiej podmiotowości i sumienia” (s. 165). Ponadto, ich regulacja następuje w formach

[5] Na podstawie niepublikowanej pracy magisterskiej przygotowanej w ramach projektu: A. Kietlińska (2023), *Analiza i ocena wpływu Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie na kształtowanie postawy pracowników*, WSKFiT, Pruszków

prawa o ograniczonym zasięgu podmiotowym i mogą być one ujmowane jako elementy ustroju prawnego i procedur wewnętrznych (Dobkowski, 2007, s. 169).

Stosowanie w instytucjach administracji publicznej procedur wprowadzających uregulowania w zakresie etyki działań pracowników określa się w literaturze pojęciem infrastruktury etycznej. Obejmuje ona zróżnicowane instrumenty, wśród których wskazać można między innymi:

- sformułowanie i wdrażanie strategii działania w zakresie etyki oraz narzędzi monitorowania jej realizacji,
- opracowanie i przyjmowanie kodeksów etycznych, regulaminów pracy urzędu wraz z instrukcjami pozwalającymi na monitorowanie ich przestrzegania,
- wprowadzanie obiektywnych metod i narzędzi zarządzania kadrami, na etapie rekrutacji i awansu pracowników,
- szkolenia pracowników,
- zatrudnianie doradców do spraw etycznych,
- powoływanie specjalnych komórek etycznych przeciwdziałających korupcji (Rydzewska-Włodarczyk, 2014, s. 162).

Wszelkiego rodzaju strategie, kodeksy etyczne oraz regulaminy postępowania, składające się na infrastrukturę etyczną w administracji publicznej stanowią akty prawa wewnętrznego. Ich przygotowaniu powinien towarzyszyć szeroko zakrojony dialog z pracownikami, którego zapisy kodeksu będą dotyczyć. Jednocześnie, jak podkreśla D. Długosz (2005), skuteczność kodeksów etycznych w urzędach administracji publicznej uzależniona jest od struktury tejże infrastruktury. Powinna ona składać się z następujących elementów:

- wsparcia politycznego, które przejawia się etycznym działaniem administracji (przywództwo polityczne, bezpośrednie moralne zachowanie polityków),
- dobrego, egzekwowalnego prawa, które reguluje zasady postępowania, regulacje karne powinny być wspierane regulacjami ułatwiającymi obywatelom dostęp do informacji o działaniu administracji, dzięki czemu posiadają oni większy zakres kontroli nad administracją,
- zintegrowanych z systemem zarządzania mechanizmów egzekucji odpowiedzialności i wspierania zachowań etycznych,
- działań edukacyjno-szkoleniowych wśród urzędników promujących pozytywne zachowania i postawy,
- odpowiednich warunków wykonywania służy cywilnej (między innymi poprzez zapewnienie bezpieczeństwa zatrudnienia, przejrzystego systemu wynagradzania, prawa do odmowy wykonania działań o charakterze nieetycznym i nielegalnym) (s. 255-256).

Kodeksy etyki powinny być jednoznaczne, akceptowalne, przejrzyste, sprzyjać etycznym zachowaniom w administracji publicznej. Jednocześnie sformułowane w nich zasady powinny być zbieżne ze strategią działania w zakresie etyki – z jej wizją, celami oraz wspierane przez liderów i wyznawane przez nich wartości moralne. Jak podkreśla D. Hajdys (2016), otwarta administracja, rozwijanie świadomości etycznej, podnoszenie kwalifikacji oraz motywacyjny system wynagradzania, czyli wszystkie elementy infrastruktury etycznej składają się na skuteczność działań na rzecz etyki oraz sprzyjają niwelowaniu zachowań nieetycznych wśród urzędników (s. 296).

Kodeksy etyki pracownika samorządowego stanowią instrumenty służące harmonizacji pracowników administracji publicznej z powszechnie uznawanymi normami, wartościami oraz standardami etycznymi. Służą one budowaniu efektywnej i przejrzystej administracji w szczególności w oparciu o kształtowanie poprawnych relacji pomiędzy urzędnikami a obywatelami. B. Suchodolski (2012) wskazuje, że

kodeksy takie stanowią uporządkowany logicznie zbiór norm oraz zobowiązań, które wymagane są od członków organizacji, a głównym celem ich ustanawiania jest uszczegółowienie norm etyki ogólnej do specyfiki zawodu urzędnika w jednostce samorządu terytorialnego (s. 159). W tabeli 1 zestawiono najczęściej wskazywane w kodeksach etyki pracowników administracji samorządowej wartości etyczne pożądane u tych pracowników.

Pożądane wartości etyczne u pracowników administracji publicznej (Hajdys, 2016, s. 299)

Pożądana wartość etyczna	Charakterystyka
Praworządność	szczególna staranność wykonywanych obowiązków, przestrzeganie norm i procedur wynikających z regulacji prawnych
Uczciwość	działania realizowane są bezstronnie, rozsądnie i uczciwie w odniesieniu do interesu społeczeństwa
Rzetelność	staranność i sumienność wykonywanych obowiązków
Odpowiedzialność	wykonywanie obowiązków w poczuciu działania w interesie społecznym oraz odpowiedzialności przed społeczeństwem za podjęte decyzje
Bezstronność	wszelkie decyzje podejmowane są z uwzględnieniem dobra publicznego
Przejrzystość	decyzje podejmowane w sposób jasny, jawny i uzasadniony, ograniczenie tej zasady musi wynikać wyłącznie z dobra publicznego
Jawność postępowania	udostępnianie obywatelom żądanych przez nich informacji oraz umożliwianie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z przepisami prawa
Profesjonalizm	realizacja obowiązków w sposób rzetelny, dokładny, sumienny, przy wykorzystaniu umiejętności i doświadczenia, a także norm, standardów i procedur
Lojalność	gotowość do aktywnego i starannego wykonywania zadań i obowiązków, niezależnie od poglądów osobistych
Neutralność polityczna	Obowiązki realizowane są z pominięciem własnych przekonań politycznych

Od urzędników administracji oczekuje się szeregu cech wyznaczających postawę etyczną. Najważniejszymi z nich są z pewnością praworządność, sumienność, uczciwość. Niemniej wszystkie ze wskazanych w tabeli wyróżników powinny stanowić katalog cech każdego urzędnika i zostać ujęte w kodeksie etycznym dotyczącym tej grupy zawodowej. Warto także podkreślić, że kodeksy etyczne pracowników administracji publicznej zawierają najczęściej szereg ściśle uregulowanych kwestii. Wśród nich znajdują się takie zagadnienia jak:

- zdefiniowanie grupy docelowej,
- zestawienie obowiązków urzędników wobec społeczeństwa wobec interesów prywatnych,
- ujawnienia majątku urzędników,
- normy zachowania w sytuacji zaistnienia konfliktu,
- władztwa administracyjnego wynikającego z zajmowanej pozycji,
- postępowania po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć,
- definiowania zachowań i sposobów, sytuacji lub postępowania naruszających kodeks,
- stosowania sankcji w przypadku naruszenia zapisów kodeksu (Kulesza, Niziołek, 2010, s. 134-135).

Podsumowując, etyka stanowi naukę zajmującą się dwoma aspektami funkcjonowania człowieka oraz społeczeństwa. Pierwszy z nich obejmuje moralność, zgodność postępowania z ogólnie przyjętym w danej grupie etosem. Drugi natomiast dotyczy budowania i ustalania zasad i norm takiego postępowania, które będzie zgodne z ogólnie pojętą moralnością. Zarówno w regulacjach krajowych, jak i międzynarodowych

(europejskich) odnaleźć można przepisy określające etykę, czyli zasady postępowania. Kodeksy etyki ustanawiane są także w jednostkach samorządu terytorialnego, a głównym celem tego zabiegu jest zbliżenie urzędnika z obywatelem i rozpatrzenie jego sprawy zgodnie z najwyższymi standardami. W tym przypadku kodeksy te stanowią akty prawa wewnętrznego i obowiązują wyłącznie w gminach lub powiatach, które je powołały.

Prawo pracy a etyka w miejscu pracy

Robert Zaborski

Pracownik samorządowy w świetle przepisów prawa

Najważniejszym aktem prawa, który reguluje status pracownika samorządowego jest ustawa o pracownikach samorządowych. Jako główny cel wprowadzenia tych regulacji wskazano w art. 1 zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 2).

Ustawowe możliwości zatrudnienia pracowników samorządowych

Na podstawie wyboru	w urzędzie marszałkowski: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa, jeśli statut województwa tak stanowi;
	w starostwie powiatowym: starostwa, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu, jesli tak określa statut;
	w urzędzie gminy: wójt)burmistrz, prezydent miasta);
	w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu, jeśli statut tak stanowi;
	w urzędzie m.st. warszawy: burmistrz dzielnicy, zastępca burmistrza dzielnicy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy;
Na podstawie powołania	zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
Na podstawie umowy o pracę	pozostali pracownicy samorządowi

Aby zostać pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru bądź powołania należy spełnić wymogi wymienione w art.6 ust.1 przytaczanej ustawy jak m.in. posiadać obywatelstwo polskie, mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym

stanowisku a także osoba ta nie mogła być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego czy też umyślne przestępstwo skarbowe. Dodatkowo pracownik, który to został zatrudniony na podstawie powołania może w każdym czasie zostać odwołanym z pełnionego stanowiska przez organ, który go powołał, co dotyczy również pracownika powołanego na dane stanowisko na czas określony. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż ustawa ta nie wprowadza instytucji mianowania pracownika samorządowego, która to występuje w przypadku służby cywilnej

Należy nadmienić, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych mają charakter pragmatyki zawodowej, a więc aktu prawnego określającego źródła stosunku pracy w szeroko rozumianej służbie publicznej. Jest to ustawa, regulująca kwestie związane ze stosunkiem pracy - jednak zakres ich obowiązywania jest ograniczony. Zgodnie z art. 1 komentowanego aktu prawnego, ustawa normuje poszczególne kwestie związane ze statusem pracowników samorządowych: nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i jego zmianę, obowiązki i uprawnienia pracownika samorządowego Natomiast zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami (Zespół e-prawnik.pl, 2013). Stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 16, par. 1,2). Przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach, o których mowa w art. 2, na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 16, par. 3).

Ustawa o pracownikach samorządowych zawiera katalog wymagań wobec pracowników samorządowych. Wymagania wobec pracowników samorządowych dzielą się ze względu na formę prawną nawiązania stosunku pracy oraz dodatkowo specyfikę piastowanego stanowiska. Do wymogów wskazanych przez ustawodawcę, wspólnych dla wszystkich **pracowników samorządowych** bez względu na podstawę prawną ich zatrudnienia ustawodawca zaliczył posiadanie:

- obywatelstwa polskiego,
- pełnej zdolności do czynności prawnych,
- odpowiednich kwalifikacji (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 6, par. 1).

Odnosząc się do kategorii pracowników samorządowych wyodrębnionych według kryterium nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru lub powołania, ustawodawca rozszerzył katalog podstawowych przesłanek niezbędnych i wymaganych od kandydata ubiegającego się o pracę w samorządzie terytorialnym o przesłankę braku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za:

- umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub
- umyślne przestępstwo skarbowe (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 6 par. 2).

Warunek niekaralności za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, jest jednym z trzech dodatkowych

koniecznych do wykazania przez **pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę** na stanowisku urzędniczym. Dodatkowo osoba taka zobowiązana jest:

- legitymować się wykształceniem średnim
- cieszyć się nieposzlakowaną opinią.
- pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być natomiast osoba, która:
- spełniać wymagania ogólne właściwe dla pracownika samorządowego,
- być niekaraną – osoba tak nie może być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- cieszyć się nieposzlakowaną opinią, a ponadto
- posiadać co najmniej 3-letni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku oraz
- posiadać wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia (art. 6 § 3 ustawy o pracownikach samorządowych).

Obowiązki urzędnika, wynikające z charakteru pracy w administracji, można podzielić na trzy kategorie (Potoczek, 2005):

1. Obowiązki wobec państwa – przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa, zaangażowanie w realizację celów polityki państwa, podejmowanie w jego imieniu działań i decyzji;
2. Obowiązki wobec społeczeństwa – urzędnik jest zobowiązany chronić prawa i interesy obywateli, kierować się zasadami demokracji, reagować na uwagi, wnioski, skargi obywateli dotyczące instytucji państwowych, analizować postulaty społeczeństwa, działać sprawnie, szybko, bezstronnie;
3. Obowiązki wobec urzędu – urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawną i prawidłową realizację zadań urzędu, a więc sumiennie, solidnie i starannie wykonywać zadania na stanowisku pracy, wykazywać zdolność myślenia systemowego, postrzegać urząd jako całość oraz podejmować inicjatywy usprawniające jego funkcjonowanie, doskonalące metody pracy i organizację wewnętrzną, niezbędne jest także przestrzeganie dyscypliny pracy, stałe podnoszenie kwalifikacji, dbałość o dobrą opinię urzędu.

Wyodrębnienie grupy jaką są pracownicy będący urzędnikami samorządowymi opiera się na kryterium, którym nie jest rodzaj wykonywanej pracy a miejsce zatrudnienia – samorządowe urzędy bądź biura i jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd. Wynikiem tego założenia jest właśnie ukształtowanie praw oraz obowiązków wspomnianej grupy zawodowej, która jest bardzo zróżnicowana, co zostało przedstawione w tej pracy, bowiem zakres podmiotowy ustawy obejmuje zarówno osoby, które to w urzędzie pełnią funkcje powiązane z prowadzeniem postepowań administracyjnych bądź wydawaniem rozstrzygnięć indywidualnych jakimi są decyzje administracyjne, jak i osoby z obsługi i stanowisk pomocniczych.

Specyfika zawodu urzędnika i pracy w urzędzie

System administracji publicznej, działając wewnątrz systemu społecznego, musi zmieniać się odpowiednio do jego potrzeb oraz nowych zadań, których się od administracji oczekuje. Istotne stają się więc zdolności adaptacyjne aparatu administracyjnego. 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 terytorialne (Potoczek, 2005).

Zachodzące w otoczeniu zmiany, kształtujące sposób działania administracji, wymagają trwałego systemu wartości, zapewniającego obywatelom poczucie bezpieczeństwa w konfrontacji z urzędnikiem. Oznacza to potrzebę zatrudniania w administracji ludzi o określonych kompetencjach i wrażliwości moralnej, kształtującej ich etyczne zachowania, urzędnik narażony jest bowiem na doświadczanie konfliktu interesów, czyli konfliktu pomiędzy kompetencjami a prywatnymi interesami ekonomicznymi. Konflikt ten wynika z możliwości użycia stanowiska publicznego do realizacji prywatnych celów (Kudrycka, 1995). Wynika to m.in. ze specyfiki samorządu terytorialnego, a więc organów powołanych do realizacji potrzeb mieszkańców na szczeblu lokalnym. Praca w urzędzie, a więc aparacie pomocniczym organu administracji, nie może być rozpatrywana wyłącznie przez pryzmat źródła dochodów. Musi to być praca, którą urzędnicy postrzegają jako misja publiczna (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz, 2010).

Zdaniem D. Długosza dobór kadr w sektorze publicznym, w tym w administracji samorządowej, musi także uwzględniać fakt, iż praca ta charakteryzuje się specyficznymi cechami, w tym:

- odmiennością kryteriów sukcesu, którymi nie są kryteria finansowe w ramach konkurencji rynkowej,
- podmiotowością polityczną obywateli, którzy nie są wyłącznie konsumentami usług publicznych,
- realizowaniem zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa (Długosz, 2003).

Jak już było wskazane, pracownik samorządowy to osoba zatrudniona w urzędach gminnych (miast), powiatowych i marszałkowskich oraz jednostkach podporządkowany ch administracji samorządowej na podstawie umowy o pracę, wyboru lub powołania, w świetle przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, pomocniczych i obsługi. W grupie stanowisk urzędniczych ustawodawca wyróżnił podgrupę stanowisk kierowniczych urzędniczych (Ustawa o pracownikach samorządowych, art. 4).

Zawód urzędnika oraz praca w urzędzie charakteryzuje się nie tylko koniecznością posiadania określonych predyspozycji, czy wykształcenia wyższego. To również wyrażone i sklasyfikowane w klasyfikacji zawodów cechy jak odpowiedzialne, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego lub jej część. W tym zawodzie istotne są takie cechy charakteru jak dokładność, cierpliwość i umiejętność podporządkowania się zwierzchnikowi. Urzędnicy powinni być solidni, uporządkowani, systematyczni i punktualni. Trzeba umieć pracować w zespole, być komunikatywnym i mieć zdolności interpersonalne. Aby dobrze pełnić swoje funkcje, należy wykazywać inicjatywę, być aktywnym i kreatywnym, mieć pomysły nowych rozwiązań i sposoby rozwiązywania problemów. Cenna jest też umiejętność myślenia analitycznego, gotowość do szybkiego przystosowywania się do nowej sytuacji oraz kultura (Wortal PSZ, 2022).

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego na podstawie art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych, należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli, a w szczególności:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 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;
- dochowanie 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;
- stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.
- sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego.

Niestety, często można zaobserwować, że osoby przyjmowane do urzędów mają głównie weryfikowaną swoją wiedzę teoretyczna, natomiast ich tzw. kompetencje miękkie ukazują się dopiero w trakcie zatrudnienia. Takiego stanu można poszukiwać m.in. w tym, że o wolnych miejscach pracy, o trwającej procedurze konkursowej można dowiedzieć się z bip.pl lub z prasy, informacja winna być rozpowszechniana również za pomocą środków masowego przekazu jakie stanowią strony internetowe danego urzędu oraz media społecznościowe samorządu. Informacje te nie docierają więc do wszystkich osób, które potencjalnie mogłyby być zainteresowane zatrudnieniem z urzędzie. Poza tym, chociażby pobieżna analiza ofert pracy wskazuje, że komisja konkursowa największą uwagę kładzie na wymagania formalne oraz posiadane wykształcenie(Wortal PSZ, 2022).

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym, dokonywanym przez bezpośredniego przełożonego. Obejmuje ona w szczególności wywiązywanie się przez urzędnika z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku pracy. Ocena jest sporządzana co najmniej raz na dwa lata, co winno rzutować na dalszą przyszłość pracownika w urzędzie, gdyż przy dokonywaniu oceny dochodzi do weryfikacji jego kompetencji.

Pracę w administracji samorządowej regulują akty prawa, one też określają sposób obsługi klienta i mają wpływ na projektowanie procedur. Jej nadrzędnym celem jest służba innym, zawsze przy uwzględnieniu priorytetowej wartości, jaką jest dobro publiczne. Specyficzny charakter mają też relacje z petentami będącymi mieszkańcami danej jednostki samorządowej, którym przysługuje prawo kontroli i partycypacji społecznej. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Występują w roli klienta usług publicznych, ale chcą przy tym wpływać na procesy decyzyjne, pełnią też funkcję wyborcy, podatnika, konsumenta usług (Wojciechowski, 2003). Powyższe sformułowanie ma znaczenie w zakresie specyfikacji pracy urzędnika z uwagi na jego etos pracy, jak również dostosowania swoich działań przez urzędnika w taki sposób aby pozwalały one na współpracę pomiędzy samorządem a obywatelami, aby mieszkańcy czynnie mogli partycypować w rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Poszerzanie bowiem etosu pracownika urzędu zwiększa zaufanie interesantów, przy czym pomocy może się stać badany w tej pracy Kodeks Etyki, czyli katalog norm, który jest zgodny z kulturą organizacyjną. Wprowadzenie do tej kultury wartości etycznych ma znaczny wpływ na wizerunek urzędu, usprawnia komunikację, pozwala na rozwiązanie konfliktów oraz eliminuje korupcję (Kudrycka, 1995, s. 142–149). Dodatkowo należy zauważyć, iż etos pracowników administracyjnych jest wymagany, ponieważ osoby te często podejmują decyzje, które to nie są w szczegółowy sposób sformalizowane prawnie, nie posiadają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw a działania te wręcz są oparte jedynie na prawie i realizowane w granicach prawa, przez co raczej twórcze, a urzędnikom przysługuje w tym zakresie większa samodzielność, jednakże nie całkowita dowolność. (Kudrycka, 1995, s. 101–103).

Mając powyższe na uwadze pracownik będący urzędnikiem samorządowym winien postępować zgodnie z etosem zawodowym, czyli zasadami etyczno-moralnymi i w taki też sposób pojmować pełnienie przez niego roli społecznej. Niezbędnym jest aby tym samym pracownik działając na podstawie powyżej wspomnianego etosu prezentował swoją postawę w sposób twórczy, ukazujący społeczne zaangażowanie i szacunek do wykonywanej pracy, odpowiedzialny, otwarty, zdyscyplinowany i z poszanowaniem godności człowieka (Potoczek, 2005, s. 31).

Etyka w zawodzie urzędnika a Kodeks Pracy

Zgodnie z Encyklopedią Administracji Publicznej etyka zawodowa to określenie obowiązków moralnych oraz sformułowanie zakazów i nakazów, jakimi winni kierować się pracownicy i urzędnicy administracji publicznej. Zadaniem etyki zawodowej w administracji publicznej jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką przyjąć postawę, aby lepiej wykonywać zawód urzędnika, budować jego prestiż, rozwiązywać dylematy zawodowe, podpowiadać w sytuacjach obyczajowych, rozwiązywać problemy i konflikty, jak nie popaść w sankcje przewidziane wobec sprawcy niewłaściwego zachowania. Na treść etyki zawodowej urzędników mają wpływ następujące czynniki:

1. Założenia etyki ogólnej,
2. Tradycje administracji publicznej,
3. Warunki zewnętrzne funkcjonowania administracji publicznej, w tym warunki życia i potrzeby społeczeństwa, a także ustrojowa pozycja administracji,
4. System społeczno-polityczny oraz procesy europeizacji i globalizacji, charakter zadań wypełnianych przez urzędników, ich społeczna ranga, miejsce urzędników w hierarchii społecznej, prawa i obowiązki urzędników, rola i zadania kadry kierowniczej w administracji publicznej.

Etyka zawodowa wiąże się z kulturą organizacyjną urzędu a jej podstawą jak i odpowiedzialności zawodowej urzędnika winno być zdanie *primum non nocere* – przede wszystkim nie szkodzić. „Do zadań etyki zawodowej w przypadku administracji publicznej należy: sprzyjanie dobremu wykonywaniu zawodu, wzbudzanie zaufania społeczeństwa oraz polityków, wzmocnienie poczucia obowiązku zawodowego, regulowanie stosunków między urzędnikami" (Itrich-Drabarek, 2016). Tym samym pracownicy urzędu winni charakteryzować się swojego rodzaju godnością wykonywanego zawodu oraz służyć pomocą obywatelom szukającym pomocy w urzędzie.

W pracę urzędnika wpisana jest konieczność podejmowanie decyzji, często o złożonym charakterze, w sytuacjach, gdy prawo w sposób jasny i klarowny nie wskazuje określonych rozwiązań bądź też ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, które niesie codzienność. Stąd w procesie zarządzania w administracji publicznej mówi się o tzw. etyce decyzji, która składa się z dwóch nurtów (Strzelecki, 2005):

1. Etyczne jest to, co nie jest sprzeczne z ocenami i normami moralnymi przyjętymi w danej epoce i zbiorowości społecznej,
2. Administracja publiczna powinna przestrzegać prawa, działać zgodnie z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami oraz respektować zasady etyki w swej działalności.

Przepisy Kodeksu Pracy w kontekście zasad etycznych będą miały szczególne zastosowanie, jeśli chodzi o nakaz stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy. Należy przyjąć zasadę mówiącą, że pracownicy powinni otrzymywać równą płacę za równą pracę. Powszechnie przyjmuje się, że nie może być uzasadnienia dla oferowania różnych stawek płac w rozróżnieniu ze

względu np. na płeć. Kryteriami przyjmowanymi w związku ze sprawiedliwą oceną pracowników niewątpliwe mogą być: umiejętności, doświadczenie, kwalifikacje, wykształcenie. Kluczowe znaczenie ma, z punktu widzenia pracodawcy, oczywiście wydajność. Uważa się także, że wyższą płacę powinny otrzymywać osoby posiadające duży zakres odpowiedzialności (Kodeks pracy, 1974). Relacje pomiędzy Kodeksem Pracy a kodeksami etycznymi można rozpatrywać w trzech obszarach.

W pierwszym, Kodeks Pracy, jako akt powszechnego prawa, rangi ustawowej ma nadrzędną rolę wobec prawa wewnętrznego, co wynika z hierarchii źródeł prawa. Bez wątpienia jednak, akty prawa miejscowego oraz wewnętrzne akty urzędu i innych organizacji powinny być tworzone co do zasady na podstawie i w granicach prawa, co wynika z meta zasad technik prawodawczych. Niemniej jednak, akty wewnętrzne, tak samo jak akty prawa powszechnego regulują pewne stosunki i zasady i w tym zakresie powinny być respektowane i stosowane przez podmioty, których dotyczą. Taką samą zasadę stosuje się do Kodeksów Etyki Urzędniczej, bowiem w związku z tym, że akt ten został utworzony w granicach i na podstawie ustaw, a także dotyczy pewnej grupy podmiotów, obowiązuje na konkretnym obszarze (w tym wypadku jest to urząd gminy) powinien być stosowany. Ma to szczególny związek z podkreślaniem postawy zgodnej z przepisami prawa przez urzędników i pracowników samorządowych, a to z kolei przekłada się na postrzeganie pracy tych osób i wzbudzanie u mieszkańców zaufania. Taka postawa wynika natomiast z wymagań, jakie nakładane są na osoby wykonujące ten zawód w związku z jego podniosłością i rangą (Misztal, 2005, s. 292). Nie można jednoznacznie stwierdzić, że Kodeks Etyki Urzędu Gminy ma charakter symboliczny, bowiem nawet wśród przedstawicieli nauki i doktryny istnieje w tym zakresie pewien dwu kurs. Z jednej bowiem strony postawić należy zwolenników tworzenia tego typu aktów prawa wewnętrznego, a z drugiej przeciwników tej tezy, wraz z uwzględnieniem argumentacji obu tych stron. Wydawać by się bowiem mogło, że w związku z tym, że dokument tej rangi nie wywiera bezpośredniego wpływu na zachowania pracowników urzędu, jednakże jest on przez nich stosowany wewnętrznie, co oznacza, że reguluje stosunki wewnątrz urzędu i wyznacza postawy i zasady działania pracowników, a nie reguluje stosunków na linii pracownik urzędu – mieszkaniec. Widoczny ma być bowiem efekt końcowy w postaci rzetelnie wykonanej usługi wynikającej z charakteru sprawy.

W drugim obszarze Kodeks Etyki Urzędu powinien kształtować postawy urzędników wobec interesantów, a Kodeks Pracy na linii pracownik-pracodawca, ponieważ to z jego przepisów wynikają zasady zatrudniania, wynagradzania, urlopów, oceny pracownika i wobec tego w żadnym stopniu nie dotyczy interesantów, ani załatwiania spraw, z którymi się do urzędników zwracają. Kodeks Etyki Urzędniczej wyznacza już zasady postępowania urzędnika wobec interesanta i sposobu załatwienia jego sprawy, który godny będzie wytycznych etycznych i moralnych. I w tym zakresie dotyczy on stosunków pomiędzy tymi podmiotami, a więc w jakimś stopniu interesant jest zaangażowany w proces kształtowania postawy urzędnika i jego stosunku do sprawy (Kudrycka, 1995, s. 52–53)

Ostatni natomiast obszar reguluje zależność, gdzie normy wynikające z Kodeksu Etyki Urzędu Gminy kształtują wewnętrzną postawę urzędnika, a Kodeks Pracy reguluje stosunki pomiędzy urzędnikiem a jego pracodawcą a wynika m. in. z relacji tych dwóch aktów prawa. Co do zasady etyka i wynikające z niej założenia należą do wewnętrznej sfery każdego człowieka i to od niego zależy, czy będzie się do nich stosował i postępował zgodnie z normami etycznymi. Kodeks Pracy natomiast, jako akt powszechnie obowiązujący reguluje ogólne zasady i stosunki pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Nie oznacza to jednak, że kodeks pracy nie wpływa na postawę etyczną urzędników. Jak bowiem analizowano powyżej, kodeks pracy nakłada na pracownika

obowiązek dbania o dobro zakładu, na tę zasadę składa się zaś obowiązek lojalności wobec organizacji, której jest się członkiem. Kodeks pracy natomiast jako akt rangi ustawowej nie zawiera odniesień do moralności, czy etyczności. Dlatego też zasadne jest tworzenie Kodeksów etyki, które tę kwestię będą doprecyzowywały. Przepisy Kodeksu Pracy i zasady wynikające z tych zapisów są (albo przynajmniej powinny być) stosowane przez wszystkich pracodawców jednakowo wobec wszystkich pracowników, z uwzględnieniem charakteru organizacji, pracy i zasad realizowanych w danym zakładzie pracy bez względu na zawód. Kodeks Etyki Urzędu ma jednak szczególny status w tym zakresie. Dotyczy on bowiem konkretnego kręgu podmiotów, wprost określa grupę zawodową, której stosunki i postawy reguluje i nie może być, co do zasady, w równym stopniu odnoszony do innych zawodów i pracowników wykonujących pracę innego charakteru. Oczywiście każdy zakład pracy może ustanowić taki kodeks, który będzie dotyczył zatrudnionych w nim pracowników, ale w związku z tym indywidualnym poniekąd charakterem tego dokumentu, można twierdzić, iż w większym stopniu kształtuje on postrzeganie rangi i godności zawodu urzędnika niż kodeks pracy, który z założenia kształtuje powszechnie obowiązujące zasady i reguły zatrudniania, a nie postępowania i wymogów kształtujących wewnętrzną sferę etyczną urzędnika (Kudrycka, 1995, s. 140-141).

Należy jednak zauważyć, że przepisy Kodeksu pracy nie wskazują wprost na obowiązek etycznego zachowania się w pracy. Nie oznacza to jednak, ze kodeks pracy nie stanowi podstawy prawnej dla wymagania od pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego etycznego i moralnego zachowania. Art. 100 Kodeksu pracy określa podstawowe obowiązki pracowników. Należy do nich wykonywanie pracy sumiennie i starannie, dostosowywanie się do poleceń przełożonych. Nadto art. 100 p. 2 Kodeksu pracy jako podstawowe obowiązki pracownika wymienia przestrzeganie czasu pracy, regulaminu pracy, porządku, jaki został ustalony, dbałość o dobro zakładu pracy jak i ochrona jego mienia a także zachowanie tajemnicy. Można tym samym wysnuć wniosek, iż obowiązkiem urzędnika jest zachowanie etyczne. To bowiem, jak urzędnik odnosi się do zainteresowanych rzutuje na postrzeganie całego urzędu. Obowiązek ten można rozumieć szeroko „jako zakaz czynienia przez pracownika pracodawcy jakiejkolwiek szkody i jednocześnie nakaz pozytywnego działania w interesie pracodawcy, stosownie do potrzeby i możliwości, także ponad zwykły obowiązek, np. w godzinach nadliczbowych i bez polecenia. Spotyka się również ujmowanie go wąsko, "jako jeden z aspektów sumiennego i starannego wykonywania pracy, na co zdaje się wskazywać zamieszczenie go w art. 100 § 2, zawierającym poprzedzoną zwrotem "w szczególności" specyfikację powinności składających się na główny obowiązek pracowniczy – wykonywania pracy sumiennie i starannie" (Liszcz, 1999). W sądownictwie natomiast przyjmuje się, że dbanie o dobro zakładu to obowiązek lojalności pracownika względem pracodawcy „z której przede wszystkim wynika obowiązek powstrzymania się pracownika od działań zmierzających do wyrządzenia pracodawcy szkody czy nawet ocenianych jako działania na niekorzyść pracodawcy (Uzasadnienie SN, 28.04.1997). W momencie kiedy to urzędnik wykonuje swoje obowiązki niezgodnie z przyjętymi zasadami podlega on odpowiedzialności porządkowej określonej w kodeksie etyki, który to stanowi część regulaminu zakładu pracy – w tym wypadku urzędu – wskazanego przepisami prawa pracy. W sytuacji nadużycia związanego z odpowiedzialnością porządkową, zostaje na urzędnika nałożona kara porządkowa wymierzana bezpośrednio przez przełożonego pracownika samorządowego, co ma realny wpływ na zachowanie urzędnika.

Dodatkowo należy wskazać, że praca urzędnika samorządowego posiada wymiar moralny i podlega również ocenie moralnej, a skutki ich decyzji mogą mieć wpływ na

wiele osób oraz w przypadku błędnego zachowania mogą doprowadzić do cierpienia czy niesprawiedliwości (Łoś, 2007, s. 73–74). Z wykonywaniem zadań przez administrację samorządową, w tym z podejmowaniem decyzji, wiąże się określony zakres odpowiedzialności, gdzie wyróżnić można cztery typy tej odpowiedzialności (Romzek, 2000, s. 21–44):

- hierarchiczna,
- prawna,
- zawodowa,
- polityczna.

Odpowiedzialność hierarchiczna ma charakter urzędowy i polega zazwyczaj na wykonywaniu przez daną jednostkę zadań, powierzonych im zazwyczaj przez przełożonych, w tym wypadku odpowiedzialność wobec obywateli występuję w niewielu przypadkach. W przypadku odpowiedzialności prawnej, polega ona na określeniu, w jakim stopniu administracja samorządowa realizuje wyrażone w aktach normatywnych oczekiwania dotyczące norm określających kierunki polityki państwa. Odpowiedzialność zawodowa natomiast dotyczy sposobu wykonywania zawodu i ponoszona jest wobec innych urzędników, niestety jej mała skuteczność wynika z solidarności zawodowej i tolerowania zachowań niezgodnych z normami profesji. Ostatni rodzaj odpowiedzialności, odpowiedzialność polityczna jest ponoszona przez urzędnika ponosi wobec różnych uczestników życia publicznego jak właśnie obywatele.

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż kodeks etyki nie musi znajdować się w regulaminie aby obowiązywał on pracowników, jednakże dyspozycje te nie mogą być sprzeczne z przepisami prawa ani z umowami o pracę, tym samym zgodnie z art. 108 Kodeksu Pracy w przypadku za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy, pracodawca może stosować: karę upomnienia lub karę nagany (Kodeks pracy, art. 108).

Normy etyczne w środowisku pracy urzędnika – prawo urzędnicze a kodeks urzędniczy

Jakub Drygas, Mariusz Baecker

Prawo urzędnicze a kodeks etyki urzędnika

Prawo urzędnicze to zespół norm prawnych, które jako część prawa pracy określają zasady zatrudniania na stanowiskach urzędniczych w różnych działach służby publicznej. Zakres prawa urzędniczego wyznaczany jest przez krąg adresatów, do których kierowane są normy wchodzące w skład tego prawa. Są to zatem pracownicy urzędów administracji publicznej. Jak wskazuje J. Stelina (2017) zakres prawa urzędniczego można rozumieć w trzech ujęciach:

1. Prawo urzędnicze, które obejmuje ogół osób zatrudnionych w sferze państwowej. W takim ujęciu prawo urzędnicze obejmować będzie pracowników zatrudnionych we wszystkich urzędach, instytucjach i państwowych jednostkach organizacyjnych. Obok pracowników urzędów administracji publicznej, prawo urzędnicze obejmowałoby również funkcjonariuszy publicznych (policjanci, żołnierze, funkcjonariusze Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej) oraz innych pracowników państwowych (nauczyciele, pracownicy socjalni, pracownicy agencji państwowych). W takim ujęciu prawo urzędnicze stanowiłoby część prawa administracyjnego, jak miało to miejsce w okresie przed II wojną światową.
2. Prawo urzędnicze w znaczeniu węższym, które obejmuje jedynie osoby wykonujące funkcje publiczne, a zatem osoby zatrudnione w urzędach publicznych oraz osoby pełniące służbę państwową. W takim ujęciu zakresem prawa urzędniczego objęci byliby pracownicy administracji państwowej i funkcjonariusze publiczni, czyli osoby piastujące funkcje organów władzy państwowej, sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Prawo urzędnicze jako prawo służbowe byłoby częścią prawa publicznego.
3. Prawo urzędnicze w wąskim znaczeniu, które dotyczy jedynie osób zatrudnionych w urzędach administracji i władzy publicznej. Urzędem jest „jednostka organizacyjna towarzysząca odpowiedniemu organowi administracji i powołana do realizowania przysługujących temu organowi zadań i kompetencji na podstawie i w granicach upoważnień udzielonych poszczególnym pracownikom urzędu przez bezpośrednio nadrzędny nad nimi organ administracji" (Dawidowicz 1978, s. 139).

Prawo do dostępu do służby publicznej jest zagwarantowane w art. 60 Konstytucji RP, przy czym nie wynikają z niego rodzaje podmiotów wchodzących w skład służby publicznej. Konkretyzacja tych podmiotów następuje już na płaszczyźnie ustawowej w odrębnych regulacjach prawnych (Satma 2023). Prawo urzędnicze w wąskim ujęciu tworzą w Polsce następujące źródła prawa powszechnie obowiązującego:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), która wyznacza ogóle zasady funkcjonowania administracji publicznej.
2. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2290), która określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w urzędach wymienionych w art. 1 ustawy (wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej).

3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1691), która określa zasady dostępu do służby cywilnej, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530), która zawiera przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.

Wspólnymi cechami podmiotów określonych prawem urzędniczym 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). Dla funkcjonowania administracji niezbędne jest przestrzeganie wartości konstytucyjnych, tj. dobro wspólne i godność człowieka, troska o dobro publiczne (Zdyb 2017, s. 18-19), działanie w granicach prawa oraz zabezpieczenie ustrojowe, instytucjonalne i materialnoprawne (jako podstawa wiarygodności wobec innych podmiotów prawnych w realizowaniu swoich zadań). Każda ze wskazanych ustaw stanowiących prawo urzędnicze zawiera zbiór obowiązków pracowników: art. 24 – art. 35 ustawy o pracownikach samorządowych, art. 76 – art. 78 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 17-30 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Na uwagę zasługuje fakt, że obowiązki są do siebie zbliżone, co pozwala stwierdzić, że prawo urzędnicze – mimo regulacji w różnych aktach prawnych – stanowi stosunkowo ujednolicony zbiór reguł i zasad obowiązujących pracowników administracji publicznej niezależnie od miejsca ich zatrudnienia (tab. 23).

Zestawienie obowiązków pracowników administracji publicznej uzupełnione jest przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, który w rozdziale 2 określa podstawowe zasady funkcjonowania administracji publicznej. W kontekście przedmiotu rozważań niniejszej dysertacji należy zwrócić uwagę, że zarówno obowiązki pracowników, jak też zasady funkcjonowania administracji są ściśle powiązane z zasadami etyki. Zasady te – wynikając z obowiązującego prawa – stanowią zbiór zachowań obligatoryjnych dla pracownika sektora publicznego. Zasada praworządności podkreśla działania sektora publicznego na podstawie regulacji prawnych (art. 6 kpa), zasada prawdy obiektywnej uwidocznia wagę praworządności (art. 7 kpa), zasada zaufania do władzy publicznej wskazuje istotność budowania odpowiedniego wizerunku władzy publicznej (art. 8 kpa). Pracownik administracji publicznej wykonuje swoje obowiązki na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, powinien być również świadomy pełnionej roli społecznej (Walenia, 2019, s. 78). Poszanowanie godności czy odpowiedzialność są elementami etyki, które wspierane są przez merytoryczne przygotowanie urzędnika pozwalające na „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.

Normy etyczne w pracy urzędnika – prawo urzędnicze, kodeks urzędniczy

Rozpoczynając rozważania na temat norm etycznych w pracy urzędnika, należy sięgnąć do historii praw urzędniczych. Jak one się kształtowały, czemu służyły i dlaczego dostrzeżono potrzebę unormowania ram etycznych, w których poruszają się urzędnicy. Na potrzeby niniejszej pracy analiza we wskazanym zakresie zostanie rozpoczęta od dwudziestolecia międzywojennego w Polsce. Dnia 11 listopada 1918 roku Polska po 123 latach odzyskała niepodległość od trzech zaborców: Austrii, Prus i Rosji. Okres

kształtowania granic powojennej polski uległ zakończeniu w 1925 roku. Powierzchnia kraju obejmowała ok. 388 279 kilometrów kwadratowych. Aż 69% powierzchni kraju przypadało na były zabór rosyjski, 20% na austriacki, 11% na pruski. W każdej z tych części obowiązywały inne przepisy prawa cywilnego, karnego, podatkowego. Inne zwyczaje mieszkańców, a nawet inny rozstaw szyn torów kolejowych. Jak wskazuje Andrzej Chwalba w „Imperium Korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861–1917" (2001 r., str. 137): „Łapówki brano i dawano niezależnie od wykształcenia, wieku, płci, kultury osobistej oraz cech osobniczych. Nie było więc takiego środowiska, grupy zawodowej, społeczności czy regionu, o których to można by z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, iż nie znały i nie korzystały z łapownictwa bądź znały, lecz nie korzystały" . Natomiast w zaborze pruskim choć nie można mówić o całkowitym braku korupcji, była ona zjawiskiem marginalnym. Wynikało to przede wszystkim ze stosunku moralnego przejawianego przez tamtejszych urzędników. Jak wskazuje Stanisław Salmonowicz w *Uwagach o biurokracji pruskiej na Pomorzu (1815-1850* (1992 r., s. 49): „Urzędnik o splamionym honorze natychmiastowo tracił autorytet, potrzebny do wykonywania funkcji. Z tym wiąże się również istnienie innego pojęcia honoru, związanego bezpośrednio z wykonywanym zawodem. Do kompleksu tradycyjnych fundamentów etosu i honoru urzędniczego w Prusach należały oprócz wierności wobec króla i wysokiego poziomu wykształcenia również nieprzekupność, bezstronność i prawdomówność". Wydaje się, że najlepiej rozwiniętą administrację Polska odziedziczyła po zaborze austriackim. Andrzej Chwalba w *Dziedzictwie zaborów,* (2009, s. 16) wyjaśnia: „Galicja wniosła do odrodzonej Rzeczypospolitej tradycje i zasoby ludzkie kraju mającego przez kilkadziesiąt lat polską administrację, polskich w większości urzędników, sędziów i prokuratorów, tradycje kraju praworządnego, względnie liberalnego, ulegającego, aczkolwiek wolno, procesom demokratyzacji". Grzegorz Szulczewski w *Dwóch wzorcach działania administracji i etosu urzędniczego: Weber – Kotarbiński* (2021, s. 42- 43) dodaje: „Również bycie urzędnikiem w państwie zaborczym wiązało się z mniej lub bardziej idącym wynarodowieniem i strzeżeniem interesów zaborców na wcielonych ziemiach. Dlatego rozwijanie teorii administracji, refleksja nad rolą urzędnika, była niepopularna i mało pożądana, jak i wywoływała podejrzenie kolaboracji z władzami zaborczymi i tym samym oceniano ją jako sprzeniewierzenie się idei niepodległości". Wszystkie wskazane powyżej bolączki rozumieli twórcy odrodzonego państwa polskiego. W jednym organizmie państwowym spotkały się tak skrajne modele pracy urzędniczej. Czy to skodyfikowane, czy wynikające z tradycyjnie ukształtowanego modelu, polegającego na arbitralności urzędniczej.

Jak wskazuje Agnieszka Łukaszczuk w *Służbie Cywilnej II Rzeczypospolitej* (2010, s. 242): „Problem przyjmowania przez urzędników tzw. darów, czyli korzyści majątkowych w czasie pełnienia funkcji publicznych, dobrze ilustrował wątpliwe dziedzictwo, jakie Rzeczpospolita przejęła po zaborach. Kodeks karny rosyjski obowiązujący w byłym zaborze rosyjskim nie zabraniał — inaczej niż pruski i austriacki — urzędnikowi przyjmowania darów. Jednak nie dla wszystkich posłów przyjmowanie darów było niedopuszczalne. Na szczęście przeważyło zdanie, że wówczas wykonywanie zadań publicznych byłoby uzależnione od wysokości uzyskanych przez urzędnika korzyści materialnych. Zdaniem komentatorów, próby przeforsowania podobnych kwestii oraz ich argumentowania wskazują, jak trudno było osiągnąć porozumienie nawet w sprawach wydawałoby się oczywistych". Następnie Agnieszka Łukaszczuk (2010, s. 238-239) przypomniała słowa z 22 listopada 1921 r. Posła P. Gądka, który w przemówieniu podkreślał: „konieczność uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa, które odrodzone po półtorawiekowej niewoli nie mogło sprawnie funkcjonować bez wspólnego,

jednolitego i spójnego ustawodawstwa w zakresie służby publicznej. Brak bowiem takiego ustawodawstwa nie pozwalał na podjęcie służby państwu przez urzędników, których zadania i kompetencje nie byłyby jednakowo określone w jednym akcie prawnym w postaci pragmatyki. Celem służby publicznej było bowiem — jak wynikało to z treści przemówienia posła — zapewnienie odpowiednio przygotowanych kadr urzędniczych, które w sposób kompetentny miały gwarantować sprawne i zdyscyplinowane wykonywanie zadań państwa, a przez to stabilizować cały system sprawowania władzy, jakże ważny z punktu widzenia odradzającego się państwa". Jednym z pierwszych aktów regulujących działanie administracji należy uznać akt stworzony przez Radę Regencyjną[6] z 11 czerwca 1918 r. o *Tymczasowych przepisach służbowych dla urzędników państwowych*. A więc jeszcze w trakcie działań wojennych na polach bitewnych pierwszej wojny światowej, kiedy przyszłość odrodzonego państwa polskiego, jego granic, ustroju politycznego i terytorialnego nie była jeszcze znana. Pomimo, iż treść omawianego aktu nie jest przedmiotem analizy niniejszego opracowania, warto przytoczyć niektóre rozwiązania w nim zawarte, aby zaznaczyć, że obecnie obowiązujące przepisy, choć w zapisie słownym zupełnie inaczej brzmią, w duchu ich stanowienia są zupełnie zbieżne. Zatem art. 2 brzmi: „Urzędnikiem państwowym jest ten, kogo Naczelnik Państwa lub władza, ustawą wskazana, powoła do pełnienia stałej służby Ojczyźnie w zakresie działania urzędów państwowych. Powołany w ten sposób i zaprzysiężony urzędnik państwowy staje się organem Rządu i, w granicach powierzonych sobie czynności, winien się z tymże Rządem solidaryzować". Jeszcze ciekawszy wydaje się, z punktu widzenia dzisiejszych standardów, art. 6 pkt 2, który wskazuje, że nie mogą być przyjęci do służby: kobiety zamężne w razie protestu męża. Mogły za to służyć osoby nieletnie, jeżeli zgodę wyraził ojciec lub opiekun (art. 6 pkt 1). Ustawa wylicza również wiele obowiązków nałożonych na urzędnika. Między innymi są to:

1. Urzędnik państwowy obowiązany jest do wierności i posłuszeństwa Głowie Państwa, do przestrzegania Konstytucji jako też innych ustaw i przepisów (art. 14).
2. Urzędnik winien posłuszeństwo służbowe swoim przełożonym (art. 15).
3. Urzędnik winien się solidaryzować z zarządzeniami władzy i nawet w razie odmiennego poglądu wstrzymać się od ujemnej krytyki (art. 16).
4. W stosunku do interesantów, z którymi się styka w sprawach służbowych, urzędnik winien być uprzejmy i ściśle bezstronny. W służbie i poza służbą winien strzec powagi swego stanu i zachowywać się zgodnie z wymaganiami honoru i przyzwoitości (art. 17).
5. Urzędnik winien ściśle przestrzegać godzin urzędowych a w razie wymogów służby, przedłużać czynności urzędowe i poza godziny przepisane (art. 20).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że już w początkach II Rzeczpospolitej ustawodawca zdawał sobie sprawę z potrzeby ukształtowania jednolitej, lojalnej, posłusznej, praworządnej służby cywilnej. Wiele przepisów choć w kosmetycznie zmienionej formie zapisu, ale w swym duchu przetrwało do dziś.

Kolejnym godnym wyróżnienia aktem prawnym regulującym status służby cywilnej w okresie międzywojennym była ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, zmieniona ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. Ustawa wprowadziła podział na pracowników służb specjalnych oraz pracowników służby ogólnej (art. 10). Zawiera wykaz obowiązków urzędniczych podobnie do aktu stworzonego przez Radę Regencyjną

[6] Rada Regencyjna, formalnie najwyższa tymczasowa władza w Królestwie Polskim, utworzona IX 1917 przez Niemcy i Austro-Węgry i od nich zależna; https://encyklopedia.pwn.pl.

z 11 czerwca 1918 r. o *Tymczasowych przepisach służbowych dla urzędników państwowych*. Na szczególną uwagę zasługują następujące przepisy:

1. Art. 25. Pod względem zachowania się obowiązują pracownika państwowego następujące wytyczne:
   a. pracownik państwowy powinien w służbie i poza służbą strzec powagi swego stanowiska, zachować się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko jego wymaga pracownikowi państwowemu nie wolno wchodzić w związki lub zmowy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania;
   b. wobec swych przełożonych pracownik państwowy powinien zachowywać się z uszanowaniem, w stosunku zaś z innymi pracownikami państwowymi i podwładnymi z uprzejmością;
   c. w stosunkach urzędowych z interesantami powinien pracownik państwowy, zachowując należytą powagę, być bezstronnym, uprzejmym i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą;
   d. wszelkie prośby, przedstawienia i zażalenia w sprawach osobistych i urzędowych, wynikające ze stosunku służbowego, pracownik państwowy powinien wnosić w drodze służbowej, a tylko w wypadkach, w których rodzaj sprawy tego wymaga - bezpośrednio do wyższych władz przełożonych;
   e. pracownikowi państwowemu bez zezwolenia władzy służbowej nie wolno w żadnej formie wytaczać w prasie spraw, związanych z jego urzędowaniem, jak również spraw, dotyczących jego stosunku służbowego.
2. Pracownikowi państwowemu nie wolno żądać ani przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimikolwiek sposobem wywoływać zaofiarowanie takiego daru. Również nie wolno pracownikowi państwowemu przez wyzyskiwanie swego stanowiska urzędowego przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści (art. 26).

Jak wskazuje Marek Krzymkowski w *Kwalifikacjach zawodowych urzędników w II Rzeczypospolitej* (2005, s. 98): „Ustawa nie miała zastosowania do pracowników samorządowych. Ich sytuację prawną regulowały przepisy byłych państw zaborczych, uchwały samorządowych organów stanowiących i – w niewielkim stopniu – ustawodawstwo krajowe". Zatem przenosząc powyższe regulacje prawne oraz rozważania do czasów współczesnych, trzeba stwierdzić, że kodyfikacja statusu urzędnika czy to państwowego, czy samorządowego podlegała próbom ich uregulowania w formie ustawy już od początku odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku. Polska tradycja służby cywilnej ma więc ponad sto lat. Nie można przy tym równocześnie odcinać się od spuścizny zaborów. Co prawda jak już wykazano w zależności od obszaru zaboru miała ona różną wartość, od skrajnie negatywnej (zabór rosyjski) do pozytywnej (zabór austryjacki). W czasach obecnych w myśl art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483): „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej". Zatem konieczność utworzenia korpusu służby cywilnej ma źródło konstytucyjne. Ponadto status urzędnik służby cywilnej oraz pracownika samorządowego regulują dwie ustawy. Pierwszą z nich jest Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o o służbie cywilnej (Dz.U.2022.1691 t.j)[7]. Drugą jest Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

[7] Dalej nazywana: ustawą, ustawą o służbie.

samorządowych (Dz.U.2022.530 t.j.)[8]. Warto w tym miejscu przytoczyć akty regulujące zachowania etyczne pracowników administracji. Jeżeli chodzi o korpus służby cywilnej, w obecnej chwili obowiązuje 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.2011.93.953). Zarządzenie zostało wprowadzone na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy. Ustawa w swoich licznych artykułach zawiera tylko jeden, który dotyczy postawy moralnej i etycznej wobec kandydatów do zasilenia szeregów służby cywilnej. Jest to art. 4 pkt 5, który mówi, że kandydat powinien cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Zatem prawotwórca, w ustawie oraz w ustawie o pracownikach, w przeciwieństwie do regulacji międzywojnia, nie zawarł regulacji stanowiących o etyce pracowników. W świecie idealnym jedyną ideą, według, której pracownicy publiczni podejmowaliby zawodowe decyzje byłaby praca w duchu misji *pro publico bono*[9].

Odmienna sytuacja jest w przypadku pracowników samorządowych. Ustawa o pracownikach nie nakłada na władzę ustawodawczą obowiązku ustalenia kodeksu dla wszystkich pracowników samorządowych. Każda jednostka samorządowa uchwala swój własny, odrębny kodeks etyki. Można w tym miejscu zadać pytanie czy urzędnik z Pomorza nie powinien kierować się takimi samymi zasadami jak urzędnik z Podkarpacia i ogólne ustalenie zasad etyki dla pracowników z całej Polski nie jest lepszym rozwiązaniem? Jedną z przyczyn takiego stanu rzecz jest autonomia jednostek samorządu terytorialnego. Każda jednostka ma swoją specyfikę, każda inne problemy i inne możliwości. Co prawda w art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy o pracownikach, do obowiązków pracownika należy zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami. Jednak na tym koniec. Kodeks etyki urzędniczej nie jest jedynie dokumentem wewnętrznym pokazującym ścieżki należytego postępowania oraz procedury, którymi powinien kierować się pracownik administracji. Kodeks pełni również funkcję zewnętrzne. Tomasz Barankiewicz w *Etyce urzędniczej – funkcje, zasady i postawy* (2014), trafnie wylicza funkcje zasad etyki urzędniczej. Wskazuje: „(…) jak się wydaje, etyka urzędnicza kształtując jakość działań administracji ma istotny wpływ na proces budowania zaufania obywateli do organów państwa.(…) Drugą ważną funkcją etyki urzędniczej jest z pewnością jej działanie prewencyjna, polegająca na przeciwdziałaniu nadużyciom i patologiom w administracji Publicznej. (…) Kolejna funkcja może zostać określona jako funkcja motywacyjna. Można też mówić o funkcji integracyjnej etyki urzędniczej" (2014 r., s. 126).

W niniejszym opracowaniu nie może również zabraknąć wzmianki o Ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U.2022.2290 t.j.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 tejże ustawy, określa ona obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz osób zatrudnionych w wymienionych, w wyżej wskazanych przepisach urzędach. Podobnie jak w przypadku ustawy o służbie i ustawy o pracownikach, ustawa o pracownikach urzędów stawia przed kandydatami do pracy pewne warunki. Kandydat między innymi jest: obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych, jest nieskazitelnego charakteru. Zatem grupa pracowników, których można uznać za pracowników sfery publicznej została poszerzona o grupę, której status reguluje kolejna ustawa.

[8] Dalej nazywana: ustawą o pracownikach.
[9] Dla dobra wspólnego, https://sjp.pwn.pl/sjp/pro-publico-bono;2572699.html

Ocena zdolności pracownika administracji do możliwości przystąpienia do wykonywania pracy w świetle orzecznictwa sądowego

Dla zrozumienia omawianego problemu powinny zostać wyjaśnione dwie kwestie. Po pierwsze etap naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej oraz w jednostce samorządu terytorialnego. Po drugie, kwestia kondycji zdrowotnej pracownika, która pozwala mu przystąpić do czynności zawodowych.

Jednym z pierwszych zadań osoby nowo zatrudnionej w urzędzie jest przejście szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). Mówi o tym art. 237 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2022.1510 t.j.). Kolejnym etapem jest zapoznanie się z obowiązującym regulaminem pracy oraz kodeksem etyki. Po przejściu wyżej wymienionych kroków pracownik zaznajomiony z obowiązującym w danej jednostce kodeksem etyki powinien znać, a przynajmniej wiedzieć, gdzie szukać przepisów regulujących zasady rozpoczęcia pracy w instytucji, w której zaczyna karierę zawodową jak i podczas kolejnego dnia pracy. Każdy kandydat do pracy w służbie cywilnej, samorządu terytorialnego, aby w procesie rekrutacji przejść przez etap formalny naboru, musi spełniać określone w ustawach warunki. Nie potrzebuje tak jak do roku 1921 zgody męża, ojca lub opiekuna. Katalog wymogów formalnych, tak zwanych rygorów selekcyjnych, stawianych przed kandydatem jest katalogiem zamkniętym, dla ubiegającego się angaż w służbie cywilnej oraz w jednostce samorządu terytorialnego. Regulują tę kwestie odpowiednio art. 4 ustawy o służbie oraz art. 6 ustawy o pracownikach.

W obu przypadkach wymogi stawiane przed pretendentem do pracy w administracji są podobne. Jest to między innymi posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, nieposzlakowana opinia, kwalifikacje wymagane na danym stanowisku. Jeżeli chodzi o wymagania takie jak posiadanie obywatelstwa, poziom wykształcenia, korzystanie w pełni z praw publicznych, można ich posiadanie bądź osiągnięcie potwierdzić odpowiednimi dokumentami. Kto jednak jest uprawniony do oceny czy kandydat posiada nieposzlakowaną opinię? Jaki organ jest w stanie to stwierdzić i gdzie jest granica między opinią nieposzlakowaną a skazą na niej? Odpowiadając na powyższe pytania należy pamiętać, że art. 76 ust. 1 pkt ustawy o służbie, który wskazuje, że obowiązkiem członka korpusu służby cywilnej jest godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią. Nie można pominąć również 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, które w paragrafie 14 wskazuje: „Zasada godnego zachowania polega w szczególności na: wykonywaniu 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 powstawaniu konfliktów w pracy, w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami, właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu. Z odpowiedzią na te pytania zmierzył się również Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 16 października 2009 r. sygn. akt I PK 85/09 Sąd wyjaśnił: „(…) Odwołanie się w cytowanej pozycji co do poszlaki jako podejrzenia o popełnienie czynów hańbiących, nieuczciwych, niegodnych także abstrahuje od tekstu prawnego. Jest w nim bowiem mowa o "nieposzlakowanej opinii". Wydaje się, że z perspektywy językowej zasadniejsze jest odwołanie się do znaczenia zwrotu "nieposzlakowany" a nie poszukiwanie jedynie w zachowaniu danej osoby wyłącznie czynów społecznie potępianych, co uzasadniałoby stwierdzenie oby tak stwierdzić z braku właściwego terminu - "poszlakowaniu jej opinii". (…) zwraca uwagę, że nieposzlakowana opinia dotyczy w większej mierze zachowań urzędnika służby cywilnej

w pracy, niemniej jednak niemałe znaczenie ma także zachowanie poza służbą. Zdaniem tego autora nieposzlakowana opinia w życiu prywatnym to "możność przypisania osobie takich cech, jak między innymi uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność za czyny i słowa, otwartość w stosunku do innych ludzi, skromność i umiarkowanie w życiu codziennym, umiejętności godnego zachowania się w różnych sytuacjach, spolegliwość, uczciwość w życiu prywatnym i rodzinnym". Dokonując analizy przytoczonego wyroku można zauważyć jego dwa aspekty.

Po pierwsze urzędnik powinien zachowywać się „godnie" w trakcie wykonywania zadań służbowych jak i w czasie wolnym od pracy, czasie prywatnym. Na takie rozumowanie wskazuje Tomasz Liszcz w *Naborze do służby cywilnej po nowelizacji ustawy „Kontrola Państwowa"* (2006 r., s. 80): „Jest to wymaganie dotyczące przede wszystkim przestrzegania przez kandydata do służby cywilnej w jego dotychczasowej pracy zawodowej, działalności publicznej, w życiu prywatnym zasad moralnych uznawanych powszechnie w naszym społeczeństwie za obowiązujące, a także dobrych obyczajów". Jak zauważa Helena Szewczyk w *Stosunkach pracy w służbie cywilnej* (2010 r., s. 212): „Wskazanie konkretnego, nagannego zachowania skutkującego określonym naruszeniem jest znacznie utrudnione. Brak jest bowiem ustawowych kryteriów umożliwiających stwierdzenie, iż dane zachowanie narusza obowiązek godnego zachowania, bądź skutkuje utratą nieposzlakowanej opinii. Nie ulega wątpliwości, że utrata nieposzlakowanej opinii w większości przypadków będzie skutkiem zachowań sprzecznych z obowiązkiem godnego zachowania się w służbie i poza nią". Zatem katalog zachowań świadczący o zachowaniu nie godnym jest katalogiem otwartym. Czy można do niego zaliczyć posiadanie kilku żon? W polskiej tradycji zapewne tak, ponieważ jest to prawnie zakazane (art. 13 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy). Nie można zatem mówić o dobrowolności oceny zachowania pracownika czy też kandydata do pracy w świetle jego stylu bycia. Ukształtowane orzecznictwo sądowe wskazało kierunki, którymi powinny się kierować osoby decyzyjne, w których kompetencji służbowej jest dokonanie takiej oceny i wyciągnięcie odpowiednich konsekwencji. Zacząć należy od orzeczeń Sądu Najwyższego oraz innych sądów:

- z dnia 25 lipca 2018 r. sygn. akt I PK 207/17: „Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym nie może (nie powinna) być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego".
- z dnia 16 października 2009 r. sygn. akt I PK 85/09: „Utrata nieposzlakowanej opinii wymaganej od pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym oznacza niemożliwość przywrócenia do pracy".
- z dnia 5 czerwca 2012 r. II PK 263/11: „służbie cywilnej obowiązują podwyższone kryteria oceny pracownika, w tym także dokonywane w zakresie posiadania "nieposzlakowanej opinii". Zachowanie polegające na znieważeniu w stanie nietrzeźwości funkcjonariusza policji można zakwalifikować jako powodujące utratę nieposzlakowanej opinii.
- z dnia 2 października 2002 r., sygn. akt I PKN 482/01: „Sądy obu instancji nie popełniły błędu wyrażając pogląd, iż zasada domniemania niewinności, która obowiązuje w postępowaniu karnym, nie pozwala uznać za winnego tego, którego wina nie zostanie stwierdzona wyrokiem karnym. Zasada domniemania niewinności w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji nie sprzeciwia się bowiem dopuszczalności ustalania winy w innych postępowaniach, np. dyscyplinarnym bądź sądowym w sprawach związanych ze zwolnieniem pracownika z pracy

z powodu zawinionego naruszenia obowiązków. Nie sprzeciwia się również ocenie, że dana osoba nie cieszy się nieposzlakowaną opinią".

- z dnia 3 sierpnia 2022 r. sygn. akt IV P 388/21: ,,Wobec powódki orzeczono również środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres 3 lat, zobowiązano do powstrzymywania się od nadużywania alkoholu oraz orzeczono od pozwanej na rzecz Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej świadczenie pieniężne w kwocie (...) O rozwiązania stosunku pracy z członkiem korpusu służby cywilnej nie jest wystarczające samo umyślne popełnienie przestępstwa, ale musi to przestępstwo zostać prawomocnie ocenione przez Sąd".
- z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt III APo 7/12: ,, pracownik służby cywilnej może wyrażać opinie o swoim zakładzie pracy, czy przełożonym, winien to jednak czynić w sposób stosowny. Niedopuszczalne jest wyrażanie dezaprobaty dla kierownika zakładu pracy w sposób agresywny, w obraźliwych słowach. Takie zachowanie stanowi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej i winno skutkować, co najmniej zastosowaniem jednej z kar dyscyplinarnych przewidzianych ustawą z 2008 r. o służbie cywilnej.

Wydobywając z treści przytoczonego orzecznictwa istotę omawianego problemu oraz wspierając się usystematyzowaniem cech niegodnych urzędnika dokonanego przez Andżelikę Leję w *Skutkach utraty nieposzlakowanej opinii versus niegodne zachowanie w służbie oraz poza nią na przykładzie urzędnika służby cywilnej* (2013 r., s. 263), można wyodrębnić grupę zachowań, które są sprzeczne z zasadą nieposzlakowanej opinii wśród urzędników służby cywilnej bądź jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje autorka winno się przede wszystkim uwypuklić następujące przykłady: ,,formułowanie niepochlebnych opinii dotyczących służby cywilnej lub urzędu, lekceważący stosunek do instytucji państwowych lub samorządowych, niestosowne zachowanie w miejscu swojego zamieszkania, nadużywanie alkoholu, znęcanie się nad członkami rodziny. Wymienia się również: brak lojalności zawodowej, brak powściągliwości w korzystaniu z uprawnień, skłonność do gier hazardowych lub do skandali obyczajowych, a także seksoholizm, nadużywanie narkotyków, innych używek oraz hulaszczy tryb życia, awanturnictwo, kontakty biznesowe lub towarzyskie ze środowiskiem przestępczym, niewywiązywanie się z obowiązku alimentowania dzieci mimo posiadania możliwości płatniczych".

Odrębną kwestią wartą omówienia jest zdolność pracownika do podjęcia obowiązków służbowych po długiej nieobecności w pracy, bądź gdy jego zachowanie pozwala domniemywać, że jest pod wpływem środków odurzających, lub stan zdrowia uległ takiemu pogorszeniu, że nie powinien podejmować czynności zawodowych. Co prawda przepisy regulujące to zagadnienie odnoszą się do wszystkich form zatrudnienia. W głównym zakresie wskazane wyżej kwestie reguluje Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[10] (Dz.U.2022.1510 t.j.), Ustawa o służbie oraz ustawa o pracownikach są w stosunku do kodeksu ustawami szczególnymi, a więc ma tu zastosowanie reguła prawnicza *lex specialis derogat legi generali*. Wyjaśnia przytoczony tryb Izabela Lewandowska-Malec w *Przepisach uchylających, regułach kolizyjnych i klauzulach niederogujących w prawie staropolskim*: ,,W doktrynie przeważa pogląd, iż lex posterior generalis non derogat legi priori speciali. Oznacza to, że reguła lex specialis ma pierwszeństwo przed zasadą lex posteriori; prawo szczególne wcześniejsze wyłącza prawo ogólne, nawet gdyby było późniejsze" (2011 r., s. 10).

[10] Nazywana dalej: kodeks, kodeks pracy.

Innymi słowy kodeks pracy ma zastosowanie do wszystkich zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym także urzędników służby cywilnej oraz zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego. Dla przykładu Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 203/11 wskazał: „Do pracowników służby cywilnej stosuje się przepisy Kodeksu pracy dotyczące rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem, nawet wtedy, gdy przyczynę wypowiedzenia stanowi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej (art. 9 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej". Zatem pracownik nawet jeśli jest członkiem korpusu służby cywilnej bądź pracownikiem samorządowym będzie podlegał przepisom zawartym nie tylko w ustawach branżowych, ale również w kodeksie pracy.

Odwołując się do przepisów zawartych w tej ustawie należy szukać wyjaśnienia odnośnie uprawnień, obowiązków i nakazów, które regulują zachowania pracodawcy w stosunku do pracownika w kwestii dopuszczenia tego drugiego do wykonywania pracy na rzecz tego pierwszego. Zgodnie z art. 229 § 4 kodeksu pracy, który brzmi: ,,pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku w warunkach pracy opisanych w skierowaniu na badania lekarskie", potrzeba posiadania przez pracownika aktualnych badań lekarskich nie jest wymysłem pracodawcy. Dopuszczenie pracownika bez aktualnych badań naraża pracodawcę na grzywnę w wysokości od 1 000,00 zł do 30 000,00 zł (art. 283 § 1 kodeksu pracy). Co więcej pracodawca nie ma żadnego pola manewru, by zgodnie z przepisami prawa pracy, dopuścić osobę nie posiadającą aktualnych badań do pracy. Art. 229 § kodeksu ustawodawca wskazał: ,,w przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą, pracownik podlega ponadto kontrolnym badaniom lekarskim w celu ustalenia zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku".

Sytuacja kryzysu związana z wystąpieniem w Polsce pandemii, której początek został ogłoszony Rozporządzeniem rady ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U.2022.679), a zniesiony Rozporządzeniem rady ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2022.1025), była stanem bez precedensowym w najnowszej historii Polski. Ani pracodawcy ani pracownicy nie byli na nią przygotowani. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2021.2095 t.j.), nazywana dalej: ustawa ,,covid", przedłużyła od dnia 7 marca 2020 r. ważność badań lekarskich, których termin ważności upływał po wskazanej wyżej dacie (art. 31m), aż o 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Jak już wskazano na podstawie rozporządzenia z dnia 13 maja 2022 roku obecnie w Polsce panuje stan zagrożenia epidemiologicznego, w związku z czym badania lekarskie (o których mówi art. 31m i $31m^1$) są ważne aż do ustaniu stanu zagrożenia epidemiologicznego. Należy mieć jednak na uwadze, że jeżeli pracownik posiada aktualne zaświadczenie potwierdzający jego stan zdrowia, ale w trakcie jego obowiązywania dojdzie do zdarzenia, przez które stan zdrowia pracownika ulegnie pogorszeniu, a ten pracownik ukrywa to przed pracodawcą, to w świetle kodeksu takie zaświadczenie samoistnie traci ważność. Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 13 kwietnia 2017 r. I PK 146/16. Sąd wskazał: ,, Orzeczenie lekarskie, o którym mowa w art. 229 § 4 k.p., zachowuje aktualność w okresie w nim

wymienionym. Staje się jednakże nieaktualne w przypadku wystąpienia w tym okresie zdarzeń, które mogą wskazywać na zmianę stanu zdrowia pracownika".

Choć pracodawca zgodnie z kodeksem pracy posiada wiele uprawnień do sprawowania nadzoru nad wykonywaną pracą, przepisy w nim zawarte nie upoważniają go do dokonania badania pracownika, jeżeli podejrzewa, że jest on pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających. Co ciekawe w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2023.165 t.j.), można znaleźć następujące przepisy. Art. 17 wyraźnie wskazuje, jakie obowiązki ma pracodawca, względem osoby podejrzanej o bycie pod wpływem alkoholu. Pierwszym i najważniejszym obowiązkiem jest obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika pod wpływem alkoholu. Jednakże nie może on dokonać badania stanu trzeźwości pracownika samodzielnie. Zgodnie z ust. 3 przywołanego artykułu: „badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego. Zabiegu pobrania krwi dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe". Innymi słowy pracodawca, który podejrzewa, że pracownik jest pod wpływem alkoholu wzywa, w celu przeprowadzenia badania, co do zasady policję. Podstawą takiego stanu rzeczy jest wystąpienie z 27 czerwca 2019 roku Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych („UODO"). W swoim wystąpieniu prezes wskazuje: „W obecnym stanie prawnym pracodawcy nie mogą samodzielnie prowadzić kontroli stanu trzeźwości pracowników. UODO przytoczyło art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wskazując że zgodnie z tym przepisem stan trzeźwości pracowników może weryfikować jedynie uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego (np. policja), zaś zabiegu pobrania krwi dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Kodeks pracy pozwala na przetwarzanie danych osobowych dotyczących zdrowia (za które UODO uznało informacje o stanie trzeźwości) na podstawie zgody jedynie z inicjatywy pracownika". Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483) w art. 87 ust 1 i 2 wymienia źródła obowiązującego w Polsce prawa. Są to: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Zatem prezes w ramach swoich uprawnień dokonał wykładni art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziała alkoholizmowi, podpierając swe rozstrzygnięcie Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Odpowiedzią ustawodawcy na przytoczone wystąpienie Prezesa UODO była Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.240) nazywana dalej: „ustawa o zmianie", której przepisy, w większości, wejdą w życie w dniu 21 lutego 2023 r. Wprowadziła ona następujące zmiany, dodano:

1. Art. 22^{1c}. § 1: „Jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia ochrony życia i zdrowia pracowników lub innych osób lub ochrony mienia, pracodawca może wprowadzić kontrolę trzeźwości pracowników".
2. Art. 22^{1c} § 4: „Kontrola trzeźwości obejmuje badanie przy użyciu metod niewymagających badania laboratoryjnego za pomocą urządzenia posiadającego ważny dokument potwierdzający jego kalibrację lub wzorcowanie".
3. Art. 22^{1c} § 10: „Wprowadzenie kontroli trzeźwości, grupę lub grupy pracowników objętych kontrolą trzeźwości i sposób przeprowadzania kontroli trzeźwości, w tym rodzaj urządzenia wykorzystywanego do kontroli, czas i częstotliwość jej przeprowadzania, ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy

albo w obwieszczeniu, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy".

4. Art. 22^{1e} § 1: „Jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia ochrony życia i zdrowia pracowników lub innych osób lub ochrony mienia, pracodawca może wprowadzić kontrolę pracowników na obecność w ich organizmach środków działających podobnie do alkoholu".

Wyjaśniając przytoczone przepisy, pracodawca, choć pod pewnymi warunkami i obostrzeniami, zyskał możliwość przeprowadzenia kontroli trzeźwości pracownika. Co więcej zyskał prawo do systematycznej kontroli podległych pracowników pod warunkiem uzupełniania o taki punkt regulaminu pracy obowiązującego w danym zakładzie raz uprzedzi o takim zamiarze przynajmniej z dwu tygodniowym wyprzedzeniem. Co istotne ustawa o zmianie dała możliwość pracodawcy kontroli zatrudnionych na obecność w organizmie środków działających podobnie jak alkohol. Przy zachowaniu obostrzeń przewidzianych do kontroli alkoholowej. Wcześniej w polskim systemie prawa pracy, taka możliwość nie była uregulowana, więc wszelkie dokonywane przez pracodawcę badania pod tym kątem były niezgodne z prawem, gdyż nie było do takiego działania podstawy prawnej.

„Administracja powinna być efektywna, bo wówczas jest dobra a jeśli jest dobra to jest efektywna”. (Kisielewicz 2009, s. 10).

CZĘŚĆ III
KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE *GOOD GOVERNANCE*

Kodeks etyki pełni kluczową rolę w zapewnieniu dobrej i odpowiedzialnej pracy urzędników. Jest to dokument, który określa zasady postępowania, normy moralne i wartości, którymi powinni kierować się pracownicy służby publicznej. Kodeks etyki stanowi podstawę dla osiągnięcia efektywnego i transparentnego zarządzania oraz budowania zaufania i wiarygodności instytucji publicznych. Społeczeństwo oczekuje, że urzędnicy będą postępować uczciwie, bezstronnie i zgodnie z prawem. Kodeks etyki stanowi podstawę dla budowania relacji opartych na zaufaniu, dialogu i współpracy między administracją publiczną a społeczeństwem. Dzięki temu możliwe jest skuteczne rozwiązywanie problemów i realizowanie celów publicznych. Kodeks etyki jest niezwykle istotnym narzędziem *good governance* w administracji publicznej. Jego przestrzeganie pozwala na osiągnięcie efektywnego i transparentnego zarządzania, budowanie zaufania społeczeństwa oraz zapewnienie odpowiedzialnej i etycznej pracy urzędników. Dlatego ważne jest, aby kodeks etyki był odpowiednio opracowany, znany wszystkim pracownikom i konsekwentnie stosowany we wszystkich działaniach administracji publicznej. Tylko w ten sposób można zapewnić dobrą i odpowiedzialną administrację, która służy społeczeństwu i realizuje jego potrzeby.

W kontekście good governance, etyczne podejście do zarządzania oznacza przestrzeganie zasad uczciwości, transparentności, odpowiedzialności i poszanowania praw człowieka. Jest to kluczowy element budowania zaufania społecznego i utrzymania stabilności w społeczeństwie. W praktyce często brakuje świadomości i implementacji etycznych standardów w procesie tworzenia nowych regulacji prawnych. Decydenci polityczni skupiają się głównie na korzyściach politycznych i ekonomicznych, zaniedbując aspekty moralne. W rezultacie, często dochodzi do sytuacji, w których interesy wąskiej grupy społecznej są faworyzowane kosztem większego dobra społecznego. Tymczasem, odpowiedzialność za podejmowane decyzje powinna być oparta na wartościach moralnych, a nie tylko na krótkoterminowych korzyściach politycznych. Ważne jest, aby proces tworzenia nowych regulacji był przejrzysty i otwarty na udział społeczeństwa. Społeczna debata i konsultacje powinny być integralną częścią tego procesu. W ten sposób, można zapewnić, że decyzje są podejmowane w sposób demokratyczny i z uwzględnieniem różnorodnych perspektyw społecznych.

W kontekście good governance, etyka powinna być traktowana jako fundament, na którym powinno się opierać polskie prawo. Priorytetem winno być dobro społeczne i etyczne podejście do zarządzania. Bez tego fundamentu, regulacje prawne mogą stać się narzędziem służącym wyłącznie interesom władzy i wpływowych grup społecznych, a nie dobru społeczeństwa jako całości.

Kodeks etyki – podstawowe pojęcia

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Etyka zawodowa stanowi zbiór norm i zachowań w sytuacjach typowych i nietypowych, które stają się udziałem przedstawicieli określonej grupy zawodowej (Bąk, 2007). Kwestie etyczne to nie tylko zasady pozwalające na promowanie właściwych wzorców, ale również szereg regulacji wewnętrznych (Kowalski 2007). Według S. Łupińskiego (2014) 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" (s. 96). „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). W administracji publicznej szczególne znaczenie ma praca z drugim człowiekiem i możliwość czerpania satysfakcji, z uwzględnieniem czynników mogących stać się przyczyną cierpienia i związanych z koniecznością sprostania wyzwaniom wynikającym z dylematów etycznych. „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). Nie ma możliwości kształtowania dobrych relacji bez życzliwości i uprzejmości w stosunku do innych osób (współpracowników, interesantów). A kolei bez profesjonalizmu, rzetelności i bezstronności urzędnik nie jest w stanie świadczyć usług wysokiej jakości. „Doskonałość osobista. Próbuje dać odpowiedź na perfekcyjne zachowania, czyli jak godnie i cnotliwie postępować i żyć by osiągnąć doskonałość" (Łupiński 2014, s. 98-99). W tym aspekcie szczególne znaczenie ma godne zachowanie i przestrzeganie zasad służby publicznej, obiektywizm i odpowiedzialność.

Rodzaje kodeksów etyki (Polok 2005; Janowski 2013)

Rodzaj kodeksu	Charakterystyka
Kodeksy ogólne	Spis reguł, jakimi powinni się kierować w swojej działalności ich adresaci: • Caux Rountable Priniciples for Business – zbiór zasad, którymi mają się kierować ludzie biznesu z różnych szerokości i długości geograficznych. • A Code of Ethics on International Business for Christians, Muslims and Jews – zbiór zasad odwołujący się do nauk trzech monoteistycznych religii (chrześcijaństwa, islamu i religii żydowskiej). • Kodeks etyki w działalności gospodarczej – zbiór zasad opracowany przez Krajową Izbę Gospodarczą, który wyznacza ramy prowadzenia działalności gospodarczej (prawo, zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje i etyka działalności gospodarczej).
Kodeksy ogólne branżowe	Kodeksy zawodowe normujące działania ludzi wykonujących zawody o szczególnym znaczeniu społecznym: • Kodeks etyczny dziennikarza Polskiej Agencji Prasowej, • kodeks etyki lekarskiej, • kodeks etyki służby cywilnej
Kodeksy szczegółowe	Kodeksy normujące działalność grupy organizacyjnej, wyspecjalizowanej w danej dziedzinie, • kodeks etyki pracowniczej urzędu skarbowego, • kodeks urzędu miasta (gminy).

Realizacja wskazanych zasad zawodowej etyki urzędniczej tworzy warunki niezbędne do kształtowania postaw urzędników i budowania zaufania społecznego do administracji publicznej (Barankiewicz 2014). Stanowi również praktyczną realizację prawa do dobrej administracji (Falenta 2019). Normy tworzące podstawy tak rozumianej etyki mogą mieć charakter niesformalizowany lub też mogą zostać zawarte w kodeksie etycznym. Dokument ten pozwala na uporządkowanie zachowań pracowników zgodnie z obowiązujących w administracji publicznej katalogiem wartości etycznych (Kowalski 2007). Kodeksy dzielą się na trzy rodzaje: kodeksy ogólne, kodeksy szczegółowe i będące na ich pograniczu kodeksy ogólne branżowe.

Jak podkreśla Kowalski (2005) „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" (s. 106).

Funkcje kodeksu etycznego (Kowalski 2005)

Funkcja	Znaczenie
Informacyjno-szkoleniowa	Kodeks stanowi zbiór zasad, którymi powinien kierować się pracownik. Wskazuje pożądane – oczekiwane przez organizację zachowania i postępowanie uznawane za nieetyczne.
Kontrolna	Kodeks eliminuje nieetyczne zachowania, przez co zmniejsza regulacje prawne i biurokrację oraz zwiększa swobodę wykonywania działalności. Pozwala jednocześnie na kontrolę zachowania pracowników. Podstawa działania powinno być pobudzenie do przemyśleń .
Motywacyjna	Kodeks wpływa pozytywnie na osiągnięcia pracowników i rezultaty ich pracy poprzez tworzenie otwartego kreatywnego i etycznego środowiska. Pracownicy mają również osobistą satysfakcję i zadowolenie z osiągnięcia celów bez niekorzystnych zmian dla innych
Gwarancyjna	Kodeks etyki stanowi gwarancję etycznego zachowania pracowników, co podnosi zaufanie społeczne, pozwala na unikanie sporów
Marketingowa	Kodeks buduje pozytywny wizerunek organizacji poprzez promowanie wartości etycznych nie tylko wśród pracowników, ale również obywateli. Jasne zapisy powodują, że pracownicy wiedzą jak się zachowywać, a interesanci wiedzą czego oczekiwać od urzędników.

Istotą kodeksu etyki jest uporządkowanie wartości etycznych (moralnych), co nie tylko poszerza wiedzę pracowników, ale również ułatwia rozwiązywanie konfliktów w organizacji. Pracownik służby publicznej staje często przed złożonymi decyzjami, szczególnie w przypadku tzw. luzu decyzyjnego, a zatem wówczas, gdy prawo nie wskazuje wprost sposobu postępowania. Dlatego też, jak podkreśla I. Seredocha „etyczne jest to, co nie jest sprzeczne z ocenami i normami moralnymi przyjętymi w danej epoce i zbiorowości społecznej, a podmiot powinien przestrzegać prawa, działać zgodnie z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami oraz respektować zasady etyki w swej działalności (Seredocha, 2013, s. 110). Wśród problemów, z którymi może spotkać się urzędnik, a w przypadku których znaczącą rolę pełni etyka, wymienia się:

- konflikt ról i pełnionych obowiązków, z uwzględnieniem problemów prawnych, organizacyjnych oraz wynikających z podległości służbowej (obowiązek wykonania poleceń służbowych),
- konflikt interesów, z uwzględnieniem nie tylko sprzeczności interesów osobistych i organizacji, ale również konfliktu między interesem klientów a interesem publicznym;

- konflikt lojalności, wynikający ze sprzeczności między lojalnością wobec prawa, społeczeństwa i pracodawcy – w tym administracji jako całości oraz bezpośredniego przełożonego,
- problem z ustaleniem zakresu odpowiedzialności, z uwzględnieniem jej przedmiotu, zakresu i granic (w odniesieniu do odpowiedzialności prawnej, organizacyjne, etycznej i politycznej);
- zniekształcenie informacji wymienianych pomiędzy współpracownikami danego działu, wymienianych z innymi działami oraz przekazywanych obywatelom;
- różnice w systemie wartości (Seredocha, 2013, s. 109).

Wprowadzenie kodeksu etycznego – który ma skutecznie działać i kształtować postawy pracowników – wymaga przeprowadzenia dokładnej analizy celów, wartości i działań danej jednostki. Diagnoza przeprowadzona przez autorów kodeksu, niezależnie do tego czy są to sami pracownicy, czy też kierownik urzędu, powinna wskazać problemy tego urzędu w zakresie zachowań nieetycznych (Bąk 2007, s. 182-183). Twórcy kodeksu powinni pamiętać, również, że dokument powinny charakteryzować następujące cechy:

1. Kodeks powinien prezentować wartości istotne dla jednostki i wskazywać pracownikom odpowiedni (pożądany) model zachowań.
2. Kodeks powinien być elastyczny, co oznacza, że można go dostosowywać do zmian w otoczeniu. Kodeks skuteczny musi odpowiadać aktualnej sytuacji i wymaganiom otoczenia.
3. Konieczne jest zachowanie równowagi wśród zasad nakazujących określone zachowania oraz ograniczających zachowania niepoprawne etycznie. Nie może stać się dokumentem sankcyjnym, bowiem nadmierna liczba zakazów prowadzić będzie do ograniczenia rozwoju osobistego pracowników.
4. Kodeks etyczny powinien przewidywać rozwiązania w zakresie monitorowania przestrzegania zasad kodeksu. Kontrola powinna pokazywać przestrzeganie kodeksu etycznego i umożliwiać ocenę poziomu osiągnięcia oczekiwanych efektów (Bąk, 2007, s. 86-87).

Klientem wewnętrznym są wszyscy pracownicy, klientem zewnętrznym – obywatele (społeczność lokalna). 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 swoistego klienta. Jak podkreśla A. Sempiak (2015, s. 246) „Petent zwracał się do urzędu z prośbą, klient co najwyżej z wnioskiem", a J. Bralczyk (b.d.) 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

Znaczenie kodeksów etycznych w samorządzie terytorialnym

Mariola Pytlak[11]

Czy kodeks etyczny jest potrzebny?

Kodeksy etyki zawodowej tworzą konkretne grupy lub klasy społeczne (Mroczek, Kędzia, 2008). Prawo do ich tworzenia i stosowania wynika wprost z art. 17 Konstytucji RP, zgodnie z którym drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wskazane rozwiązanie powoduje, że pewne grupy zawodowe otrzymują również uprawnienia do egzekwowania przestrzegania norm etyki zawodowej przez członków danej społeczności zawodowej – zgodnie z pragmatyka służbową[12] i deontologią zawodową[13] (Giętkowski, 2013; Martyński 2022).

Czym jest kodeks etyczny współcześnie funkcjonującej administracji? Każdy kodeks, niezależnie od wprowadzającej go grupy zawodowej, stanowi zespół zasad i norm ogólnych (niezależnych od branży) oraz specyficznych dla danej grupy zawodowej. Zestaw tych norm określa sposób zachowywania się oczekiwany od przedstawicieli danego zawodu. Jest to szczególnie ważne w zawodach zaufania publicznego – urzędnicy muszą postępować etycznie i w zgodzie z wyznaczonymi normami, mierząc się z dylematami moralnymi i konfliktami między interesem prywatnym a społecznym (Januszek, Sikora, 2000). Osiągnięcie pożądanych efektów wymaga w pierwszej kolejności uwrażliwienia etycznego. Dotyczy to w pierwszej kolejności zarządzających , których zadaniem powinno być zachęcanie pracowników do naśladowania wzorców i przestrzegania zasad. Próbą zdyscyplinowania pracowników do zachowań etycznych powinno być wprowadzenie odpowiednich regulacji w postaci kodeksu etycznego lub dokumentów o podobnym charakterze (Maruszewska 2018). Pamiętać przy tym należy, że kodeks etyczny nie zawiera norm prawnych, ale normy postępowania ustanowione przez organizację (Ordak 2008).

W przypadku administracji publicznej szczególne znaczenie ma kultura organizacyjna oraz zaangażowanie kierownictwa. Są to dwa istotne uwarunkowania decydujące o sposobie interpretowania kodeksu oraz stosowaniu go w praktyce (postępowanie zgodnie z jego przesłaniem) (Kopertyńska, 2008). Postępowanie nieetyczne polegające na łamaniu norm etycznych podlega określonym sankcjom – ich charakter i zakres uwarunkowany jest przez sposób wprowadzenia kodeksu. Kodeks etyki stanowiący element regulaminu pracy lub regulaminu ocen pracowniczych skutkuje surowymi konsekwencjami – może być podstawą rozwiązania z nim umowy o pracę

[11] Na podstawie niepublikowanej pracy magisterskiej przygotowanej w ramach projektu: A. Kietlińska (2023), *Analiza i ocena wpływu Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie na kształtowanie postawy pracowników*, WSKFiT, Pruszków.

[12] Pragmatyka służbowa jest pojęciem z zakresu języka prawniczego i obejmuje zespół norm i aktów prawnych, które regulują kompetencje pracowników konkretnej grupy zawodowej, zasady hierarchii służbowej oraz prawa i obowiązki pracowników. Są to z reguły przepisy szczególne, które w określonym zakresie – przez siebie regulowanym – uzupełniają lub wyłączają przepisy Kodeksu pracy.

[13] Etyka zawodowa, deontologia to zespół norm, które dotyczą czynności związanych bezpośrednio z wykonywaniem określonego zawodu, w tym również specyficznych dla tego zawodu relacji i stosunków społecznych.

(Ordak 2008). W przypadku odrębnego dokumentu te sankcje są znacznie mniej dolegliwe, zwłaszcza w przypadku kiedy naruszenie zasad etycznych nie wiąże się ze złamaniem prawa, niewykonaniem obowiązków pracowniczych lub dopuszczeniem się uchybień przeciwko porządkowi pracy w rozumieniu art. 108 Kodeksu pracy lub ustaw szczegółowych, np. ustawy o pracownikach samorządowych (Więcławska-Stysz 2011).

Wprowadzenie kodeksu etyki powinno być poprzedzone analizą wyznawanych przez daną organizację wartości oraz wyznaczeniem celów, jakie należy osiągnąć. Stworzony zbiór przepisów powinien być nie tylko opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ale również spójny z kultura organizacyjną, wartościami i oczekiwaniami organizacji. Tylko na tej podstawie możliwe będzie wyznaczenie norm, stanowiących podstawę zachowania zgodnego z oczekiwaniami pracodawcy. Jednocześnie jednak kodeks powinien stanowić wsparcie dla pracowników w sytuacjach dla nich trudnych, związanych z koniecznością rozstrzygania dylematów moralnych (Kania 2017). Jak podkreśla A. Kietlińska za T. Kowalskim (2005) „Nieodpowiednio skonstruowane kodeksy mogą, poprzez swoje wady, prowadzić do braku postępów bądź nasilenia się nieprawidłowości postępowania pracowników. Sformułowanie kodeksu jako wyliczanki zakazów ogranicza w pewien sposób swobodę pracowników poprzez zawężenie oceny potrzebnej przy wydawaniu decyzji do stosowania sztywnych przepisów, ograniczając tym samym samodzielne myślenie i możliwość interpretacji w pozytywny sposób. Należy jednak pamiętać, że celem kodeksów nie jest stworzenie kolejnych ograniczeń, zwiększenie obciążeń czy też stresu dla pracowników. Prawidłowo opracowany kodeks zawiera przede wszystkim zasady właściwego postępowania z podaniem uzasadnienia prawnego i moralnego".

Funkcje Kodeksu etycznego

Funkcja	**Opis**
szkoleniowo – informacyjna	Kodeks etyki stanowi zbór zasad etycznych obowiązujących pracowników – ich zestawienie w jeden wspólny dla wszystkich katalog pozwala na podniesienie wiedzy pracowników na temat wartości i zasad etycznych.
marketingowa	Kodeks pozwala na promowanie wartości etycznych w urzędzie i wśród obywateli.
gwarancyjna	W kodeksie etyki zawarte są najważniejsze zasady dotyczące zachowania pracowników. Urzędnicy dostają informację na temat skutków zachowania nieetycznego, a obywatele – poprzez jasne zapisy zgromadzone w jednym dokumencie – wiedzą czego mogą oczekiwać od urzędu oraz urzędników.
motywacyjna	Kodeks etyczny wyznacza określoną ścieżkę dla urzędników, a przestrzeganie wyznaczonych zasad prowadzi do lepszego funkcjonowania urzędu.
kontrolna	Nieprzestrzeganie zasad kodeksu etyki powinno skutkować sankcjami.

Kodeks etyki stanowić powinien uzupełnienie obowiązujących zasad prawnych. Administracja i urzędnicy w niej zatrudnieni działają w granicach prawa, ale jak podkreśla T. Kowalski (2005) nie wszystkie zachowania zgodne z prawem (legalne) są zachowaniami etycznymi. Wprowadzenie kodeksu etyki pozwala stworzyć otwarte i etyczne środowisko pracy, prowadząc do uzyskania (lub wzrostu) satysfakcji pracownika z wykonywanej pracy i osiągnięcia założonych celów (Liszka-Michałka, 2017). Nie wystarczy jednak wprowadzenie dokumentu w drodze zarządzenia i zebranie od pracowników oświadczeń o zapoznaniu się z jego treścią (Kania 2017). Dobrze skonstruowany kodeks musi być wsparty promocją norm etycznych, wprowadzeniem rozwiązań pozwalających pracownikom na zrozumienie zasad w nim zawartych i wsparciem w ich wdrożeniu w życie.

Za i przeciw kodyfikacji etyki

Korzyści kodyfikacji	Wady i problemy kodyfikacji
Prawidłowo skonstruowany kodeks stanowi wsparcie w sytuacji konieczności rozstrzygania dylematów moralnych, wpisanych w działalność urzędników administracji publicznej (Kania 2017).	Nieprawidłowo skonstruowany kodeks może prowadzić do braku postępów bądź nasilenia się nieprawidłowości postępowania pracowników (Kowalski 2005). „Sformułowanie kodeksu jako wyliczanki zakazów ogranicza w pewien sposób swobodę pracowników poprzez zawężenie oceny potrzebnej przy wydawaniu decyzji do stosowania sztywnych przepisów, ograniczając tym samym samodzielne myślenie i możliwość interpretacji w pozytywny sposób" (Kietlińska 2023).
Wprowadzenie kodeksu pomaga osiągać pracownikom lepsze rezultaty – kodeks pozwala na stworzenie otwartego środowiska, zwiększenie satysfakcji z osiągnięcia celów i zwiększenia zaufania klientów (Liszka-Michałka 2017).	Przy braku promocji kodeksu i niedostatecznej infrastruktury etycznej pracownicy mogą uznawać, że etyczne jest wszystko to, co jest legalne i zgodne z prawem.
Kodeks wskazuje sankcje za zachowania nieetyczne – pracownik zyskuje świadomość, że każde uchybienie wartościom etycznym wiąże się z konsekwencjami.	Brak sankcjonowania zachowania nieetycznego „prowadzi do znieczulenia moralnego, zwalnia z odpowiedzialności, stanowi wyraz lęku przed podejmowaniem decyzji, w sposób autorytarny rozstrzyga dylematy na rzecz jednej perspektywy moralnej, prowadzą do zniweczenia możliwości odrodzenia lub naprawienia faktycznej etyki zawodowej (Klimczuk 2014, Kietlińska 2023, s. 19).
Prawo nie gwarantuje tego, że będzie ono przestrzegane przez pracowników – kodeks etyki wspiera naturalne dyspozycje moralne każdego pracownika (Bartkowiak, Maksymiuk 2019; Czerwińska, 2019).	Narzucanie kodeksu stanowi działanie pozorne, które tworzy mit poprawnego działania i spełniania standardów – podobnie jak same regulacje prawne nie pomogą w budowaniu kultury organizacyjnej i podwyższaniu standardów, takiego efektu nie gwarantuje również kodeks (Czerwińska 2019)
Kodeks pomaga urzędnikom w podejmowaniu decyzji w sytuacjach dylematów etycznych. Kodeks – jako zbiór zasad etycznych – może być przewodnikiem przy podejmowaniu decyzji. Nie zawiera nakazu konieczności postępowania, ale motywuje do powielania pozytywnych działań.	Tworzenie kodeksu jest szkodliwe społecznie – każdy człowiek powinien mieć własne dyspozycje moralne, bez konieczności wspierania ich etycznymi uzgodnieniami środowiska (Bartkowiak, Maksymiuk, 2019). Działanie zawodowe opiera się na wystarczających normach tzw. etyki ogólnej. Nie ma zatem sensu kodyfikacji moralności lub funkcji etyk zawodowych, a wprowadzenie kodeksu może być odebrane jako dążenie do braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Czy kodeks etyczny powinien być obowiązkowy? Czy obowiązkowe wprowadzenie kodeksu etycznego byłoby działaniem pozornym, czy realną poprawą?

Kodeks etyczny wspiera realizację zadań uwzględniających interes publiczny i służbę wobec prawa (Seredocha, 2010). Kodeks etyczny może być traktowany przez pracowników jako podstawa formułowania ocen i sądów. Może również przypominać o wartościach, których pracownik administracji publicznej nie powinien przekraczać – dotyczy to nie tylko korupcji, ale również zachowań potencjalnie zmniejszających zaufanie obywateli (Ignatowski, 2015). Czy korzyści z wprowadzenia kodeksu są na tyle duże, aby stał się on narzędziem obowiązkowym w każdym urzędzie? Kodeksy etyki wprowadzane są do administracji publicznej od wielu lat, od 2017 roku miałyby stać się jednym z narzędzi stosowanych w procedurze antykorupcyjnej. W obecnym porządku prawnym obowiązek przestrzegania określonego katalogu zasad etycznych został określony jedynie w odniesieniu do służby cywilnej. W przypadku pozostałych grup urzędniczych nie istnieje powszechnie obowiązująca regulacja, która wprost wprowadza obowiązek wdrożenia kodeksu etyki.

Rozwiązanie wprowadzające obowiązek wprowadzenia kodeksu etycznego w każdym urzędzie zaproponowano w 2017 roku w ramach projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r.

Kodeks etyczny w nowej procedurze (Świętalski 2017)

Cel kodeksu etyki	Zawężony w stosunku do wcześniej stosowanych – nacisk na wyeliminowanie przestrzeni dla działań i zachowań korupcyjnych
Sposób wprowadzenia	Obowiązkowy – kodeks wprowadzany jako obowiązek ustawowo nałożony na każdy urząd administracji publicznej we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych (art. 71 projektu ustawy)
Działania okołowdrożeniowe i promocyjne	Skuteczność implementowania zapewnić ma zaprezentowanie kodeksu wszystkim pracownikom. Niezbędny będzie podpis każdego pracownika – kodeks etyczny to zbiór zasad, do przestrzegania których zobowiążą się wszystkie osoby zatrudnione w danej jednostce (pracownicy i współpracownicy) poprzez podpisanie deklaracji odrzucającej korupcję.
	Kierownicy, jako osoby odpowiedzialne za ich wdrożenie, powinny nadać wprowadzeniu kodeksu odpowiedni ton i ważność, traktując jego zapisy jako element kultury organizacyjnej
	Konieczność podjęcia dodatkowych działań w zakresie szkoleń pracowników w „zakresie szeroko rozumianej aktywności antykorupcyjnej – od przygotowania i wdrożenia odpowiednich procedur, przez szkolenia i regularne audyty, aż po implementację systemu powiadamiania o sytuacjach rodzących podwyższone ryzyko korupcyjne czy też o propozycjach korupcyjnych" (A. Partyka Popiela, za: Świętalski 2017).
Sankcje za brak kodeksu	Brak
Sankcje za nieprzestrzeganie zasad kodeksu	Dla pracownika: • który odmówił podpisania kodeksu etyki – brak. Brak zastrzeżenia, że podpisanie deklaracji należy do podstawowych obowiązków pracownika. Pracodawca może powoływać się jedynie na art. 100 par. 2 pkt 4 kodeksu pracy mówiący o obowiązku dbania o dobro zakładu pracy i chronieniu mienia pracodawcy, przy czym będzie musiał uzasadnić i ewentualnie wykazać przed sądem, że brak podpisu z uwagi na specyfikę jego działalności budzi poważne i uzasadnione wątpliwości odnośnie prawidłowego wykonywania obowiązków • który podpisał imiennie obowiązek stosowania zasad etycznych – brak. Konsekwencje wynikają z przepisów prawa.
	Dla kierownika – grzywna, gdy okaże się, że jego pracownik złamał przepisy antykorypcyjne. Zgodnie z art. 88 grzywna grozi kierownikowi jednostki, który: • nie wprowadzi wewnętrznych procedur antykorupcyjnych, • wprowadzi procedury, ale okaże się, że działania będą pozorne lub nieskuteczne, a osobie zatrudnionej w tej jednostce przedstawiono zarzuty korupcji, Szef CBA przeprowadza kontrolę procedur antykorupcyjnych i wykaże, że procedury nie zostały opracowane lub były fikcyjne – może skierować sprawę do sądu karnego. Może odstąpić od skierowania wniosku o ukaranie w przypadku gdy kierownik jednostki sektora finansów wcześniej o takie sprawie zawiadomił CBA (art. 88 ust. 4).
	Dla urzędu, który nie wprowadził obligatoryjnego dokumentu – brak
Upublicznienie kodeksu	Brak obowiązku upublicznienia procedur antykorupcyjnych i ogłoszenie kodeksu na stronie BIP czy wywieszeniu w urzędzie.

Kodeks etyki a jawność życia publicznego

Wyszczególnienie	Przedsiębiorca będący co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej	Osoba kierująca jednostką sektora finansów publicznych
Cel obowiązku stosowania wewnętrznych procedur	przeciwdziałanie przypadkom dokonywania przez osoby działające w imieniu lub na rzecz tego przedsiębiorcy przestępstw określonych w art. 229, 230a, 296a § 2-4 kk, art. 46 ust. 2-4 i art. 48 ustawy o sporcie oraz art. 54 ust. 4 i 5 ustawy o refundacji leków (art. 71 ust 1)	brak
Wewnętrzne procedury antykorupcyjne	środki organizacyjne, kadrowe i techniczne mające na celu przeciwdziałanie tworzeniu otoczenia sprzyjającego przypadkom popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 71 ust. 1 przez osoby, które działają w imieniu i na rzecz przedsiębiorcy (art. 71 ust 2)	środki organizacyjne, kadrowe i techniczne mające na celu przeciwdziałania tworzeniu otoczenia sprzyjającego przypadkom popełnienia przestępstw korupcyjnych (art. 72 ust 2)
Środki	1) niedopuszczanie do tworzenia mechanizmów służących finansowaniu kosztów, udzielania korzyści majątkowych i osobistych, w tym z wykorzystaniem majątku przedsiębiorstwa; 2) zapoznawanie osób zatrudnianych przez przedsiębiorcę z zasadami odpowiedzialności karnej za przestępstwa, o których mowa w ust. 1; 3) umieszczanie w umowach klauzul, stanowiących iż żadna część wynagrodzenia z tytułu wykonania umowy nie zostanie przeznaczona na pokrycie kosztów udzielania korzyści majątkowych i osobistych; 4) opracowanie kodeksu etycznego przedsiębiorstwa, jako deklaracji odrzucającej korupcję, podpisany przez każdego pracownika, współpracownika i kontrahenta firmy; 5) określenie wewnętrznej procedury i wytycznych dotyczących otrzymywanych prezentów i innych korzyści przez pracowników; 6) niepodejmowanie decyzji w przedsiębiorstwie w oparciu o działania korupcyjne; 7) opracowanie procedur informowania właściwych organów przedsiębiorcy o propozycjach korupcyjnych (art. 71 ust 2).	1) opracowanie kodeksu etycznego jednostki, jako deklaracji odrzucającej korupcję, podpisanego przez każdego pracownika, współpracownika, żołnierza w jednostce; 2) zapoznawanie osób zatrudnianych z zasadami odpowiedzialności karnej za przestępstwa, o których mowa w ust. 1; 3) opracowanie listy stanowisk w sposób szczególny zagrożonych korupcją, opracowanie zagrożeń korupcyjnych charakterystycznych dla jednostki; 4) określenie wewnętrznej procedury i wytycznych dotyczących otrzymywanych prezentów i innych korzyści przez pracowników 5) niepodejmowanie decyzji w oparciu o działania korupcyjne; projekt z 23.10.2017 r. 6) opracowanie procedur informowania właściwego kierownika jednostki o propozycjach korupcyjnych, a także sytuacjach rodzących podwyższone ryzyko korupcyjne (art. 72 ust 2).
Odpowiedzialność	Przedsiębiorca, który nie stosuje wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne i osobie działającej w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1 (art. 85 ust 1 oraz art. 88 ust 1)	
Sankcje	kara pieniężna w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych (art. 85 ust 1)	grzywna (art. 88 ust 1)
Zarzuty prokuratorskie	jeżeli prokurator postawił przedsiębiorcy lub osobie, zatrudnionej w jednostce sektora finansów publicznych zarzut popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wszczyna kontrolę w tej jednostce w zakresie stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych. W przypadku gdy kontrola wykaże, iż nie stosowano wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego kieruje do sądu wniosek o ukaranie kierownika jednostki. Sąd odstępuje od wymierzenia kary w przypadku gdy przedsiębiorca lub kierownik jednostki sektora finansów publicznych zawiadomił organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1 (art. 85 ust 2-4 i art. 88 ust.2-4).	

Wśród zaproponowanych administracji publicznej rozwiązań w zakresie procedur antykorupcyjnych znalazł się obowiązek wdrożenia kodeksu etycznego w każdym urzędzie. Zwolennicy obowiązku powszechnego wdrażania kodeksów etyki powoływali się na standardy kontroli zarządczej, nakładające na pracowników (również osoby zarządzające) przestrzeganie wartości etycznych przyjętych w jednostce podczas wykonywania powierzonych im zadań. W proponowanym rozwiązaniu jest jednak spójność – kodeks ma być zbiorem zasad, których przestrzegać powinni wszyscy pracownicy, a których nieprzestrzeganie wiązać się powinno z określonymi sankcjami. Projekt ustawy przewiduje co prawda sankcje, ale tylko dla kierownika – z całkowitym pominięciem pracownika zachowującego się w sposób nieetyczny. Ponadto, kary dla sektora publicznego miały być znacznie mniej dotkliwe niż dla przedsiębiorców. Jak wskazuje J. Grzegorz „nic też nie wskazuje na to, by na etapie dalszych prac nad projektem ustawy doszło do podkręcenia śruby państwowym i samorządowym urzędom. Wciąż odpowiadać będzie osoba fizyczna (czyli kierownik urzędu), a nie tak jak w przypadku przedsiębiorcy także cała firma. Rzeczywiście projekt nie przewiduje możliwości ukarania samego urzędu, jak choćby zakłada to projekt ustawy wprowadzającej RODO" (za: Świętalski 2017).

Warto podkreślić, że nowe rozwiązanie zmieniałoby zasadniczo rozumienie kodeksu etyki i jego znaczenie. Obecne kodeksy podkreślają etyczny wymiar pracy urzędnika, misję administracji publicznej i znaczenie dobra wspólnego, zaufanie do państwa prawa i samej administracji. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania ograniczałoby role kodeksu do zachowań antykorupcyjnych, znacznie spłycając dotychczasowe założenia takich dokumentów. A to oznaczałoby konieczność dokonania zmian. W jaki sposób? O tym ustawa i jej autorzy milczą – nie zostały przewidziane żadne wytyczne, które mogłyby stanowić podstawę do stworzenia obligatoryjnych kodeksów etyki. Panuje pełna zgodność, że kodeks etyczny nie będzie skuteczny jeśli nie będą mu towarzyszyć inne rozwiązania. Jako podstawę traktuje się przy tym promowanie przestrzegania wartości etycznych (Łyszczarz, 2018). Praca w administracji publicznej wiąże się z koniecznością wydawania decyzji o charakterze władczym, w znaczący sposób kształtujących sytuację jednostek i grup społecznych. Bardzo często podjęcie takiej decyzji wiąże się z koniecznością poddania oceny i dokonania wyboru między wartościami o charakterze powszechnym a wartościami zawodowymi. Urzędnik w każdej sytuacji powinien zachowywać się zgodnie z przyjętymi normami postępowania, przy czym poddawany jest bardziej rygorystycznej ocenie społecznej niż inne grupy zawodowe. Działania takiego pracownika powinny być nie tylko jawne, ale podstawa podjęcia decyzji nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Należy wyraźnie podkreślić, że standardy dotyczące urzędników są bardziej restrykcyjne społecznie niż odnoszące się do sektora prywatnego. U podstaw takich oczekiwań leży przekonanie, że dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od dobrej administracji, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników.

Zasady dobrego rządzenia a kodeks etyki

Monika Bąk

Kluczowe zasady dobrego rządzenia w administracji

Dobre rządzenie jest równoznaczne z podejmowaniem działał oraz decyzji, w których są brane pod uwagę interesy wszystkich powiązanych stron. Co więcej, jak wskazuje W. Szumowski (2014) jednym z zadań organizacji publicznych jest zarządzanie relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi w celu wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów na rzecz społeczności, dla której dana organizacja publiczna działa. Komisja Europejska w dokumencie *European Governance – A White Paper* definiuje zasady dobrego rządzenia w administracji w następujący sposób:

- otwartość rozumiana, jako maksymalna transparentność instytucji administracji;
- partycypacja społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych, w szczególności we wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych;
- efektywność rządzenia w zakresie skutecznego, sprawnego realizowania celów polityk publicznych, która ma realizować zasadę proporcjonalności. Zasada ta zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów oraz zasadę subsydiarności. zgodnie, z którą działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na jej niższych poziomach;
- rozliczalność rozumiana, jako precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności instytucji administracji, realizowana poprzez podział władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą;
- koherencja rozumiana, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi (europejskimi i krajowymi) oraz między różnymi poziomami administracji (Szumowski, 2014, s. 87-95);
- uczestnictwo, czyli angażowanie się w procesy decyzyjne, czynne branie udziału w wydarzeniach i zadaniach, może przybrać formę pośrednią i bezpośrednią;
- praworządność zasada zakłada, że wszystkie decyzje podejmowane przez organy jednostek muszą być podejmowane na podstawie i w granicach przepisów prawa.
- przejrzystość jako proces w administracji zakładający, iż wszystkie działania w administracji publicznej muszą być klarowne i jasne;
- spełnianie potrzeb – zasada mająca na celu zwrócenie uwagi na wszystkie potrzeby zainteresowanych stron biorąc pod uwagę dobro wspólne
- równość według koncepcji *good government*, zakładająca, że każdy człowiek jest sobie równy, a także każdy człowiek ma równe szanse na wpływ na procesy rządzenia (Szumowski, 2014, s. 87-95)

Dążenie do spójności oraz równowagi w administracji publicznej wymaga spełnienia wielu kluczowych zasad, które mają za zadanie usprawnić procesy zarządzania. Przystosowanie się urzędników do powyższych zasad z pewnością poprawi zaufanie społeczne w stosunku do organów samorządowych oraz pracujących w nich urzędników. Interesanci powinni czuć się bezpiecznie powierzając sprawy odpowiednim organom. Świadomość urzędników jest niezwykle ważna, aby w administracji publicznej królowała prze wszystkim równość, przejrzystość praworządność oraz otwartość, ponieważ właśnie wtedy możemy nazwać jednostkę dobrze zarządzaną.

Cechy kodeksów etycznych

Kodeksy etyczne zawierają zasady będące zespołem standardów działania, których przestrzegania dana organizacja wymaga od wszystkich jej członków. Normy znajdujące się w kodeksach etyki obowiązują wszystkie osoby należące do danej organizacji, niezależnie od zajmowanego przez te osoby stanowiska w hierarchii służbowej (Gasparski, Lewicka-Strzałecka, Rok, Szulcewski, 2002, s. 31). Zasadniczo kodeksy zawierają zestaw zasad, reguł obowiązujących w danym środowisku i zbiór ograniczeń, a także sankcji za naruszenie obowiązujących reguł. Wskazane jest, aby zasady te były zakorzenione w systemach wartości pracowników i w kulturze organizacyjnej (Zbiegień-Maciąg, 1996, s. 105). Kodeksy etyczne mają charakter wyodrębnionych regulacji moralnych zachowań pracowników danej organizacji. Co więcej, zawierają sformułowanie celów strategicznych organizacji, jej kulturę organizacyjną i standardy etyczne dotyczące zarówno zarządzających, jak i ogółu jej pracowników (Walkowiak, 1998, s. 77).

W praktyce zastosowanie znajdują kodeksy ogólne oraz kodeksy szczegółowe. Kodeksy ogólne są adresowane do wszystkich lub znaczącej części podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą. Kodeksy szczegółowe, w zależności od stopnia ich szczegółowości, normują działalność organizacji, stowarzyszenia zawodowego bądź grupy czy związku organizacji gospodarczych (Gasparski, Jabłońska-Bonca, 2008, s. 1). W Polsce przykładem kodeksu ogólnego jest przede wszystkim „Kodeks etyki dla przedsiębiorców" opracowany przez Krajową Izbę Gospodarczą. Kodeks ten m.in. wyznacza ramy prowadzenia działalności gospodarczej, jakimi są prawo, zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje i etyka działalności gospodarczej. Wskazuje, że działania zmierzające do zapewnienia wysokiej, jakości produktów i usług, rzetelności wobec kontrahentów, pracowników skarbu państwa i środowiska świadczy o odpowiedzialnym podejściu do kierowania firmą i jest jednym ze źródeł sukcesu. Ponadto zawiera wiele szczegółowych wskazań w odniesieniu do działalności gospodarczej. Jest adresowany głównie do przedsiębiorców, którym zaleca się stosowanie do jego przepisów oraz implikacje zawartych w nim zasad i reguł do wewnętrznych kodeksów etyki. Należy odnieść się do tego, jako powszechnej definicji dobrego zarządzania, które pochodzi z administracji publicznej oraz urzędników w dalsze sfery życia obywateli. *Good governance* powinno być stałym oraz głównym fundamentem, który jest wdrażany do wszystkich sektorów publicznych. Pokazuje to, że dobre zarządzanie jest niezwykle ważne w każdej jednostce administracyjnej w momencie obsługi obywateli. Kodeksy etyki wprowadzają w pewnym sensie ład i porządek, któremu pracownicy muszą się podporządkowywać. W administracji publicznej tak jak i w każdej działalności gospodarczej zależeć na szybkim oraz efektywnym zakończeniu danej sprawy. Praca urzędników publicznych administracji powinna być zintegrowana na spełnieniu potrzeb osób zainteresowanych biorąc przy tym pod uwagę wydajność oraz wszystkie zasady etyki (Bąk, 2007, s. 180).

Sprawowanie funkcji urzędniczych związane jest bezpośrednio z wykonywaniem władzy nad obywatelami. Urzędnicy są w pewnej relacji władzy, bowiem od ich decyzji zależy uzyskanie przez obywatela np. decyzji, koncesji, pozwolenia, czy też innych ważnych dla obywateli dokumentów. Konieczne stało się, zatem wprowadzenie zasad postępowania urzędników w zgodzie z zasadami etyki. Szczególne znaczenie dla treści kodeksów etycznych w administracji ma rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy zgodnie, z którą kodeks postępowania powinien określać standardy uczciwości i zachowania urzędników, pomagać urzędnikom sprostać powyższym standardom oraz

informować opinię publiczną o tym, jakiego postępowania należy oczekiwać od urzędników (Czaputorwicz, Izdebski, Sakowicz, 2012, s. 11-18).

Na pograniczu kodeksów etycznych, ogólnych i szczegółowych sytuują się kodeksy normujące działania ludzi wykonujących zawody o szczególnym znaczeniu społecznym (Gasparski, Jabłońska-Bonca, 2008, s. 4). Liczne kodeksy etyki przyjęli członkowie rad gminnych i powiatowych oraz sejmików wojewódzkich, chociaż nie wynika to z wykonania nakazu wprowadzonego przez art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dotyczącego zawodów zaufania publicznego. Część kodeksów etyki jest uchwalana w wykonaniu powyższego nakazu i dotyczy członków korpusu służby cywilnej. Jak wynika z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, celem działania korpusu służby publicznej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zasady etyczne realizowania wskazanych powyżej celów działania korpusu służby cywilnej zostały uregulowane w wydanym w dniu 6 października 2011 r. rozporządzeniu nr. 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Rozdział drugi powyższego zarządzenia zatytułowany „Zasady etyki korpusu służby cywilnej" składa się na kodeks etyki służby cywilnej, mający ponadto umocowanie ustawowe w art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej. Kodeks zasad etyki korpusu służby cywilnej określa zasady w sposób ogólny, a ich konkretyzacja ma się dokonywać w ramach orzecznictwa dyscyplinarnego (Izdebski, 2012, s. 47-52). Reasumując kodeksy etyki są filarem etyki zawodowej, w którym można znaleźć zbiór obowiązków moralnych tak jak i zakazy i nakazy, którymi powinni posługiwać się kierować urzędnicy oraz pracownicy administracji publicznej.

Najszersze kodeksy etyki zawierają zarówno ogólne zasady, jak i szczegółowe dyrektywy postępowania. Ich objętość jest zróżnicowana, w zależności od danej organizacji mogą to być krótkie dokumenty, ale również wielostronicowe kodeksy (Gasparski, 2002, s. 9). Cechą wspólną kodeksów jest deklaracja legalizmu, czyli dyrektywa postępowania członków organizacji zgodnego z prawem we wszystkich okolicznościach. Kolejną cechą wspólną kodeksów jest zobowiązanie do wypełniania przez organizację moralnych powinności wobec wszystkich jej interesantów (Lewicka-Strzałecka, 1999, s. 75). Oprócz wymienionych działań, kodeksy etyczne organizacji określają często dość szczegółowo zakres odpowiedzialności jej członków, wynikającej z przyjętych przez organizację zobowiązań społecznych. Zazwyczaj polegają one na promocji dobra obywateli, korzyści dobrobytu i praw człowieka lub na zakazywaniu praktyk i działań uważanych za zagrażające powyższym wartościom (Klimczak, 1996, s. 72). Zasadniczo kodeksy etyczne nie są formułowane w postaci imperatywnej, ale w formie informującej o kierunku działań (Tomczyk-Tołkacz, 1994, s. 38). Reasumując zasady nie są w formie nakazującej, a raczej zachęcającej i informacyjnej, nakłaniając do odpowiedniego postępowania w jednostkach administracyjnych.

Kodeks etyki, jako instrument dobrego zarządzania

Ocena kodeksu etycznego pozwala stwierdzić, że zawiera on zasady, które w sposób pośredni wpływają na sprawne zarządzanie i rządzenie. Reguły godnego zachowania, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności i rzetelności odnoszą się do pozostałych zasad służby cywilnej i pojawiają się zarówno w naszych wytycznych, jak i w kodeksach. W standardach etycznych w coraz większym stopniu odwołuje się do zasad jawności, przejrzystości, efektywności działania oraz skuteczności. Związek między zarządzaniem publicznym a standardami etycznymi niewątpliwie istnieje i ma dla funkcjonowania państwa kluczowe znaczenie. Odwoływanie się do zasad etycznych oraz ich wdrażanie w pracy urzędniczej podnosi sprawność zarządzania i rządzenia

w państwie. (Czaputowicz, Izdebski, Sakowicz, 2012, s. 75-80). Kodeks etyki jest niezwykle ważny, aby cała organizacja działała w sposób wydajny oraz zgodny z wytycznymi *good governance*. Jak wskazuje M. Sakowicz (2012) miernikiem sukcesu w działaniach administracji państwowej jest zadowolenie obywateli z jej działań. Osiąganie zamierzonych celów, realizowanie programów czy też rozwiązywanie problemów jest niemożliwe bez zarządzania opartego na standardach etycznych. Nowe podejście do kwestii zarządzania w administracji oraz wdrażanie elementów nowoczesnego zarządzania sprawia, że instytucje publiczne są nastawione na osiąganie coraz lepszych rezultatów. Odbywa się to na wielu płaszczyznach odwołujących się do zasad dobrego rządzenia.

Kodeksy etyczne pełnią zasadnicze funkcje: wewnętrzną i zewnętrzną. Funkcja wewnętrzna jest skierowana do członków organizacji i polega głównie na wskazaniu etycznego wymiaru działalności organizacji. W ramach funkcji wewnętrznej kodeksów etyki istotną rolę odgrywa, zatem edukacja członków organizacji w zakresie zasad etycznego postępowania. Edukacja ta może odbywać się przy pomocy np. organizowanych szkoleń, warsztatów np. W przypadku edukacji ważne jest, aby nie dotyczyła ona tylko kwestii teoretycznych, ale pokazywała np. praktyczne wzorce zachowania w różnych sytuacjach i warunkach. Sposób przekazania tej wiedzy powinien być przejrzysty i łatwo przyswajalny dla pracowników. Szkolenia płynnie wprowadzają pracowników do odpowiedniego podejścia do pracy oraz powierzonych im obowiązków. Przestrzeganie zasad kodeksu powinno być obowiązkowym elementem pracy urzędników publicznych. Kodeks etyczny powinien przyczyniać się do eliminacji niepożądanych, nieetycznych zachowań w administracji oraz w kontaktach z jego interesantami. Powinien on zatem stanowić drogowskaz dla jego członków i wzór zasad postępowania (Łukasiewicz-Kamińska, 2011, s. 26).

Funkcja zewnętrzna kodeksu etycznego jest związana z budowaniem wizerunku danego podmiotu. Bez wątpienia budowa pozytywnego wizerunku i uzyskanie pożądanej reputacji są elementami, które jednostka musi sumiennie budować latami. Pozytywny wizerunek daje danej organizacji stabilność funkcjonowania i możliwość rozwoju (Leoński, 2015, s. 92-102). W odniesieniu do administracji publicznej funkcja zewnętrzna kodeksów etycznych realizowana jest poprzez budowanie etosu urzędnika, oraz pozytywny odbiór urzędników Również aktywne włączanie obywateli i innych podmiotów do działań czy zamierzeń administracji, w tym nastawienie urzędników na konsultacje społeczne, służy zwiększaniu zaufania wobec służby publicznej i pozwalana lepsze wdrażanie reform i sprawniejsze zarządzanie (Sakowicz, 2022, s. 75-80). Do najczęściej wymienianych zalet stosowania kodeksów etycznych zalicza się:

- oddziaływanie na prestiż organizacji,
- wpływ na rozwiązywanie konfliktów interpersonalnych,
- przyspieszenie procesu podejmowania decyzji,
- określenie i uzasadnienie granic odstępstw od norm prawnych,
- wpływ na rozwój społeczności lokalnych oraz środowisko naturalne,
- wpływ na współpracę z kontrahentami,
- uzupełnianie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej pracowników (Gasparski, Jabłońska-Bonca, 2008, s. 223).

Z uwagi na powyższe zalety kodeks etyczny może stanowić ważny instrument zarządzania relacjami z pracownikami, który wpływa na kształtowanie kultury organizacyjnej. Odpowiednia atmosfera w organizacji umożliwia między innymi lepszą integrację pracowników, sprzyja poczuciu przynależności pracowników (Gasparski, Jabłońska-Bonca 2008, s. 223).

Prawo do dobrej administracji a *good governemt* - czym różni się dobra administracja od dobrego rządzenia

Monika Bąk

Prawo obywatela do dobrej administracji

Dobra administracja jest traktowana jako służba wobec człowieka „dobra administracja to administracja sprawna, efektywna, skuteczna, przejrzysta (transparentna), niekiedy ekonomiczna – oszczędna (tania), i oczywiście przestrzegająca prawa, praworządna, działająca legalnie" (Dziedziak, 2017, s. 171). Każdy ma prawo do dobrej administracji, która skutkuje prawem do uczciwego oraz rzetelnego procesu realizacji powierzonych zadań. Podstawą prawną dobrej administracji jest art. 41 Karty Praw Podstawowych (prawo do dobrej administracji) oraz art. 8 Europejskiego Kodeksu dobrej administracji (prawo do bezstronnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego).

Obywatel ma prawo wglądu do swoich akt, sprawy powinny być jawne i przejrzyste z poszanowaniem poufności. Urzędnik powinien bezwzględne trzymać się tajemnicy zawodowej oraz handlowej. Organy administracji mają obowiązek uzasadnienia wszystkich swoich decyzji. W Karcie Praw Podstawowych wskazano „Każdy ma prawo do domagania się od Unii naprawienia zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla Państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji". Zgodnie z treścią art. 41 Karty Praw Podstawowych, każdy urzędnik musi odpowiedzialnie podejmować decyzje w powierzonych mu czynnościach prawnych. Pracownik powinien być świadomy z konsekwencji nieprawidłowego postępowania. Prawo to obejmuje zbiór zadań, które każdy urzędnik państwowy oraz samorządowy musi przestrzegać. Każdy obywatel musi zostać wysłuchany, a jego akta są dla niego jawne i dostępne z uwzględnieniem prywatności oraz poufności. Każda wydana decyzja przez pracownika w sprawie zgłoszonej przez obywatela musi zostać sumiennie bez wyjątku uzasadniona. Obywatele są chronieni przez Unię Europejską w przypadku szkody wyrządzonej przez pracowników urzędów lub samą instytucje publiczną (art. 41. Karty Praw Podstawowych).

Europejski kodeks dobrej administracji określa z kolei kryteria pracy urzędnika oraz ustanawia, jakie można mieć w stosunku do niego oczekiwania. „Podmiot dobrej administracji wiąże się z transparentnością działań, a także kontrolą tych działań" (Supernat, 2009, s. 646). co gwarantuje obywatelowi zarządzanie sprawami zgodnie z obowiązującymi procedurami.

Tabela przedstawia zbiór zasad według Europejskiego kodeksu dobrej administracji ukazując właściwą pracę urzędników samorządowych. Zasady te mają za zadanie sprawić, aby praca urzędników była rzetelna oraz wydajna, a interesanci mogli czuć się komfortowo podczas wizyty w urzędach. Każdy obywatel ma prawo do bycia wysłuchanym oraz bezstronnego rozwiązania powierzonych urzędnikom spraw. Interesanci mogą w każdej chwili mieć dostęp do swoich akt. Każda decyzja musi zostać uzasadniona, nie może zostać zakończona bez komentarza.

Zasady dobrej administracji według Europejskiego kodeksu Dobrej Administracji

Zasada	Znaczenie zasady
Zasada praworządności (art. 4)	Urzędnik zobowiązany jest do działania zgodnie z obowiązującym prawem krajowym i unijnym. Powinien działać zgodnie z prawem i w granicach prawa, a to oznacza, że każda jego decyzja dotycząca praw jednostki musi być zgodna z obowiązującymi przepisami i powinna posiadać podstawę prawną.
Zasada niedyskryminowania (art. 5)	Urzędnik powinien równo traktować wszystkich obywateli, nie zważając na swoje własne poglądy lub sympatię.
Zasada współmierności w starciu interesów (art. 3)	Organy administracji powinny zniwelować możliwość wystąpienia konfliktu interesu między interesantem a pracownikiem publicznym. Urzędnicy nie powinni obsługiwać swoich rodzin, aby decyzje administracyjne były wiarygodne i rzetelne.
Zasada bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8)	Urzędnik powinien podejmować decyzje bezstronnie. Decyzje administracyjne powinny być niezależne od osobistych uwarunkowań, wszystkie powierzone sprawy muszą być rozstrzygane w sposób sprawiedliwy.
Zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania doradztwa (art. 10)	Urzędnicy muszą być świadomi konsekwencji podjętych przez siebie decyzji oraz czasu oczekiwania na odpowiedź przez interesanta. Pracownicy powinni potrafić w jasny sposób doradzić obywatelom i udzielić odpowiedzi na zadawane pytania.
Zasada potwierdzenia odbioru każdego pisma przez urzędnika, podanie nazwiska (art. 14)	Każdy wniosek składany do urzędu musi zostać potwierdzony pieczątką z datą oraz imieniem i nazwiskiem osoby odbierającej, aby zapewnić jawność i terminowość powierzonych spraw.
Zasada zobowiązana do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej (art. 15)	Urząd jest podzielony na działy i sektory odpowiadające za poszczególne sprawy. Jednostki samorządowe zobowiązane są do przekazywania wszystkich bieżących spraw do właściwych pracowników.
Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16)	Każdy urzędnik ma obowiązek wysłuchania obywateli, a interesanci mają prawo do złożenia wyjaśnień i oświadczeń.
Obowiązek uzasadnienia decyzji i udzielenia informacji o możliwościach odwołania (art. 18 i 19)	Wszystkie decyzje wydane przez jednostki samorządowe powinny zostać uzasadnione w sposób jasny i przejrzysty dla obywatela. Urzędnicy zobowiązani są również do poinformowania obywatela o prawie i możliwościach odwołania.
Zasada stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17)	Wszystkie decyzje administracyjne mają określony termin realizacji od złożenia wniosku, aby zapewnić porządek i sprawne funkcjonowanie organu.
Zasada ochrony danych osobowych (art. 21, 22 i 23)	Organ administracji powinien dołożyć należytej staranności w celu ochrony osób prywatnych, których dane zostały powierzone dla jednostki samorządowej.
Prawo do założenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26)	Obywatel ma prawo do złożenia skargi w momencie kiedy uważa, że jego sprawa została niewłaściwie rozstrzygnięta. Skargę należy kierować do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prawo do dobrej administracji zostało stabilnie oparte na wartościach w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Koncepcja prawa do dobrej administracji sięga zasady państwa prawnego, którego głównym elementem są prawa człowieka. Zasady dobrej administracji według Europejskiego kodeksu dobrej administracji mają za zadanie zabezpieczyć interesantów na wypadek złamania zasad wymienionych w dobrej administracji. Prawo zapewnienia interesantom należyte doradztwo oraz możliwość dochodzenia własnych praw. Stanowi o tym art. 41 Karty Praw Podstawowych oraz w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Zasady pochodzące z Europejskiego

Kodeksu Dobrej Administracji mają chronić obywateli w przypadku naruszenia zasad określonych w dobrej administracji. Polskie prawo gwarantuje jednostce odpowiednią pomoc, a także możliwość dochodzenia swoich praw możemy wyróżnić poszczególne gwarancje:

a) godność – poczucie własnej godności,
b) wolność – możliwość decydowania, brak przymusu,
c) równość – wszyscy obywatele mają taki sam status pod każdym względem,
d) solidarność – poczucie wspólnoty oraz współodpowiedzialności,
e) prawa obywatelskie – możliwość decydowania,
f) wymiar sprawiedliwości – działalność państwa polegająca na rozstrzygania sporów (art. 47 Karty Praw Podstawowych).

Otrzymywane przez obywateli główne gwarancje, mają za zadanie ochronę ich interesów. interesantów oraz równość podczas wizyt w urzędach. Każdy człowiek ma prawo do poszanowania godności oraz do decydowania osobiście w swoich sprawach Społeczeństwo ma możliwość domagania się swoich praw oraz może liczyć na państwo podczas rozstrzygania sporów.

Pojęcie dobrego rządzenia (*good goverment*)

Dobre rządzenie (ang. *good governance*) to koncepcja dotycząca, jakości rządzenia, sposobu oraz efektów pełnienia władzy oraz działań wykonywanych przez administrację publiczną. Dobre rządzenie polega na nieustannym rozwijaniu zdolności administracyjnych samorządów terytorialnych. Samo pojęcie *good goverane* jest jednoznacznie utożsamiane z efektywnym zarządzaniem środkami publicznymi. Pojęcie zostało ogłoszone w latach 90 XX wieku przez ONZ i Bank światowy w celu poprawienia funkcjonowania administracji słabiej rozwiniętych krajów Bank Światowy definiował *governance,* jako segment pomocniczy, który miał za cel usprawnić pracę administracji, a także poszerzyć kontrolę nad wewnętrznymi procesami samorządu. Ze względu na konieczność monitorowania rzetelnego wykorzystywania udzielnych krajom trzeciego świata kredytów i pomocy finansowej, opracowano wymogi transparentnego działania administracji publicznej, charakteryzujące się przejrzystością, uwzględnianiem zdania mniejszości, efektywnością, jak również szeroko pojętą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa. W nauce o administracji szczególne miejsce zajmuje zasada dobrego rządzenia, mówiąca o wartości, jaką jest, jakość administrowania. Jest to wartość nakierunkowana głównie do człowieka – obywatela, który ma prawo do rzetelnego i obiektywnego podjętego w rozsądnym terminie załatwienia jego sprawy (Zimmermann, 2022, s. 224).

W Polsce dobre zarządzanie znane jest już od kilkunastu lat. W 2008r. w Warszawie odbyła się konferencja dotycząca *good goverance* przygotowane po przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. System akt administracyjnych miał zostać usystematyzowany w sposób konsekwentny oraz staranny tak, aby dokumentacja nie miała prawa się powielać, a zapisy wzajemnie się nie powielały. Wiązało się to również z obowiązkiem stworzenia nowego planu weryfikacji dokumentów z uwzględnieniem dat i realizacji zleconych zadań. Konieczne było również szkolenie pracowników administracji publicznej prawidłowego podejścia do wykonywanych nowych obowiązków służbowych oraz zmiany poglądu na powierzone zadania. Służby i pracownicy samorządowi powinny być na bieżąco informowani o planowanych zmianach w ich instytucjach. W samorządach i urzędach musi powstać nowa komórka, zajmująca się tylko i wyłącznie zbiorem, zasad *good goverance,* aby działało wszystko zgodnie z wyznaczonym (Serwis Samorządowy, PAP).

Koncepcja *good governance* zawiera w sobie normatywną ideę koordynacji działania administracji publicznej przez „miękkie" standardy i metody działania, takie jak: partycypacja, deliberacja, responsywność, transparentność, elastyczność, uzgadnianie działań oraz demokratyczny eksperymentalizm (Żak, 2018, s. 3).

Standardy i metody działania *good governance* (Żak, 2018).

Standardy i metody działania *good governance*	
Partycypacja	Sposób na czynne branie udziału w wydarzenia, w których jesteśmy częścią jest to jednoznaczne z zabieraniem głosu oraz decydowaniu
Deliberacja	Sposób współdzielenia oraz konfrontowania ze sobą samym lub z innymi ludźmi własnych emocji bądź uczuć.
Responsywność	Sposób kontaktu interpersonalnego, w którym jedna osoba idealnie dopasowuje się do potrzeb drugiej osoby.
Transparentność	Sposób działań, w których wszystko jest jawne i przejrzyste
Elastyczność	Sposób szybkiego dostosowywania się do każdej okoliczności

Na omawianą koncepcję składają się poniższe zasady:

1. Zasada uczestnictwa, zakłada udział wszystkich obywateli w procesie rządzenia. Partycypacja może przyjąć formę bezpośrednią lub pośrednią, przy czym ta druga może być realizowana za pośrednictwem przedstawicieli lub powołanych do tego celu instytucji.
2. Zasada praworządności dotyczy sfery władzy – wynika z niej, że władza działa na podstawie i w granicach prawa, a ponadto przestrzegane są prawa człowieka. Każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy.
3. Zasada przejrzystości (jawności) wskazuje, że podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się transparentnie, zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami. Jawność, w tym rozumieniu to system działania władzy publicznej, w którym zapewnia się prawo do: uzyskiwania i rozpowszechniania informacji przy poszanowaniu praw innych osób; dostępu do informacji publicznej, kontroli nad gospodarowaniem środków publicznych, dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (Piskorz-Ryń, 2021, s. 105).
4. Zasada konsensusu oznacza, że ze względu na wielość podmiotów podlegających administracji publicznej, a co za tym idzie punktów widzenia i interesów, konieczne jest wypracowywanie szerokiego porozumienia, które odpowiada na teraźniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa, jako całości.
5. Zasada równości i włączania, według której wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania na proces rządzenia.
6. Zasada efektywności, która przewiduje, że efekty rządzenia zawsze mają odpowiadać na potrzeby społeczne, przy czym osiągane są przy najlepszej i najkorzystniejszej alokacji dostępnych zasobów.
7. Zasada odpowiedzialności oznacza, że wszystkie instytucje publiczne, odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem, a w szczególności odpowiadają wobec tych interesariuszy, na których oddziałują. W obywatelu widzi się, bowiem nie tyle petenta czy klienta, a raczej interesariusza, tj. każdego, czyjego prawny lub faktyczny interes jest lub może być dotknięty przez rozstrzygnięcie organu władzy publicznej i któremu wobec tego należy zapewnić mu bezpieczeństwo w postaci odpowiedzialności organów administracji biorących udział w podejmowaniu interesujących go rozstrzygnięć (Izdebski, 2020, s. 98).

Pojęcie dobre rządzenie jest równoznaczne zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron w sprawy oraz decyzje podejmowane w sposób przejrzysty,

transparentny praworządny i uwzględniający potrzeby społeczności lokalnej. Instytucja powinna znaleźć konsensus uwzględniając również głos mniejszości w sposób odpowiedzialny. Rządzenie powinno odbywać się na podstawie i w granicach prawa z uwzględnieniem praw człowieka. Postanowienia samorządowe powinny być przejrzyste zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami. Informacje powinny być jawne i zrozumiałe oraz przekazywane bezpośredni stronom. Instytucje powinny być wyczulone na potrzeby interesariuszy i w miarę możliwości na bieżąco zaspakajane. Obywatele według zasad powinni być równo traktowani bez względu na uwarunkowania polityczne lub własne sympatie urzędników. Każde czynności administracji publicznej powinny być zaplanowane i realizowane w taki sposób, aby były maksymalnie wydajne według zrównoważonego rozwoju, a także ochrony środowiska. Instytucje samorządowe tak jak i urzędnicy powinni odpowiadać za wszystkie swoje decyzje oraz działania (Berniak-Woźny, 2017, s. 5).

Zarządzanie w administracji w świetle koncepcji *good goverance*

Podstawy normatywne *good governance* mieszczą się w wiążącym Polskę prawie międzynarodowym: w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw oraz w art. 41 Karty Praw Podstawowych. Zdaniem P. Żuradzkiego (2016) prawo do dobrego rządzenia powinno być realizowane na podstawie fundamentalnej zasady praworządności. W Polsce zasada ta ma oparcie konstytucyjne i jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Realizacja prawa do dobrej administracji jest uwieńczeniem systemu prawnego, który panuje w Polsce. Stwarza podstawy instrumentarium do wdrażania rządów prawa, które to rządy powinny służyć obywatelowi i pomagać w zaspokajaniu potrzeb zbiorowości cywilnej, a także sukcesywnie realizować zadania publiczne. Niemniej jednak nomenklaturowe prawo do dobrej administracji mobilizuje społeczność do pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Jedną ze sztandarowych zasad kreujących postępowanie administracyjne prowadzi do większej aktywności społecznej przez zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej (Żuradzki, 2016, s. 62).

Rządzeniem publicznym jest według W. Szumowskiego (2014), zestaw działań zarządczych, które odnoszą się do publicznych struktur władz oraz do zarządzania organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych, jest to proces informacyjno-decyzyjny realizowany na różnych poziomach struktury organizacyjnej państwa jako całości, obejmujący też jednostki samorządu terytorialnego (Szumowski, 2014, s. 87). Prawo do dobrego rządzenia (zarządzania publicznego), jest niekiedy nazywane prawem do dobrych polityk publicznych, które stanowi element szerszego prawa do dobrej demokracji. W odniesieniu do przedmiotu prawa, jako *good governance* należy pamiętać, że prawo to odnosi się nie tylko do relacji między władzami publicznymi a jednostkami, lecz działa także między podmiotami prywatnymi. Podstawą takiej interpretacji jest fakt, że w globalnej rzeczywistości władza działa również przez umowy (np. umowy outsourcingu), a normy tworzone przez podmioty będące tzw. emanacją państwa coraz częściej w realny sposób oddziałują na prawa jednostek. *Good governance* jest kategorią normatywną, która nie mieści się w pełni ani w kategoriach prawa publicznego, ani prawa prywatnego. Podstawowymi narzędziami reglacyjnymi *good governance* są wykładnia prawa – interpretacja zapisów prawnych do wdrożenia w praktykę,

1. Przepisy dyspozytywne – norma prawa względnie wiążące.
2. Akty *soft law* – akty międzynarodowe, nie mające charakteru wiążącego.
3. Klauzule generalne – zwroty, będące częścią przepisu prawnego.

4. Normy kompetencyjne – norma prawna dająca upoważnienie do wykonania określonej czynności.
5. Procedury administracyjne trzeciej generacji – postępowanie mające na celu kształtowanie i wdrażanie polityki (Żak, 2018).

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera liczne przepisy, które wpisują się w koncepcję dobrego rządzenia: zasadę współmierności w starciu interesów (art. 7 kpa), zasadę bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8 kpa), Zasadę stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 35 kpa), zasadę zobowiązania do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej (art. 66 § 3 kpa), zasadę zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania doradztwa (art. 9 i 10 kpa) oraz zasadę potwierdzenia odbioru każdego pisma przez urzędnika i podanie jego nazwiska (art. 66 § 4 kpa).

Zasady dobrej administracji według Kodeksu postępowania administracyjnego

Zasada	Znaczenie zasady
zasada współmierności w starciu interesów (art. 7 kpa)	Urzędnicy zobowiązani są do stania na straży praworządności, pilnują aby wszystkie sprawy były wyjaśnione zgodnie ze stanem faktycznym.
zasada bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8 kpa)	Organy administracji prowadzą postępowania w sposób obiektywny z zagwarantowaniem równego traktowania wszystkich obywateli.
zasada stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 35 kpa)	Urzędnicy zobowiązani są realizować zadania bez zbędnej zwłoki oraz trzymać się terminów odpowiedzi.
zasada zobowiązania do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej (art. 66 § 3 kpa)	Składane podanie dotyczące sprawy, które trafiło do organu niewłaściwego, powinno niezwłocznie zostać przeniesione do właściwej jednostki organizacyjnej, której kompetencje pozwalają na jej realizację.
zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania doradztwa (art. 9 i 10 kpa)	Organ administracji zobowiązany jest do wyczerpującego informowania stron o okolicznościach realizacji spraw. Urzędnicy czuwają, aby wnioskodawcy nie ponosiły szkody powodu nieznajomości prawa.

Kodeks Postępowania Administracyjnego nakazuje, aby interesanci byli obsługiwani obiektywnie bez uwarunkowań politycznych czy sympatii urzędników Sprawy powinny być przekazywane do odpowiednich jednostek organizacyjnych, a dokumenty rejestrowane z datą wpływu i danymi urzędnika. Urzędnicy powinni stać na straży równego traktowania obywateli i mieć na uwadze dobro interesantów.

„Kodeksy etyczne są oficjalnymi, pisemnymi wytycznymi, jak należy się zachowywać w sytuacjach, w których mogą się pojawiać dylematy etyczne. Kodeksy są stosowane w poszczególnych organizacjach i określonych grupach zawodowych, (…) mają służyć zapewnieniu zgodności indywidualnych zachowań z tradycyjnymi, wspólnymi normami danej grupy zawodowej".
(Schermerhorn, 2008, s. 95)

„Podstawowym zadaniem państwa jest tworzenie przejrzystych reguł gry (…), co na poziomie organów władzy wymaga np. stworzenia warunków dla efektywnego stosowania prawa, dostępu do informacji, przejrzystości decyzji, ograniczenia szkodliwych przywilejów, zapewnienia należytej rangi profesjonalnej służby cywilnej, zapobiegania korupcji oraz promowania i upowszechniania zachowań etycznych"
(Mizera 2011, s. 125)

CZĘŚĆ IV

KODEKS ETYCZNY JAKO INSTRUMENT SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKA

Kodeks etyczny jako instrument społecznej odpowiedzialności urzędnika stanowi kluczowy element dobrej administracji publicznej i sprzyja realizacji zasady *good governance*. Pozwala na określenie oczekiwań wobec urzędników oraz narzucenie im pewnych standardów postępowania, którymi powinien się kierować urzędnik w swojej pracy. W kontekście *good governance*, kodeks etyczny odgrywa istotną rolę w zapewnieniu przejrzystości i uczciwości działań administracji publicznej. Dzięki kodeksowi urzędnicy są zobowiązani do prowadzenia swoich działań w sposób transparentny oraz do unikania konfliktów interesów. Społeczna odpowiedzialność w administracji publicznej odnosi się do obowiązku urzędnika do działania w sposób uczciwy, przejrzysty, odpowiedzialny i służący interesowi społeczeństwa. Obejmuje to między innymi uczciwość w wykonywaniu obowiązków, szanowanie praw obywateli, dbanie o dobro publiczne, uczestnictwo w procesach decyzyjnych, a także troskę o zrównoważony rozwój i ochronę środowiska.

Społeczna odpowiedzialność urzędnika jest nieodłącznym elementem *good governance*. Administracja publiczna powinna działać zgodnie z zasadami efektywności, odpowiedzialności, uczciwości, przejrzystości i partycypacji społecznej. Urzędnicy powinni być odpowiedzialni za swoje decyzje i działania, a także podejmować działania na rzecz dobra publicznego. Urzędnik społecznie odpowiedzialny to osoba, która nie tylko wykonuje swoje obowiązki służbowe, ale również angażuje się w działania mające na celu poprawę jakości życia społeczności lokalnej. Jest to osoba, która rozumie swoją rolę jako służbę dla innych i jest gotowa poświęcić czas i wysiłek na rzecz dobra ogółu. Jest to osoba empatyczna, która potrafi słuchać i zrozumieć potrzeby innych, która rozumie, że każdy człowiek ma prawo do godnego życia i stara się w miarę możliwości pomóc tym, którzy są w trudnej sytuacji. Urzędnik społecznie odpowiedzialny jest aktywny społecznie, a zatem nie ogranicza swojego zaangażowania tylko do pracy w biurze, ale angażuje się również w projekty społeczne i inicjatywy lokalne. Może to być udział w akcjach charytatywnych, organizacja wolontariatu czy wspieranie lokalnych przedsiębiorstw i inicjatyw społecznych. Urzędnik społecznie odpowiedzialny ma również umiejętność mobilizowania innych do działania. Potrafi inspirować i motywować innych do angażowania się w wspólne cele. Tworzy atmosferę zaufania i współpracy, dzięki czemu ludzie chętnie współpracują z nim i są gotowi podjąć wysiłek w celu poprawy sytuacji społecznej. Ważną cechą urzędnika społecznie odpowiedzialnego jest również uczciwość i transparentność w pracy. Jest to osoba, która działa zgodnie z zasadami etyki, dbając o prawidłowe wykorzystanie środków publicznych i przestrzeganie obowiązujących przepisów. Jest otwarty na dialog i gotowy do odpowiedzi na pytania i wątpliwości społeczności lokalnej. Wreszcie, urzędnik społecznie odpowiedzialny jest osobą odpowiedzialną i konsekwentną. Wywiązuje się ze swoich obowiązków służbowych, ale nie zapomina o szerszym kontekście społecznym. Rozumie, że jego praca ma wpływ na życie wielu ludzi i stara się podejmować decyzje, które przyniosą jak największe korzyści społeczności lokalnej. Urzędnik społecznie odpowiedzialny jest zatem kluczową postacią w budowaniu społeczeństwa opartego na wartościach takich jak solidarność i sprawiedliwość. Jego zaangażowanie i determinacja są nieocenione w pracy na rzecz dobra ogółu.

Odpowiedzialność administracji publicznej: CSR, ESG czy etyczne postępowanie?

Mariola Pytlak

Podstawowe pojęcia

CSR, czyli *corporate social responsibility* (społeczna odpowiedzialność biznesu), czyli obowiązek dbałości o otoczenie organizacji (Griffin, 2004, s. 117), etyczne postępowanie i dbałość o zrównoważony rozwój społeczny, dobrowolna odpowiedzialność za podejmowane działania oraz element public relations, praktyki z zakresu prawa pracy, prawa człowieka, ochrona konsumentów i środowiska oraz przeciwdziałanie korupcji (Krodkiewska-Skoczylas, 2015, s. 277-278). Współcześnie coraz większego znaczenia nabierają również wartości cenione społecznie (Austen, Burda-Świerz 2011, s. 138). Według GUS (2021) „Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw (CSR) można określić jako koncepcję, dzięki której urzędy na etapie budowania strategii dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy. Bycie odpowiedzialnym nie oznacza tylko spełnienia wszystkich wymogów formalnych i prawnych, ale oprócz tego zwiększone inwestycje w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska i relacje z otoczeniem firmy. Społeczna odpowiedzialność jest procesem, w ramach którego urzędy zarządzają swoimi relacjami z różnorodnymi interesariuszami, którzy mogą mieć faktyczny wpływ na sukces w działalności". Inaczej mówiąc CSR dotyczy tych wszystkich jakościowych działań, które obejmują kwestie zobowiązań społecznych

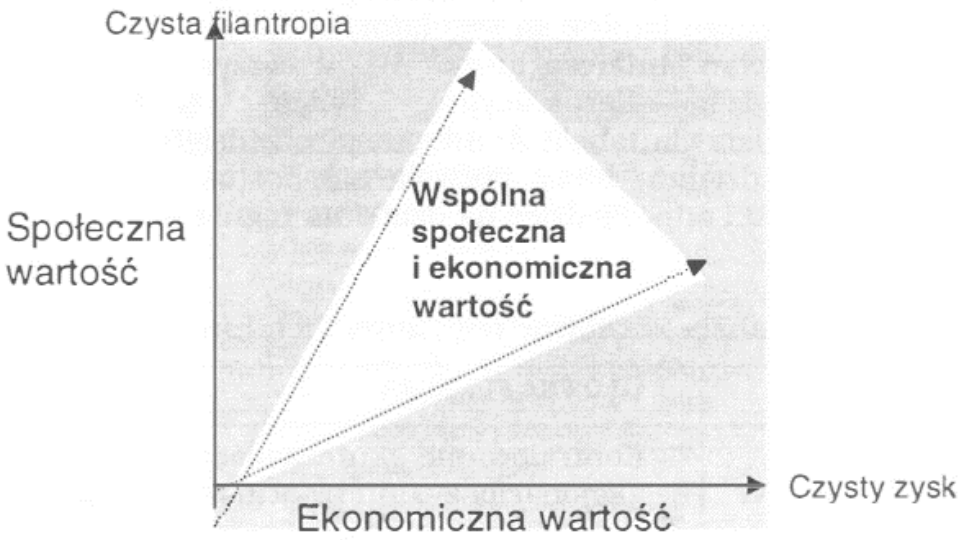
ESG, czyli *Environmental* (środowiskowe), *Social* (społeczne) *and Governance* (zarządzanie) pomaga mierzyć działania prezentowane w ramach CSR oraz odpowiedzialność wobec otoczenia na podstawie wymiernych wskaźników pokazujących sposób realizacji idei zrównoważonego rozwoju poprzez prowadzoną działalność, wpływ na społeczność i środowisko. ESG pozwala nie tylko na przetrwanie na rynku, ale również zmniejszenie negatywnego wpływu na szeroko rozumiane środowisko.
Obszar „środowisko" koncentruje się na podejmowaniu działań dotyczących zużywania zasobów naturalnych (inwestycje w energię odnawialną, zużycie wody), efektywnego zarządzania odpadami oraz przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska. W obszarze „społeczeństwo" uwaga koncentruje się na aspektach społecznych, relacjach z pracownikami oraz interesariuszami zewnętrznymi. Jest to również promowanie etycznych praktyk, społeczną odpowiedzialność oraz zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych. Obszar „zarządzanie" dotyczy sposobu zarządzania i kontrolowania działalności, promuje transparentność i wartości etyczne, w tym uczciwość oraz odpowiedzialność w zarządzaniu. Jest to zatem nie tylko struktura zarządzania i działanie zgodnie z obowiązującym prawem, ale również niezależność organów nadzoru i funkcjonujące polityki etyczne.

W pierwszej połowie lat 90. XX Wieku W. Gasparski wskazał trzy kluczowe obszary funkcjonowania organizacji:

- efektywność, która wiąże się z dążeniem do realizowania założonych celów i zdolnością do ich osiągania,
- ekonomiczność, która wiąże się z umiejętnością zarządzania posiadanymi zasobami, ze szczególnym zwróceniem uwagi na koszty zewnętrzne (eksploatacja źródeł nieodnawialnych), zasoby ludzkie i relacje z interesariuszami,
- etyczność, która wiąże się z postępowaniem zgodnym z przyjętymi normami i wartościami (Gasparski 2004).

Odpowiedzialny biznes opiera się na współzależności biznesu i społeczeństwa, przy jednoczesnym dążeniu do uzyskania korzyści przez wszystkich uczestników nawiązanych relacji. Wymaga to znalezienia konsensusu pomiędzy czysta filantropią a czystym zyskiem z prowadzonej działalności. Odpowiedzialny biznes to nic innego niż sytuacja, w której „interes społeczny może współgrać z interesem ekonomicznym przedsiębiorstwa i tworzyć w ten sposób zysk zarówno społeczny jak i ekonomiczny" (Paliwoda – Maliolańska 2003, s. 161).

Wspólnota interesów (Paliwoda – Maliolańska 2003, s. 162)



Jak podkreśla K. Leja (2008, s. 57) „Takie podejście (…) jest zgodne ze stosowanym obecnie w literaturze światowej określeniem odpowiedzialnego biznesu. Dostrzec można, że koncepcja „potrójnej linii przewodniej" (*triple bottom line*-3BL) Johna Elkingtona, stanowiąca podstawę koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, znana też jako „P3" (People, Planet, Profit)". Z kolei B. Rok (2007, s. 248-249) „Odpowiedzialne prowadzenie biznesu można zatem określić jako sztukę spełniania oczekiwań istotnych interesariuszy (etyczność, czyli ludzie), przez poszukiwanie dynamicznej równowagi między interesami wszystkich zainteresowanych stron (ekonomiczność, czyli zasoby, środowisko), w ramach realizacji skutecznej strategii na rynku (efektywność, czyli wynik, przewaga konkurencyjna)" (Za: Leja 2008, s. 58). Oddziaływania w tym zakresie, zgodnie z koncepcją Portera i Kramera (2007) mają charakter dwukierunkowy i obejmują działanie od środka na zewnątrz (oddziaływania społeczne) oraz z zewnątrz do środka (uwarunkowania społeczne).

Priorytetowe kwestie społeczne jako podstawa CSR

Kwestie ogólnospołeczne

Kwestie społeczne, na które działalność organizacji nie ma znaczącego wpływu ani też one same nie decydują o długoterminowej konkurencyjności

Społeczne konsekwencje działań tworzących łańcuch wartości

Kwestie społeczne, na które działalność organizacji silnie oddziałuje

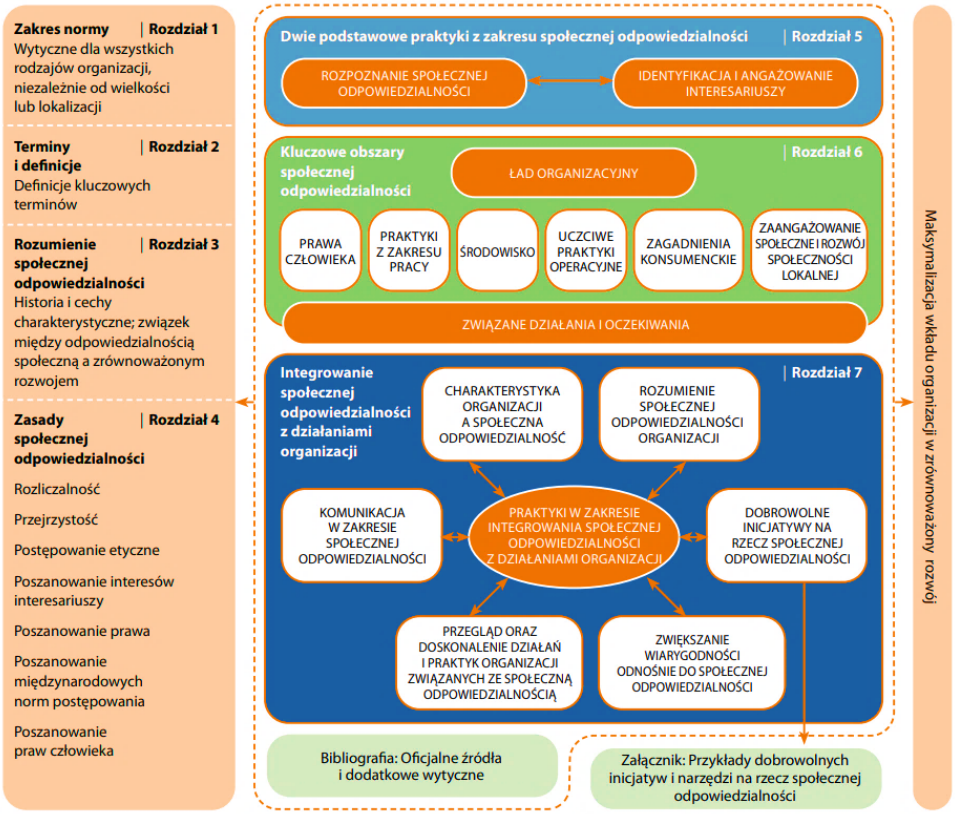
Społeczny wymiar otoczenia konkurencyjnego

Kwestie społeczne występujące w otoczeniu, które mają znaczący wpływ na poziom jej konkurencyjności – z ograniczeniem do miejsca, w którym organizacja działa

Normalizacja CSR

W 2010 roku Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna opublikowała Normę ISO 26000[14]. pozwalającą na przełożenie zasad CSR na praktyczne działania. Wprowadzono w niej termin społeczna odpowiedzialność organizacji, czyli „odpowiedzialność, jaką ponosi organizacja za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko. Tę odpowiedzialność zapewnia przejrzyste i etyczne postępowanie, które przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, uwzględnia oczekiwania interesariuszy, jest zgodne z obowiązującym prawem, zintegrowane z działaniami organizacji i praktykowane w jej relacjach" (Rojek-Nowosielska 2017, s. 9).

Schemat struktury normy PN-ISO 26000:2012



Norma PN-ISO 26000:2012 porządkuje terminologię, oferuje rekomendacje (ład organizacyjny, prawa człowieka, praktyki z zakresu pracy, środowiska, uczciwe praktyki rynkowe, zagadnienia konsumenckie oraz zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej) oraz wyznacza siedem uniwersalnych zasad społecznej odpowiedzialności. Jedną z nich jest postępowanie etyczne.

[14] „W 2005 r. Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna podjęła działania związane z opracowaniem międzynarodowej normy dotyczącej społecznej odpowiedzialności. W ramach realizacji tego zadania została powołana grupa robocza, skupiająca 450 ekspertów, 210 obserwatorów z 99 krajów członkowskich ISO oraz 42 organizacji powiązanych. Liczne grono ekspertów reprezentowało takie grupy interesariuszy, jak: przemysł, instytucje rządowe, konsumentów, pracowników, organizacje pozarządowe oraz usługi, wsparcie, badania, naukę. Prace nad normą zostały zakończone w 2010 r., czego efektem jest opublikowanie normy ISO 26000 Guidance on social responsibility. Polska wersja normy została opublikowana w 2012 r. (PN-ISO 26000:2012 Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności), jako efekt prac Komitetu Technicznego KT 305 ds. Społecznej Odpowiedzialności". M. Rojek-Nowosielska (2017), *Definicja CSR według normy ISO 26000 a praktyka gospodarcza*, RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY, z. 7, s. 213-224.

Uniwersalne zasady odpowiedzialności społecznej (Malon b.d.)

ład organizacyjny	wewnętrzny system zarządzania, model biznesowy, misja i wizja, wartości, polityki, procedury, systemy kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem, włączenie zasad społecznej odpowiedzialności do procesu podejmowania decyzji. Rozliczalność z wpływów na społeczeństwo, gospodarkę i środowisko. Przejrzystość w podejmowaniu decyzji i działań. Postępowanie etyczne wynikające ze sformalizowanych zasad i wartości. Poszanowanie potrzeb interesariuszy i odpowiadanie na ich interesy. Poszanowanie prawa. Poszanowanie międzynarodowych norm postępowania, Poszanowanie praw człowieka.
prawa człowieka	należyta staranność, sytuacje zagrożenia praw człowieka, unikanie współudziału/udzielania pomocy w działaniach niezgodnych z prawem, rozpatrywanie skarg, dyskryminacja i grupy szczególnie wrażliwe, prawa obywatelskie, gospodarcze, społeczne i kulturalne, fundamentalne zasady i prawa w pracy;
praktyki z zakresu pracy	zatrudnienie i stosunki pracy, warunki pracy i ochrona socjalna, dialog społeczny, BHP, rozwój człowieka i szkolenia w miejscu pracy;
środowisko	zapobieganie zanieczyszczeniom, zrównoważone wykorzystanie zasobów, łagodzenie skutków oraz adaptacja do zmian klimatu, ochrona środowiska, różnorodność biologiczna i przywracanie siedlisk przyrodniczych;
uczciwe praktyki operacyjne	przeciwdziałanie korupcji, odpowiedzialne angażowanie się w działalność polityczną, uczciwa konkurencja, promowanie społecznej odpowiedzialności w łańcuchu wartości, poszanowanie praw własności;
zagadnienia konsumenckie	uczciwy marketing, prawdziwe i obiektywne informacje oraz uczciwe praktyki dotyczące umów, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo klientów, obsługa klienta, wsparcie oraz reklamacje i rozstrzyganie sporów, ochrona danych i prywatność klienta, dostęp do podstawowych usług, edukacja i świadomość;
zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej	zaangażowanie społeczne, edukacja i kultura, tworzenie miejsc pracy i rozwijanie umiejętności, rozwój i dostęp do technologii, tworzenie bogactw i dochodu, zdrowie, inwestycje społeczne.

Realizacja wskazanych w normie zasad wymaga sprecyzowania wskaźników prowadzących organizację do sukcesu. W ten sposób powstało ESG – koncepcja odnosząca się do trzech podstawowych obszarów – miar, które pozwalają ocenić wpływ przedsiębiorstwa na środowisko. Zmiany w środowisku, w tym zwłaszcza dotyczące środowiska przyrodniczego i społecznego spowodowały, że na znaczeniu zaczęły nabierać czynniki wpływające na wyniki finansowe.

ESG – odpowiedź na współczesne wyzwania?

We współczesnym świecie coraz częściej dobrowolne działania podejmowane w ramach CSR wspierane są przez integrację aspektów środowiskowych, społecznych i zarządczych we wszystkich obszarach działalności. Wymagania ESG powodują, że podejmowane przez organizację działania w zakresie społecznej odpowiedzialności są nie tylko bardziej systematyczne, ale również ściśle związane z długoterminowym sukcesem.

Założenia CSR a ESG

CSR	ESG
społeczna odpowiedzialność biznesu (organizacji)	
działania jakościowe w zakresie zobowiązań społecznych zmierzające do budowania świadomości i podkreślania sformułowanych celów	działania zapewniające przejrzystość działań CSR – pomiar w zakresie zobowiązań społecznych w trzech podstawowych grupach na podstawie mierzalnych wskaźników w celu kształtowania zaufania inwestorów i rynku.
różnorodne praktyki podlegają zazwyczaj samoregulacji, co powoduje trudności jednoznacznego zdefiniowania.	miara, na podstawie której możliwe jest podejmowanie decyzji biznesowych i zarządczych
skierowana bardziej na działania mające znaczenie dla organizacji i jej bezpośrednich interesariuszy	działania pozwalające na uwidocznienie etyki światu zewnętrznemu – pokazanie działania w oparciu o długoterminową wizję
działania oparte na strategii, będącej odzwierciedleniem wartości organizacji i jej kultury korporacyjnej	integracja odpowiedzialności środowiskowej i społecznej ze strategią korporacyjną – polityka zrównoważonego rozwoju oparta na trzech obszarach ochrona środowiska naturalnego odpowiedzialność społeczna ład korporacyjny
dobrowolne działania, odpowiedzialność wykorzystywana w działaniach marketingowych nakierowanych na stworzenie pożądanego wizerunku organizacji	odpowiedzialność oczekiwana przez otoczenie zewnętrzne (klienci, inwestorzy, pracownicy), która może prowadzić do oszczędności kosztów poprzez ograniczenie marnotrawstwa i pomoc w przyciąganiu talentów
dążenie do wprowadzania praktyk pozwalających na pozytywne odziaływanie na otoczenie działania ekologiczne działania charytatywne i filantropijne kampanie społeczne etyka biznesowa może uwzględniać konkretne kwestie, w tym emisję dwutlenku węgla, wylesianie, gospodarkę odpadami i zużycie wody, różnorodność i włączenie, uczciwe praktyki pracy, wynagrodzenia kadry kierowniczej, korupcję wewnętrzną i lobbing.	przeniesienie CSR ze sfery filantropii do zestawu liczb z jednoczesnym określeniem finansowej efektywności podejmowanych działań niefinansowych i ich znaczenia dla efektywności portfela inwestycyjnego obowiązek raportowania dla wielu podmiotów określonych w dyrektywie CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) audytowanie działań jako element polityki transparentności
pokazanie, że organizacja może być odpowiedzialna wobec otoczenia, w którym działa chociaż w przeszłości skupiała się na zyskach – zarządzanie. CSR pozwala budować odpowiedzialność w samej organizacji.	zapewnienie wymiernych wskaźników umożliwiających mierzenie społecznej odpowiedzialności – mocny rating pokazujący światu zewnętrznemu zrównoważoną działalność organizacji

CSR i ESG mogą być wykorzystywane jednocześnie, ponieważ mają wspólny cel – odpowiedzialność społeczną za skutki prowadzonej działalności oraz rozwój zrównoważony. CSR może zapewnić wewnętrzne ramy komunikacji z pracownikami zwiększając świadomość podejmowanych inicjatyw, natomiast ESG zapewnia mierzalne cele.

Czy administracja publiczna może być nieodpowiedzialna społecznie?

CRS w klasycznym ujęciu przenoszona jest do sektora administracji. Czy ma to sens w sytuacji, kiedy administracja zobowiązana jest z mocy prawa do działania w interesie publicznym. Zgodnie z zasadą dobra wspólnego wyrażoną wprost w treści art. 1 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli"), państwo – a zatem również administracja publiczna – pełni służebną rolę wobec obywateli i uznaje prymat jednostki przed państwem (Piechowiak 2011). W przypadku samorządów służba ta realizowana jest na rzecz wspólnoty samorządowej, tworzonej przez ogół mieszkańców danej jednostki (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 1 ustawy o samorządzie województwa).

CSR a podstawowe zasady funkcjonowania administracji publicznej

Zasada proporcjonalności (adekwatności)	Zasada wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Nakazuje ona organom władzy publicznej realizować stawiane cele poprzez środki przydatne, konieczne oraz proporcjonalne • przydatność oznacza wybór jedynie tych środków, które rzeczywiście przyczynią się do osiągnięcia celu (nie mogą być obojętne ani też ograniczać jego osiągnięcie), • konieczność oznacza wybór środka najmniej restrykcyjnego w stosunku do praw i wolności jednostki – o ile środek ten w wystarczającym stopniu pozwoli osiągnąć założony cel, • proporcjonalność wiąże się z zakazem poświęcania wartości bardziej istotnych na rzecz realizacji wartości mniej istotnych (Kmieciak 2002). Zasada proporcjonalności pozwala na ochronę praw i wolności jednostki poprzez wyważenie różnych interesów o charakterze prawnym i faktycznym
Zasada ważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli	Ogólna zasada postępowania administracyjnego wyrażona w treści art. 7 kpa, stosowana przy wydawaniu decyzji w warunkach tzw. luzu prawnego i uznania administracyjnego, czyli względnej swobody wyboru następstwa prawnego faktów ustalonych w toku postępowania. Zgodnie z tą zasadą organ powinien dążyć do realizacji interesu publicznego, pod warunkiem jednakże, że nie wchodzi on kolizję z interesem społecznym (Wróbel 2016).

Skoro zatem służba publiczna jest immanentną cechą administracji publicznej, czy należy podkreślać społeczną odpowiedzialność jako szczególną cechę administracji? Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Działanie zgodne z zasadą praworządności oznacza, że status administracji publicznej jest zupełnie inny niż podmiotów komercyjnych. Brak statusu wolnościowego oznacza, że wszystkie działania dotyczące praw lub wolności jednostek muszą być podejmowane na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w granicach przez to prawo wyznaczonych. Jak podkreśla A. Jurkowska-Gomułka (2019, s. 7) „wyodrębnianie społecznej odpowiedzialności jako szczególnego rysu działalności administracji publicznej nie ma żadnego sensu. Te głosy krytyczne nie zatrzymały jednak procesu rozprzestrzeniania się różnych działań z zakresu społecznej odpowiedzialności w instytucjach publicznych. We wrześniu 2018 r. w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju powołana została Grupa Robocza ds. Społecznej Odpowiedzialności Administracji, działająca pod auspicjami Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw. W skład Grupy weszli przedstawiciele organów administracji szczebla centralnego, samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i środowiska akademickiego". Przedmiotem podjętych w tej formule rozmów stało się ustalenie, w jaki sposób przenieść koncepcję CRS na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej. według definicji GUS „Społeczna odpowiedzialność w administracji publicznej zakłada, że

przy wdrażaniu działań społecznie odpowiedzialnych w administracji publicznej należy wziąć pod uwagę jej specyfikę w szczególności ramy prawne i wymogi stawiane przed administracją, która z samej swej istoty działa na rzecz dobra publicznego. Zadania stojące przed administracją publiczną dotyczą m. in.: zastosowania nowoczesnych technologii cyfrowych w bieżącej działalności, podniesienia kompetencji urzędników oraz redukcji kosztów funkcjonowania instytucji. Kluczowym staje się przemodelowanie zasad zarządzania strategicznego, w którym dużą wagę przywiązuje się do budowania dialogu i otwartości na współpracę z partnerami zewnętrznymi".

Normy i wartości obowiązujące w administracji publicznej pozwalają zweryfikować omawiane pojęcie. Społeczna odpowiedzialność to nic innego niż społecznie odpowiedzialne działania, które wychodzą poza wynikającą z zasady legalności działań odpowiedzialność prawną w zakresie podejmowanych decyzji i powinności naprawienia szkód wyrządzonych przez podejmowanie legalnych działań, nieprawidłowego działania (władcze bezprawie) lub zaniechaniem administracji publicznej (art. 77 Konstytucji RP). Zgodnie z koncepcją *new public management* społeczna odpowiedzialność to również rozliczalność działań administracji publicznej, chociażby w postaci kontroli aktywności podejmowanej przez organy administracji publicznej (Grzeszczak 2011). Ma to ścisły związek ze służebną rolą administracji i pozycją tzw. administracji świadczącej (usługi publiczne i dystrybucja dóbr na rzecz obywateli). A zatem społeczna odpowiedzialność oznacza przesunięcie ciężaru działania administracji publicznej z jej funkcji o charakterze władczym (funkcja reglamentacyjna, regulacyjna, wykonawcza) na funkcje o charakterze społecznym, ściśle związanym z organizacją zaspokajania potrzeb społecznych i tworzeniu warunków niezbędnych do współuczestniczenia obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. to działanie jest zgodne z koncepcją organizacji służącej otoczeniu (Marszałek 2003). Podstawę tej koncepcji stanowią relacje organizacji z jej otoczeniem, przy uwzględnieniu trzech elementów: oczekiwań interesariuszy, obowiązujących zasad i elastyczności organizacji w dostosowywaniu się do otoczenia. W tym kontekście społeczna odpowiedzialność administracji to nic innego niż realizacja potrzeb i oczekiwań zgłaszanych przez otoczenie (Baran, Prawelska-Skrzypek 2016).

Koncepcja organizacji służącej otoczeniu (Wawrzyniak 2002, s. 30)

Element	Znaczenie w administracji publicznej
Oczekiwania interesariuszy	Dwa kierunki działań i dwa typy interesariuszy: 1. Działania wewnętrzne na rzecz interesariuszy wewnątrz organizacji (pracownicy): • humanizacja pracy, • podnoszenie poziomu zadowolenia i satysfakcji z pracy. 2. Działania zewnętrzne na rzecz interesariuszy zewnętrznych (klienci i otoczenie instytucjonalne). • realizacji potrzeb i oczekiwań wspólnot lokalnych, • podwyższanie standardów obsługi interesariuszy, • budowanie zaufania do administracji publicznej i jej organów.
Regulatory (zasady)	Wartości ekonomiczne i pozaekonomiczne służące otoczeniu 1. Nadzór korporacyjny – kontrola skuteczności działań w zakresie realizacji oczekiwań interesariuszy. 2. Rynek – korzystny wizerunek, konkurencyjność na rynku. 3. Presja społeczna i uzyskiwanie publicznego uznania.
Adaptacja organizacji	1. Podjęcie działań niezbędnych do dostosowania się do oczekiwań interesariuszy. 2. Odpowiedzi na działania regulatorów.

Organizacja służąca otoczeniu prowadzi swoją działalność w oparciu o równowagę między otoczeniem, typem kultury organizacyjnej i kompetencjami organizacji w zakresie zarządzania a przyjętymi wzorcami działania (Ansoff 1985). Administracja publiczna działająca zgodnie z ideą CSR i służąca otoczeniu powinna mieć świadomość konieczności zmian (zmiana jako stan normalny) i poszukiwania nowych metod działania w warunkach ryzyka (elastyczność i otwartość) przy jednoczesnym budowaniu zdolności do przekształcania organizacji w zakresie metod, technik i narzędzi zarządzania (Obłój, Sajkiewicz 1985, s. 11).

CSR i ESG a odpowiedzialność etyczna w administracji

Administracja publiczna działa w dynamicznie zmieniających się warunkach i zmuszona jest dostosowywać się do nowych oczekiwań społecznych. Dotyczy to również odpowiedzialności korporacyjnej obejmującej nie tylko działania społecznie pożądane (służebna rola administracji publicznej), ale również prośrodowiskowe i zarządcze. Współczesna administracja publiczna staje przed koniecznością dostosowywania swoich strategii do rosnących oczekiwań interesariuszy, nie tylko w zakresie odpowiedniej jakości obsługi, ale również zrównoważonego rozwoju. W efekcie administracja publiczna zmuszona zostaje do wprowadzenia zasad skutecznego zarządzania i większego niż dotychczas zaangażowania w praktyki zgodne z zasadami CSR i ESG.

Kalendarium CSR i ESG w administracji publicznej (Broniewska 2012; Kurczewska 2019)

1992 – Agenda 21	CSR jako implementacja polityki zrównoważonego rozwoju przyjętej przez ONZ przyjętej na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro.
1999	Wymiana doświadczeń i dyskusja założeń w ramach sformalizowanego forum dialogu i wymiany doświadczeń *Global Contact.*
2000 – Strategia Lizbońska[15]	Program społeczno–gospodarczy Strategia Lizbońska na lata 2000-2010 z założeniem rozwoju „dynamicznej, konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz gwarantującej spójność społeczną i większą liczbę miejsc pracy" (Broniewska 2012, s. 115). *Green Paper on Corporate Social Responsibility*) wprowadza formalne uporządkowanie koncepcji odpowiedzialności społecznej na poziomie europejskim – również w administracji publicznej. Początek działań zmierzających do nadania administracji publicznej reguł i zasad właściwych dla biznesu, głównie w zakresie praw i obowiązków.
2006	Powołanie przy Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej nieformalnej Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Społecznej Odpowiedzialności. • warsztaty i szkolenia dla przedstawicieli administracji, • przewodniki dotyczące podstawowych zagadnie związanych z wdrażaniem CSR w instytucjach publicznych, • polityka środowiskowa i prace nad możliwością uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.
2008	CSR jako obszar polityki państwa (Włochy, Hiszpania, Francja, Litwa) – narodziny liberalizacji i prywatyzacji sektora publicznego. Początek debaty publicznej i powołanie pierwszych forów międzysektorowych Założenia odpowiedzialności administracji publicznej: • „opracowanie warunków efektywnego stosowania prawa, • umożliwienie swobodnego dostępu do informacji, • przestrzeganie przejrzystości podejmowanych decyzji,

[15] Strategia lizbońska, *Green paper – promoting a European framework for corporate social responsibility*, COM(2001) 366, Communication from the Commission concerning corporate social responsibility: a business contribution to sustainable development COM(2002) 347, odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011)

	• ograniczenie przywilejów, • zapewnienie należytej rangi profesjonalnej służby publicznej, • zapobiegnie korupcji i łapownictwu, • promowanie zachowań etycznych" (Broniewska 2012, s. 118).
8 maja 2009 – zarządzenie nr 38 Prezesa Rady Ministrów	Powołanie Zespołu ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw: • opracowanie rekomendacji dla administracji rządowej w zakresie promocji i wprowadzenia w życie zasad CSR, • koordynowanie działań organów administracji publicznej tym obszarze, • wykorzystywanie dobrych praktyk i doświadczeń innych państw, • wprowadzenie narzędzi wypracowanych w ramach Europejskiego Sojuszu na rzecz budowania i wdrażania polityki CSR, • tworzenie warunków dla lepszej komunikacji i dialogu w sprawach CSR między administracją publiczną, biznesem, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi (Broniewska 2012, s. 119).
2009 – Raport Polska 2030[16]	• stworzenie warunków do szerokiego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji, w tym włączenie wszystkich obywateli i organizacji w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra, • partnerstwo publiczno-prawne, w tym również wykorzystanie wiedzy, praktyki i doświadczenia podmiotów innych niż państwowe, obywateli i jednostek w diagnozowaniu i rozwiązywaniu bieżących problemów, • stworzenie rozwiązań pozwalających na zwiększenie efektywności administracji publicznej zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego, w zakresie partycypacji obywateli, • stworzenie i wdrożenie rozwiązań pozwalających na nawiązanie skutecznej komunikacji i dialogu między instytucjami rządowymi a społeczeństwem, • udział interesariuszy w tworzeniu dodatkowych analiz, argumentów lub opinii, które mogą zostać wykorzystane w optymalizacji działań podejmowanych przez administrację publiczną.
Trzecia fala nowoczesności[17]	• partnerskie traktowanie obywateli jako źródła wiedzy i rozwiązań wdrażanych w administracji publicznej, • opracowanie i wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami, • promocja partycypacji społecznej i obywatelskiej.
Strategia 2020[18]	• responsywne zarządzanie oparte na zasadach szeroko rozumianego partnerstwa, przejrzystości, partycypacji oraz współkreowania rozwiązań, • wprowadzenie tzw. otwartego rządu opartego na mechanizmach otwarcia zasobów sektora publicznego i otwartych mechanizmów konsultacji (usprawnienie procesu konsultacji oraz innych formach zaangażowania obywateli w proces zarzadzania), • stworzenie rozwiązań pozwalających na efektywne świadczenie usług publicznych, w tym również poprzez zwiększenie partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych, • podjęcie prac nad ustaleniem kodeksu konsultacji społecznych z jednoczesnym wprowadzeniem systemu informatycznego pozwalającego na transparentne prowadzenie konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych partnerów, • stworzenie systemu (programu) dedykowanego partycypacji społecznej – rozwój i upowszechnianiu innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego (budżet partycypacyjny, panel obywatelski) z możliwością stałego monitoringu jakości konsultacji społecznych i partycypacji.

[16] *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe,* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 300-330.

[17] Strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, s. 59 oraz 100-125. Uchwała Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. 1 marca 2013, poz. 121).

[18] Strategia rozwoju kraju 2020, s. 5-8, 27-38, 59, 70. Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. 2012, poz. 882).

Zmiany zachodzące w administracji publicznej są efektem oczekiwań społecznych dotyczących budowania relacji z obywatelem i wprowadzenia nowego zarządzania publicznego. Dotyczy to nie tylko rozwiązań wprowadzanych po roku 2004 w zakresie *The New Public Management* (NPM), ale również będących praktycznym przejawem tej koncepcji zasad *Public Governance*[19]. Współczesne koncepcje zarządzania organizacjami publicznymi nawiązują wprost do CSR i ESG nie tylko w obszarze traktowania obywateli jako klientów (odejście od nomenklatury „petenta") i tworzenia warunków do tworzenia zysku społecznego, ale również wprowadzenia rozwiązań w zakresie elastyczności zarządzania, otwartości i przejrzystości funkcjonowania wszystkich instytucji publicznych (Szczerski 2005). Współczesna administracja publiczna powinna zwracać uwagę w znacznie większym niż dotychczas stopniu na działanie dla dobra obywateli i dobra wspólnego wspólnie ze wszystkimi obywatelami i organizacjami (partnerstwo publiczno-prywatne) oraz partnerami zagranicznymi (współpraca regionów). Powinna również sprawować kontrolę nad grupami interesu (wykonywanie funkcji regulacyjnej), przy jednoczesnym promowaniu otwartości administracji na dialog (kontrola społeczna). Można zatem stwierdzić, że idea CSR i ESG w administracji publicznej ma nieco inne znaczenie niż w przypadku biznesu (Broniewska 2012).

Służebną rolę administracji publicznej może wspierać koncepcja społecznej odpowiedzialności, której istotą jest promocja wartości oraz określonych wzorców postępowania. Społeczna odpowiedzialność bazuje na etyce, przy czym zespół wartości, norm i zasad jest tylko jednym z elementów CSR i ESG. Odnoszą się one bowiem do moralności jednostek, a nie całego zarządzania. Kwestie etyczne mają szczególne znaczenie, bowiem są fundamentem wielu korzyści podkreślanych w CSR i ESG, w tym poprawę wizerunku i zadowolenie interesariuszy. Etyczna administracja publiczna to nie tylko etyczni pracownicy i menedżerowie, ale również interesariusze – etyka kształtuje nie tylko własny rozwój i postawy i zachowania w stosunku do innych ludzi jako partnerów, ale również postawę wobec rzeczy i podejmowanych działań. Zachowania etyczne dotyczą wzajemnych relacji między organizacją i pracownikiem oraz stosunku organizacji do innych podmiotów, przyczyniając się do kształtowania pozytywnego wizerunku organizacji. Etyczne działanie to również uporządkowanie sposobów postępowania przedsiębiorstwa (kultura organizacyjna) oraz zachowanie odpowiedzialne społecznie (Adamik, Nowicki 2012).

Bez wątpienia kodeks etyczny można uznać za jeden ze sposobów rozpowszechniania wiedzy o zachowaniach etycznych oraz o społecznej odpowiedzialności. Przestrzeganie zasad wskazanych w treści kodeksów etycznych prowadzi do budowy zaufania wobec administracji.

[19] Założenia tej koncepcji: *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.

Wiedza i świadomość etyczna pracowników jako podstawa etycznego działania – szkolenia i motywowanie do zachowań etycznych

Patrycja Piętka

Zasady etyczne mają za zadanie określenie konkretnych postaw i zachowań urzędnika podczas podejmowanych działań, dlatego stanowią źródło i podstawę Kodeksu Etycznego (Barankiewicz, 2014). Normy postępowań wynikające z zasad etycznych, pozwalają na uregulowanie, zarysu prawidłowej postawy urzędnika, a także zobowiązują pracowników administracji publicznej do podejmowania działań zgodnie z ich obowiązkami (Potoczek, 2005).

Seredocha (2013) słusznie podniosła, że praca urzędnika jest zupełnie inną pracą niż pozostałe zawody. Wiąże się to między innymi ze specyficznymi cechami, to znaczy sukces pracownika nie jest zależny od finansów, obywatele nie są tylko konsumentami usług publicznych, ale mają swoją podmiotowość polityczną, a także, zarządzanie dobrami publicznymi musi być realizowane w sposób, który nie narusza ram prawa (Długosz, 2003). Obowiązki należące do pracowników służby publicznej można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą są obowiązki wobec państwa, oznacza to przede wszystkim działanie na podstawie Konstytucji RP oraz innych źródeł prawa. Kolejną kategorię stanowią obowiązki wobec społeczności, które zobowiązują do chronienia interesów obywateli, uszanowania demokracji oraz podejmowania działań w oparciu o bezstronność. Ostatnią kategorię tworzą zobowiązania w stosunku do urzędu, które mają na celu przyczyniać się do solidnie i starannie wykonywanych obowiązków oraz innowacyjnych metod ulepszenia działania urzędu (Potoczek, 2005).

Obowiązki pracowników administracji publicznej określone są w art. 24 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Punkt 1 tej ustawy stanowi „Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli", natomiast punkt 2 zawiera szczegółowo określony zakres obowiązków tzn. „przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 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; dochowanie 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; stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych". Ustawa ściśle określa priorytety, którymi powinni kierować się pracownicy administracji publicznej podczas podejmowanych działań.

Głównym celem etyki jest podejmowanie właściwych decyzji przez urzędników samorządowych. Przydatne w prawidłowym podejmowaniu działań jest wyodrębnienie najważniejszych wartości, którymi należy się kierować. Stoner, Freeman, Gilbert (2001) wymienili instrumenty etyki, które mają na celu pomoc pracownikom urzędów, w odpowiedni sposób ustosunkować się do wyzwań napotykanych podczas wykonywania obowiązków publicznych.

Działania opierające się na powyższych instrumentach, pomagają urzędnikom w ustaleniu właściwego postępowania w sprawie. Kontekst etyczny zaczyna nabierać

coraz większego znaczenia, stanowiąc podstawę do rozwoju funkcjonowania urzędów (Liszka-Michałka, 2017). Podstawę etycznego działania pracowników administracji publicznej stanowią wartości, uważane za fundamentalne w działaniach służby publicznej. Pojęcie zasady etyczne oznacza powszechnie ustanowione normy, które wykazują jakie postępowanie jest uznawane za prawidłowe i właściwe w działaniach podejmowanych przez pracowników jednostek administracji (Bertok, 2001). Etyczne postawy powstają z obywatelskich potrzeb, które mają na celu istnienie kompleksowej i dobrze prosperującej administracji publicznej w państwie prawnym. W administracji publicznej etyka jest zbiorem zasad, które mają za zadanie poprawę jakości funkcjonowania jednostek (Barankiewicz, 2014).

Główne instrumenty etyki (Stoner, Freeman, Gilbert, 2001).

Instrumenty etyki	Opis instrumentu
1.Ocena i wartościowanie	odpowiedzi na pytania stwierdzające, dlaczego coś jest ważne,
2.Prawa i obowiązki	normy prawne i obowiązki określające zakres działań
3.Normy moralne dające kierunek postępowaniu, gdy dochodzi do konfliktu interesów	postępowanie zgodne z moralnością urzędnika
4.Stosunki międzyludzkie	odpowiedni sposób komunikacji z interesantem
5.Powszechna moralność taka jak dotrzymywanie obietnic i wzajemna pomoc	umiejętność nie rzucania słów na wiatr
6.Moralność opieki opierająca się na sprawiedliwości i opiece	kierowanie działań o równość i stosowne zainteresowanie się sprawami obywateli

Rozróżnienie zasad postępowania pozwala na wyodrębnienie głównych wartości i określenie bardziej szczegółowych standardów funkcjonowania służb publicznych (Bertok, 2001). W 1995r. Komisja ds. Standardów Życia Publicznego w Wielkiej Brytanii uznała, że życie publiczne powinno funkcjonować w oparciu o kilka zasad, takich jak bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność, uczciwość oraz własny przykład. Dziś te zasady stanowią fundament właściwego postępowania osób pracujących w jednostkach publicznych, a także są podstawą do aktualnie tworzonych zasad i reguł określających normy etycznego działania pracowników samorządowych (Barankiewicz, 2014). Zasadniczo urzędnicy powinni wypełniać obowiązki służbowe działając na podstawie określonych norm zachowań etycznych, na każdym etapie swoich poczynań. Państwa należące do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazały konkretne wartości, które zostały uznane za odzwierciedlenie etycznej postawy urzędnika administracji publicznej. (Bertok, 2001).

Podstawowe zasady etyczne (Rydzewska-Włodarczyk, 2014)

Zasady etyczne	Opis zasady
1.Bezstronność	wszystkie decyzje pracowników podejmowane są dla dobra publicznego, nie zwracając uwagi na własne korzyści, oraz korzyści osób bliskich,
2.Praworządność	pracownicy wykonują swoje obowiązki ze starannością, w oparciu o normy i procedury prawne,
3.Rzetelność	pracownicy realizują powierzone zadania w sposób sumienny i staranny,
4.Przejrzystość	decyzje pracowników administracji powinny być jawne i uzasadnione,
5.Skuteczność	pracownicy podejmują działania, które prowadzą do zakończenia spraw,
6.Równość	urzędnicy nie zwracają uwagi na status społeczny obywateli, dla nich każdy jest równy,
7.Odpowiedzialność	pracownicy ponoszą odpowiedzialność za swoje działania,
8.Sprawiedliwość	decyzje podejmowane przez urzędników, muszą znaleźć odzwierciedlenie w sytuacji faktycznej i być wydane w sposób sprawiedliwy

Bardzo ważne dla prawidłowego funkcjonowania służby publicznej jest pozyskiwanie pracowników, którzy posiadają odpowiednie kompetencje, tzn. umiejętności i cechy stanowiące podstawę do uzyskania satysfakcjonujących wyników w pracy z obywatelami (Cichoń, 2018). Jedną z głównych cech kompetentnego pracownika administracji jest efektywne prezentowanie swoich cech i umiejętności to znaczy, ukazywanie i uświadamianie przełożonym, a także klientom chęci do pracy oraz pewności siebie. Kolejną cechą doświadczonego urzędnika jest perfekcyjne przygotowanie do każdej sytuacji, zdobywanie wiedzy i chęć rozumienia otaczającego świata. Podstawą działania kompetentnego pracownika jest wysoko rozwinięta umiejętność organizacji, a także opracowywania niezawodnego planu działania. Pierwszorzędne znaczenie ma nie tylko podejmowanie dobrych decyzji, ale także rozwiązywanie powstałych problemów w sposób innowacyjny i optymalny (Cichoń, 2018). Kompetencje pracowników odgrywają zasadniczą rolę w jakości i sposobie obsługi interesantów. Urzędnik jest zobowiązany do samodzielnej organizacji swojej pracy oraz podejmowania decyzji w zgodzie z jego umiejętnościami oraz posiadaną wiedzą. W administracji publicznej istnieje potrzeba zatrudniania ludzi, którzy posiadają kompetencje adekwatne do podejmowanego stanowiska. Ważne jest pozyskiwanie pracowników, którzy oprócz odpowiednich kompetencji posiadają bardzo rzadko spotykaną wrażliwość moralną. Cecha ta stanowi ogromną zaletę kandydata, ponieważ pozwala kształcić etyczne zachowania. Ma to duże znaczenie, gdyż urzędnicy są narażeni na konflikty interesów, między lojalnością wobec państwa i ustanowionego prawa, a osobistymi interesami ekonomicznymi (Seredocha, 2013).

Konflikt interesów można określić jako podejmowanie działań przez urzędników samorządowych, mierzących się z pokusą i stojących przed osobistym dylematem w jaki sposób podjąć decyzję, czy biorąc pod uwagę lojalność wobec państwa, czy lojalność wobec własnego dobra osobistego. Wynika to z możliwości wykorzystania swojego stanowiska w celu poprawienia osobistej sytuacji finansowej (Barankiewicz, 2014). Etyka w administracji publicznej pełni szczególną funkcję, ze względu na powierzane urzędnikom obowiązki, a także pewien ich udział w sprawowaniu władzy. Niemożliwe jest objęcie prawem wszystkich aspektów życia społecznego, dlatego gdy nie ma ściśle określonego przepisu, a prawo pozwala na pewnego rodzaju dowolność, urzędnik, podczas podejmowanych działań musi posłużyć się osobistą normą moralną. W takiej sytuacji pracownik, który posiada wrażliwość moralną, będzie potrafił podjąć decyzję w sposób rozważny. Zadaniem etyki w administracji etycznej jest tworzenie wzorów postępowania, zgodnych z aktualnymi potrzebami i dogodnymi warunkami (Rydzewska-Włodarczyk, 2014).

Dylematy etyczne pracowników administracji (Seredocha, 2013)

Dylematy etyczne	Opis dylematu
Dylematy ról	urzędnicy mają problem z określeniem hierarchii swoich ról w pracy;
Dylematy obowiązków	urzędnicy doprowadzają do konfliktu obowiązków organizacyjnych, wynikających z poleceń służbowych;
Dylematy oczekiwań	dochodzi do konfliktu interesów osobistych urzędnika z interesem publicznym bądź organizacyjnym;
Dylematy lojalności	podejmowane działania mogą doprowadzić do sprzeczności lojalności wobec prawa z własną moralnością urzędnika;
Dylematy odpowiedzialności	złożoność działań urzędnika skutkuje pomieszaniem odpowiedzialności przedmiotu, zakresu i granic odpowiedzialności;
Dylematy wartości	może wystąpić problem z wyborem odpowiednich wartości;
Dylematy zniekształcające informacje	wystąpienie komplikacji powodujących zniekształcenie informacji między urzędnikiem, a obywatelem.

Istotną funkcję w działaniach administracji samorządowej stanowi zarządzanie kompetencjami pracowniczymi, które polega na wskazywaniu jakie kompetencje są niezbędne na konkretnych stanowiskach, ustalenie kompetencji faktycznie posiadanych przez urzędników, wskazywania luk kompetencyjnych, a także podejmowania kroków do uzupełnienia braków (Cichoń, 2018). System administracji publicznej prowadzi swoje działania na rzecz społeczeństwa mieszkającego w Polsce, dlatego istotne jest zapoznanie się z potrzebami wykazywanymi przez społeczność i wprowadzanie zmian zgodnych z zapotrzebowaniem mieszkańców. Współcześnie obywatele potrzebują nowatorskich rozwiązań w sposobach załatwiania spraw urzędowych, oczekują więc, aby zarówno administracja publiczna, jak i jej pracownicy dążyli do samodoskonalenia i otwierania się na nowe, nieznane, bądź nie testowane sposoby działania (Seredocha, 2013). Bardzo ważną rolą dla społeczeństwa jest inicjowanie przez urzędy procesów zapewniających rozwój możliwości współpracy obywateli ze służbą publiczną, który pozwoli także na sprawne i efektywne koordynowanie działaniami.

Pracownicy, którzy posiadają pewne wartości moralne są bardzo pożądani w administracji publicznej, ze względu na brak w polskim systemie skutecznych mechanizmów, które byłyby pomocne w ujawnianiu korupcji bądź działań nieetycznych. Na ten moment jedynym ograniczaniem bezprawnych, nieetycznych działań urzędników są sankcje zawarte w Kodeksie Pracy oraz – w przypadku popełnienia czynu przestępnego – Kodeksie karnym. Zawarte w tych przepisach sankcje nie tylko hamują nielegalne działania pracowników, ale także które pomagają rozwiązywać dylematy etyczne, z którymi borykają się urzędnicy (Seredocha, 2013). Sankcje dla pracowników za nieetyczne zachowania powinny być szczegółowo uregulowane w procedurach postępowania, które naruszają Kodeks Etyki obowiązujący w danym urzędzie. W przypadku naruszenia prawa powszechnie obowiązującego, powinny zostać wyciągnięte adekwatne do czynu konsekwencje przewidziane w przepisach. Gdy doszłoby do zaniechania zasad etycznych, które nie są usankcjonowane w prawie, osoby uporczywie naruszające, powinny zostać ukarane w innym sposób na przykład odebraniem uprawnień do wydawania decyzji lub pominięciem w systemie premii (Seredocha, 2013).

Art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi „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 stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. 2.W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek 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”.. Treść art. 30 bezpośrednio wskazuje jakie sankcje grożą pracownikom urzędu za nieetyczne zachowania, powinna to być wystarczająca przestroga dla urzędników administracji publicznej, aby każde podjęte działanie znajdywało odzwierciedlenie w przepisach i nie wychodziło poza granice prawa.

Art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych definiuje obowiązki pracowników. Pracownicy mają obowiązek przestrzegać Konstytucji i innych przepisów prawa, wykonywać zadania sumiennie, sprawnie i bezstronnie, udzielać informacji i udostępniać dokumentację organom, instytucjom i innym osobom fizycznym, jeśli prawo tego nie zabrania, a także zachowywać się godnie w miejscu pracy i poza nią, zachowywać się uprzejmie do obywateli i stale podnosić kwalifikacje zawodowe. Podstawowym obowiązkiem pracowników samorządowych jest działanie

z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnych interesów obywateli. Każde zaniechanie przedstawionych w ustawie obowiązków wiąże się z naruszeniem przepisów prawa i oznacza nieetyczne zachowanie, za które urzędnicy będą pociągani do odpowiedzialności sformułowanej w ustawie o pracownikach samorządowych oraz Kodeksie Pracy.

Każdy urząd ma do dyspozycji narzędzia zachęcające pracowników, aby w podejmowanych działaniach stosowali normy etyczne. Podstawowym sposobem motywacji jest ukazanie obrazu wartości jakie są skutkiem postępowania zgodnego z zasadami etyki. Nie powinny być stosowane żadne środki materialne, aby nakłaniać urzędników do takiego postępowania. Do kierowania się wartościami przez pracowników można posłużyć się dwiema metodami. Pierwszą jest doprowadzanie do sytuacji gdzie nastaje obowiązek stosowania wartości etycznych, drugą jest organizowanie szkoleń, które pozwalają urzędnikom zrozumieć jak istotne jest zapobieganie zachowaniom nieetycznym w jednostkach administracji publicznej (Liszka-Michałka, 2017). Obie wspomniane metody zostały wskazane w ustawie o pracownikach samorządowych zarówno w postaci obowiązków pracowników samorządowych (art. 24), jak też udziału w różnego rodzaju formach podnoszących wiedzę i kwalifikacje zawodowe (art. 29).

Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej

Patrycja Piętka, Elwira Szelągowska

Pojęcie postawy etycznej

Termin *postawa* po raz pierwszy użyty został już w XIX w przez filozofów H. Spencera i A. Baina. Wspomniani autorzy utożsamiali ją bezpośrednio z psychicznym stanem gotowości do słuchania, uczenia się czego. Stan ten stanowi warunek do przyswojenia sobie prawdziwej wiedzy (Mika, 1981). Według Marodego (1976, s. 12) postawy dotyczą określenia jakiejś wartości, przy czym wspomniana wartość stanowi fakt mający empiryczną treść dostępną dla członków określonej grupy społecznej o znaczeniu, zgodnie z którym jest lub może być obiektem działania". Mika (1981) wyodrębnia trzy najważniejsze komponenty postawy:

- komponent poznawczy
- komponent emocjonalny
- komponent behawioralny

Wszystkie te trzy komponenty mogą mieć różne wartości. Zdaniem Rogozińskiej–Pawełczyk (2014) komponent poznawczy jest bezpośrednio związany z posiadaną wiedzą na temat, który stanowi swoisty przedmiot postawy. Ze wspomnianego komponentu możemy oddzielić postawę ze względu na rozległość wiedzy oraz ze względu na jej prawdziwość. Istotą komponentu emocjonalnego jest reakcja emocjonalna na obiekt postawy (Fidelus, 2012), natomiast Nowak (1973) wskazuje, że dotyczy on bezpośrednio uczuć przejawianych przez jednostkę do których możemy zaliczyć czułość, miłość, zachwyt, współczucie (pozytywne) oraz ich przeciwieństwa takie jak nienawiść czy złość. Komponent behawioralny odnosi się do zachowania danej jednostki bądź zjawiska (Rogozińska–Pawełczyk, 2014). Przez działanie należy rozumieć aktywność, która jest ukierunkowana na dany cel. Jako przykład można wymienić oddawanie czci, unikanie, przeszkadzanie bądź opiekę.

W etyce, elementy postawy określane są mianem cnót. Do najistotniejszych cnót zaliczane są cztery takie jak: roztropność, sprawiedliwość, umiarkowanie, męstwo, natomiast w etyce współczesnej te cnoty to: gotowość do realizowania wartości duchowych w myśleniu i działaniu osoby ludzkiej. Jednakże mówiąc o tzw. cnotach obywatelskich wymienia się: dyscyplinę wewnętrzną, odpowiedzialność, tolerancję, uspołecznienie, uczciwość, sprawiedliwość (MacIntyre,1996). Cnoty można również wskazać w zachowaniu w środowisku pracy. Według Rogozińskiej–Pawełczyk (2014) kształtowanie postawy pracowników rozumiane jest jako świadome odziaływanie w celu ich utrwalenia lub zmiany, tak aby sprzyjały realizacji misji, strategii i celów organizacji, powinno mieć znaczenie dla każdej organizacji.

Każdy człowiek może reprezentować kilka postaw względem ludzi czy rzeczy. To w jaki sposób postawa pracownika będzie odbierana przez drugą osobę, zależy wyłącznie od osoby reprezentującą daną postawę. Ukształtowania postawy tworzą struktury hierarchiczne, które decydują o zachowaniu pracownika. Stąd też dochodzi do sytuacji, kiedy pracownik lubi wykonywać swoje zadania, lecz ma negatywną postawę wobec kierownictwa czy współpracowników (Springer, 2016).

Rogozińska–Pawełczyk (2014) wskazuje trzy wymiary postaw pracowniczych takie jak:

1. Indywidualny – pracownik sam dla siebie.
2. Grupowy – inni pracownicy organizacji.

3. Organizacyjny – wykonywana praca, zasoby organizacji, misia i wizja organizacji, cele organizacji, składowe mikrootoczenie organizacji, składniki mikrootoczenia organizacji.

W etyce wśród kryteriów określania postawy wyznacza się powinność moralną lub wartość moralną czynów bądź postaw. Jedni uznają za przedmiot etyki moralnie dodatnie i moralnie ujemne działania ludzkie (akty woli, decyzje, czyny, zachowania), a inni widzą przedmiot etyki w wypowiedziach wyrażających powinność moralną, działania (normy moralne) lub jego moralną wartość: dobro lub zło, słuszność lub niesłuszność działania (oceny moralne). Przedmiotem materialnym etyki jest działanie ludzkie (decyzje, czyny czy postępowanie), czyli wszystkie akty, w których człowiek jest wolnym i świadomym sprawcą. Natomiast w opozycji do postawy (dyspozycji aktualnej lub habitualnej), z jakiej odnośnie czyny wypływają i utrwalają, zarówno działania ludzkie, jak i postawa nie pozostają w opozycji co do człowieka – osoby jako działacza moralnego, czyli sprawcy czynu bądź podmiotu postawy. Dlatego też kwalifikację moralną (powinność, dobro lub zło, słuszność lub niesłuszność) można porównać do działania np. kradzież jako czyn, postawy (np. nieuczciwość jako wada), lub do człowieka – osoby (złodziej jako człowiek nieuczciwy) (Etyka b.d.). Według Rudawskiej (2013) możemy wymienić kilka postaw etycznych np.

1. Postawa odpowiedzialności narzuconej – konieczność dostosowywania się do obowiązującego prawa.
2. Postawa odpowiedzialności wymuszonej – pod wpływem presji społecznej oraz zachowań konkurencji, mody, które wymuszają określone zachowania.
3. Postawa odpowiedzialności świadomej/ moralnej – przedsiębiorstwo czuje się w obowiązku podejmowania działań etycznych.

Jednym z podstawowych zadań administracji samorządowej jest budowanie etycznych postaw urzędników publicznych. Należy sądzić, że praca w jednostkach administracji znacząco wiąże się z etyką. Zatem pracę w ujęciu etycznym możemy traktować jako indywidulane lub zbiorowe działanie ludzkie mające na celu doskonalenie człowieka i świata (MacIntyre,1996, s.42).

Upowszechnianie zasad etycznych w urzędzie

Podstawowym zadaniem mającym na celu wyeliminowanie zachowań niezgodnych z etyką jest rozpowszechnianie zasad etycznych w aparatach administracji publicznej. Urzędnicy muszą posiadać świadomość jakie zachowania są właściwe, a jakie złe (Bertok, 2001). Często zdarza się, że nieetyczne zachowania urzędników wynikają po prostu z ich niewiedzy, lub złożoności problemu z jakim przyszło się zmierzyć. Rozróżnienia tych zachowań pracownicy uczą się w miejscu pracy, gdzie podczas wykonywania obowiązków służbowych mają styczność z różnorodnymi sytuacjami. Do podstawowych zadań jednostek samorządowych w tym zakresie należy uświadomienie pracowników jakie zasady powinny być stosowane w podejmowanych przez nich działaniach, już na początkowym etapie pracy (Bertok, 2001).

Najprostszą techniką służącą do weryfikacji oraz możliwości określenia poziomu wiedzy pracownika z zakresu etyki jest stosowanie odpowiedniego sposobu rekrutacji i selekcji wśród osób kandydujących na stanowisko urzędnicze, a przede wszystkim na stanowisko kierownicze. Podczas rozmowy kwalifikacyjnej warto określić jakimi priorytetami kieruje się kandydat do pracy podczas rozwiązywania sytuacji stanowiącej dylemat. Nierzadko dochodzi do sytuacji, gdy osoba zainteresowana pracą w administracji publicznej dołącza do wymaganej dokumentacji referencje bądź opinie od poprzedniego pracodawcy. W taki sposób próbuje wykazać przed komisją, że jest osobą godną zaufania (Filek, 2004).

Najczęściej stosowaną metodą upowszechniania zasad etycznych są organizowane szkolenia. Art. 29 ustawy o pracownikach samorządowych nakazuje uczestnictwo pracowników samorządowych w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, a pracodawca ma obowiązek uwzględnienia w planach finansowych środków finansowych na ten właśnie cel. Szkolenia umożliwiają pozyskanie wiedzy w obszarze etyki, pomagają wzmacniać zdolność urzędników do oceny etycznych zachowań, a także przyczyniają się do tworzenia i formułowania wzorcowych postaw etycznego działania (Seredocha, 2013). Zapewniają możliwość dyskusji, dzięki której na bieżąco można oceniać efektywność dotychczasowych zasad etyki. Szkolenia pracowników odbywają się zazwyczaj w jednej z dwóch form, spotkania grupowe lub indywidualne. Istnieją trzy rodzaje szkoleń, które różnią się zakresem informacji. Pierwszy rodzaj stanowią szkolenia z podstawowej wiedzy, czyli takie, które mają na celu przybliżenie urzędnikowi pojęcia zasad etycznych i przygotowania go do kwestii etycznych. Kolejny rodzaj to szkolenia specjalistyczne, które kształtują umiejętności osób koordynujących pracą innych, aby nauczyli się rozpoznawać problemy etyczne i sposoby ich rozwiązywania. Ostatni rodzaj szkoleń nastawiony jest na wyuczenie urzędników pewnego rodzaju otwartości i tolerancji międzyludzkiej, która wpływa na rozwój osobowości etycznej człowieka, w szczególności przydatnej przy obsłudze petentów (Liszka-Michałka, 2017). Rodzaje i metody szkoleń są stosowane odpowiednio do rodzajów działalności jednostek (Rudka, 2012). Zazwyczaj programy takich szkoleń obejmują w swoim zakresie wiedzę teoretyczną oraz analizę poszczególnych przypadków działań uznawanych za nieetyczne. Głównym celem szkoleń dla pracowników jest podniesienie świadomości etycznej urzędników, a także informowanie pracowników w sposób skuteczny, jakie standardy zachowań są wymagane w związku z podejmowanymi działaniami urzędników (Bertok, 2001). Szkolenia etyczne powinny być przeprowadzane od razu na początku zatrudnienia pracowników samorządu, aby uniknąć zachowań wynikających z niewiedzy urzędnika. Można stwierdzić, że organizowanie spotkań mających kształcić pracowników jest bardzo potrzebne, ze względu na powagę wykonywanych przez urzędników obowiązków, a także grożące pracownikom sankcje za niestosowanie się do etycznych norm (Liszka-Michałka, 2017).

Istotnym sposobem na zrozumienie wartości etyki przez pracowników urzędu są cykliczne spotkania kierownictwa z pracownikami. Pozwalają one podzielić się doświadczeniami, problemami etycznymi, mającymi miejsce w jednostce, a także możliwe jest przeprowadzanie dyskusji w większym gronie, która umożliwia wyciągnięcie wniosków z konkretnych sytuacji i zachowań (Liszka-Michałka, 2015). Pracownicy często biorą przykład z osób zajmujących stanowiska kierownicze, ponieważ potrafią oni stosować się do norm etycznych, a także wykazują się wyrozumiałością i wytrwałością w trudnych sytuacjach napotkanych podczas wykonywania obowiązków służbowych. Osoba będąca przykładem daje nadzieje, że reszta pracowników zacznie naśladować jej zachowania, czego skutkiem może być podniesienie poziomu zachowań etycznych w administracji (Filek, 2004). Bertok (2001) słusznie stwierdził, że wartości, które nie są upowszechniane, pozostają wartościami martwymi, dlatego tak istotne jest uświadamianie pracowników. Najważniejszym zadaniem urzędników jest stosowanie uzyskanej wiedzy w praktyce i zaangażowanie się w stosowanie zasad etycznych w podejmowanych działaniach (Bertok, 2001).

Sposoby promowania etycznych zachowań wśród pracowników administracji publicznej

Istotną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę jest promowanie etycznych zachowań wśród urzędników administracji publicznej. Promowanie stanowi tak samo

ważną funkcję jak upowszechnianie norm etycznych. Gdy pracownicy już wiedzą jakie obowiązują zasady zachowań etycznych, muszą pojąć dlaczego warto przestrzegać ściśle określonych norm. Powinni nabyć świadomość, dlaczego tak ważne jest działanie zgodne z założeniami etyki. Promowanie zachowań etycznych na samym początku wymaga zdefiniowania wartości i standardów postępowania, następnie konieczne jest zastosowanie mechanizmów wspierających promowanie i stosowanie tych wartości. Mechanizmy te pozwalają na obserwację czy wartości są stosowane w praktyce, pomagają nagradzać zasłużone jednostki, a także ukazują zachowania nieetyczne, które są karane (Bertok, 2001).

Nie istnieje jedna skuteczna metoda do tworzenia dogodnych warunków etycznych w służbie publicznej. Najczęściej do promowania zachowań etycznych stosuje się sformułowaną przez Komitet Zarządzania Publicznego infrastrukturę etyczną będącą połączeniem bodźców motywacyjnych i sankcji (Bertok, 2001). Należy zauważyć, że infrastruktura etyczna przyczynia się do poprawiania i wzmacniania standardów etyki zawodowej. Składa się ona z elementów, które same w sobie są bardzo istotne, jednakże poszczególne z nich powinny tworzyć jedną całość, aby wzajemnie się wzmacniać.

Narzędzia kształtowania i promocji wartości etycznych (Filek, 2004)

Narzędzie	Znaczenie
System selekcji i rekrutacji	Podczas rekrutacji pracowników brane jest pod uwagę nie tylko wykształcenie i doświadczenie zawodowe, ale także wrażliwość kandydata na problemy etyczne.
Szkolenia pracowników	Wprowadzenie szkoleń etycznych pozwala na zmniejszenie nietycznych zachowań pracowników i wzrost wiedzy na temat etyki. Większość nieetycznych zachowań pracownika wynika z braku wiedzy, a nie z ich wrodzonej nieetyczności.
Przyjęcie strategii działania w zakresie etyki	Zarządzający przedstawiają pracownikom ogólne zasady strategii dotyczące wzmocnienia jej etycznego wizerunku, co stanowi ważny sygnał dla pracowników.
Przywództwo etyczne	Inicjatorem podniesienia poziomu etycznego może i powinien być ten, kto nią kieruje. Osoba posiadająca charyzmę potrafi zachęcić do naśladowania.
Budowanie i umacnianie kultury etycznej	Im większy nacisk na wartości etyczne, tym silniejsza kultura etyczna. Mówiąc o kulturze mamy na myśli sposób organizowania działań podejmowanych przez instytucje, przy czym oparty jest o wartości etyczne: sprawiedliwość, równość, uczciwość.
Kodeksy etyczne	Sposób na przekazywane pracownikom informacji o obowiązujących w danej organizacji normach i akceptowanych sposobach postępowania.
Instytucja doradcy do spraw etyki	Pracownik, który posiada nienaganną opinię oraz przepracował wiele lat, zna problemy, które się pojawiają oraz jest dostępny dla innych pracowników, którzy chcieliby się zwrócić do niego o pomoc lub prosić o radę.
Komitety i komisje etyczne	Komitety mają przygotować politykę etyczną oraz kreować adekwatny do potrzeb organizacji model etycznego postępowania, zaś komisje powoływane są do rozwiązywania praktycznych problemów.
Techniki działań indywidualnych	Narzędzia, które mogą posłużyć pracownikom w sytuacji, gdy uznają, że coś niewłaściwego dzieje się w organizacji.

Elementy infrastruktury etycznej można uporządkować w oparciu o ich główne funkcje. To przede wszystkim: doradztwo, zarządzanie oraz kontrola (Bertok, 2001). Doradztwo ma miejsce przy zaangażowaniu się osób zarządzających poprzez przekazywanie wartości zawartych na przykład w kodeksie postępowania administracyjnego praworządność, bezstronność, bądź równość obywateli, a także podczas działań kształtujących modele zawodowe, mogą to być szkolenia. Zarządzanie odbywa się poprzez koordynację pracy przez jednostkę lub agencję wyspecjalizowaną w zarządzaniu oraz poprzez kształtowanie teorii i praktyki zarządzania w służbie publicznej. Kontrolę zapewniają podstawy i granice prawa powszechnie obowiązującego,

które pozwalają na prowadzenie śledztwa, postępowań sądowych bądź skutecznych mechanizmów kontrolnych, takich jak przeprowadzanie wewnętrznej kontroli, audytów (Bertok, 2001). Należy pamiętać, że środowisko pracy ma fundamentalne znaczenie w stosowaniu wartości etycznych przez pracowników służby publicznej.

Bąk (2019) podobnie jak Bertok (2001) nawiązał do infrastruktury etycznej, która zawiera formalne i nieformalne sposoby komunikowania i nadzoru oczekiwań dotyczących etyki, a także sankcjonowania za działania nieetyczne. Bąk (2019) przedstawił bardzo interesujące narzędzia służące do promowania zachowań etycznych, składające się z trzech systemów posiadających elementy formalne, nieformalne, a także konkretny klimat organizacyjny ukazujący sposób oddziaływania założeń w sytuacji faktycznej.

Narzędzia promowania zachowań etycznych w infrastrukturze organizacyjnej (Bąk 2019).

Systemy	Elementy formalne	Elementy nieformalne
Komunikacji	Kodeksy etyki, Kodeksy postępowania, programy szkoleniowe, oficjalne założenia dotyczące postępowań.	nieoficjalne informowanie o standardach etycznych, rozmowy, dyskusje pomiędzy pracownikami na temat etyki, różne komunikaty dotyczące działań w oparciu o zasady moralne.
Nadzoru	procedury mające na celu obserwację oraz wykrywanie zachowań nieetycznych, systemy służące ewaluacji, procedury opierające się na zgłaszaniu wszystkich rodzajów zachowań etycznych i nieetycznych.	nadzór za pomocą relacji osobistych, wewnętrzne powiązania prowadzone, przez osoby nieformalnie zarządzające.
Sankcji	powiązanie zachowań etycznych i ieetycznych z formalnymi procedurami służącymi do nagradzania i karania, powiązanie tych samych zachowań z oceną pracy, awansami i wynagrodzeniami.	presja grupowa

Promowanie zachowań etycznych jest jedną z metod poprawienia postępowań etycznych przy realizacji zadań publicznych. Rydzewska-Włodarczyk (2014) stwierdziła, że dużą rolę w promocji etyki odgrywa podjęcie działań prewencyjnych, które pomogą urzędnikom otwarcie rozmawiać na temat nieetycznych zachowań mogących wystąpić w ich miejscu pracy. Pracownicy powinni posiadać świadomość jak ważna jest rozmowa o możliwości wystąpienia działań nieetycznych w urzędzie.

Kształtowanie gotowości urzędników (Rydzewska-Włodarczyk(2014)

1.	Pogłębienia świadomości problemu i odpowiedzialności urzędników
2.	Pogłębienia świadomości bezprawnego charakteru działań korupcyjnych
3.	Informowania na bieżąco i dokładnie pracowników o właściwych regulacjach, między innymi o zakazie przyjmowania korzyści, konieczności uzyskania zezwoleń na dodatkową pracę, czy też sankcjach, które są następstwem naruszenia przepisów
4.	Informowania podwładnych o wszelkiego rodzaju możliwościach sprawowania kontroli, nadzoru oraz sankcji

Kształtowanie postaw urzędnika, może przyczynić się do zmniejszenia ryzyka wystąpienia korupcji w urzędach, a także poprawić poziom obsługi interesantów w jednostkach administracji publicznej (Rydzewska-Włodarczyk, 2014).

Kodeks etyczny jako narzędzie kształtowania i promocji wartości etycznych urzędnika samorządowego

Bardzo istotnym narzędziem w upowszechnianiu zasad etycznych jest kodeks etyczny (Liszka-Michałka, 2017). Stanowi on najprostszy sposób przekazania pracownikom zasad i norm etycznych obowiązujących w urzędzie. Spisane w kodeksie zasady wskazują sposób podejmowania działań przez urzędników, natomiast normy etyczne przybliżają wiedzę w konkretnych dziedzinach pracy jednostki (Filek, 2004). Stworzenie kodeksu, który będzie stanowił pomoc dla urzędników, jest bardzo trudnym zadaniem. Musi on bowiem zawierać określenie wszelkich zachowań dobrych oraz złych. Zdefiniowanie norm i zachowań odnoszących się do wszystkich dziedzin funkcjonowania jednostki, również nie stanowi prostego zadania. Dużą rolę w tworzeniu kodeksu etycznego stanową refleksje etyczne, które pozwolą na stworzenie kodeksu pełniącego nie tylko funkcję informacyjną, a także pomocniczą i edukacyjną. Bardzo ważne jest, aby kodeks etyczny został utworzony w sposób jasny, a urzędnicy po lekturze kodeksu świadomie podejmowali działania zgodnie z jego zapisami. Pracownicy powinni wywnioskować z kodeksu, że nie tylko obowiązuje ich to co zapisane, ale również brak konkretnego zapisu świadczyć może, że takie działanie jest niedozwolone (Filek, 2004).

Filek (2004) wskazał, że 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. Zdaniem Nogalskiego i Śniadeckiego (2001) kryteria etyczne nie są ustalone raz na zawsze, zmieniają się w grupach, kulturach, społeczeństwach, zwłaszcza w okresach przejściowych, zdarzają się kryzysy, do których zaliczyli:

1. Rozszerzanie się sfery etycznie neutralnej – milcząca akceptacja dla wątpliwych etycznie zachowań.
2. Kwestionowanie wcześniejszych kategorii etycznych, takich jak patriotyzm, szacunek dla starszych.
3. Rosnący indywidualizm i przekonanie, że najważniejszy jest interes własny.
4. Poczucie nieograniczonej wolności ekonomicznej.

Kodeks etyczny powinien pozwolić na wykluczanie zmian w zachowaniu w warunkach kryzysu i stanowić swoistą „mapę drogową" dla pracownika, jak w takich sytuacjach się zachowywać. Filek (2004) wskazuje, że kodeks etyczny dotyczy zwykle następujących zagadnień:

- określenia grupy docelowej;
- obowiązków urzędników wobec społeczeństwa;
- ujawnienia majątku przez urzędników;
- zachowania w sytuacji powstania konfliktu interesu;
- nadużywania władzy wynikającej z zajmowanej pozycji;
- wykorzystania zasobów publicznych dla korzyści prywatnej;
- postępowania po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć;
- definiowania zachowań i sposobów, sytuacji lub postępowań naruszających kodeks;
- stosowania sankcji w przypadku naruszenia zapisów kodeksu.

Przepisy normujące zachowania etyczne w organizacji pełnią funkcję odstraszającą oraz zniechęcającą do zachowań nieetycznych, dodatkowo przyczyniają się do zaangażowania pracowników oraz wpływają na zachowania przełożonych (Bugdol, 2007). Łuków (2005) wskazuje, że etyki zawodowej wymagają przede wszystkim te zawody, w których profesjonaliści działają na rzecz dobra klienta

Konsekwencje nieetycznego zachowania w służbie publicznej

Marta Łebek-Bartoszek,, Mariusz Baecker

Modele zarządzania etycznego

Wartości etyczne to normy stanowiące, co jest dobre i właściwe. Fundamentem służby publicznej są takie normy jak bezstronność, praworządność, rzetelność, przejrzystość, skuteczność, równość, odpowiedzialność i sprawiedliwość – wartości społeczne i demokratyczne (Barankiewicz, 2014). W kontekście służby publicznej warto doprecyzować te ogólne hasła. Bertok (2001) wskazuje wartości zawodowe jako te niezbędne w zarządzaniu publicznym. Kluczową z nich jest skuteczność. Pozostałe to dbałość o mienie i środki publiczne, przestrzeganie tajemnicy służbowej, dążenie do podnoszenia kwalifikacji oraz kierowanie się przy zatrudnianiu pracownika jego osiągnięciami. Świadomość służebnego charakteru pracy w dużym stopniu definiuje cel podejmowanych działań. Kwestia poruszonych zagadnień dotyczących wartości zawodowych, związana jest z pojęciem etyki stosowanej – przedstawiającej rzeczywiste sytuacje, w których decyzje podejmowane są pod presją czasu i często charakteryzują się ograniczoną racjonalnością. Są to działania, do których jesteśmy zobowiązani w konkretniej sytuacji lub w szczególnym obszarze potencjalnych działań (Singer, 2003).

Nawiązując do zagadnienia zarządzania etycznego, należy zacząć od jego definicji. Pod tym pojęciem rozumiane jest kierowanie organizacją w sposób wpływający na etyczne działania pracowników. Budowanie takiego modelu zarządzania opiera się na skutecznej komunikacji (Mulawa, 2014). Za efektywność komunikowania się i przepływu informacji w strukturze organizacyjnej odpowiada kierownictwo. Jego rolą jest przywództwo oparte na skutecznej komunikacji, której celem jest realizacja zadań w zgodzie z obowiązującymi normami etycznymi. Najważniejszymi elementami skutecznej komunikacji menedżera są szczerość, otwartość, uczciwość oraz jasność systemu nagradzania i karania. Chcąc omówić modele zarządzania etycznego, należy zacząć od ich podziału – na formalne i nieformalne. Modele określane jako formalne polegają na ścisłym przestrzeganiu procedur administracyjnych oraz mechanizmów kontrolnych. Turek (2011) opisuje siedem aspektów zarządzania formalnego:

- tworzenie struktur i procedur organizacyjnych;
- komunikacja wymagań;
- kodeksy etyczne;
- przywództwo etyczne;
- systemy motywacji;
- szkolenia z zakresu problemów etycznych;
- system kontroli.

Jasno określone struktury i procedury danej organizacji, w zależności od sposobu jej funkcjonowania, mogą się przyczyniać zarówno do postępowania etycznego, jak i nieetycznego. Polityka informacyjna pośrednio ukierunkowuje pracowników na postępowanie etyczne. Obserwując uczciwe traktowanie, przejawiające się w realizacji obowiązków dotyczących warunków pracy przez organizację, pracownik czuje się zobligowany do zachowania w sposób moralny. Zdaniem Filek (2004), Kodeks etyczny jako katalog norm zachowań etycznych, jest zbiorem zasad i wartości etycznych, wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego. Istotnym dla respektowania kodeksu etyki jest autorytet kierownictwa. Etyczne przywództwo ukierunkowuje na etyczne cele, zgodne

z moralnymi standardami organizacji. Systemy motywacji są pomocnymi dla ich osiągania narzędziami. Podzielić je można na te o charakterze pozytywnym – nagrody oraz negatywnym – kary. Wydawać by się mogło, że jedynie nagrody mogą być odpowiednią motywacją, ale nie należy zapominać o ryzyku, jakie niesie za sobą dążenie pracownika do ich osiągnięcia. Nie mając jasno określonych kar, może on łamać etyczne standardy, w imię uzyskania rzeczonej nagrody. Aby móc egzekwować od pracowników respektowanie kodeksu etycznego, niezbędnymi są szkolenia z zakresu problemów etycznych. Służą one zwiększeniu świadomości i ukazaniu istoty wartości i norm w codziennych czynnościach. Ważną rolę w kształtowaniu poziomu etycznego w organizacji odgrywa system kontroli. Aby móc monitorować etyczne postępowanie pracowników, powoływane są odrębne komórki organizacyjne, zajmujące się sprawami etycznymi (Turek, 2011).

Nieformalnymi aspektami etyki w zarządzaniu są zachowania innych pracowników organizacji. Wynika to z kultury organizacyjnej, która w dużym stopniu warunkuje postępowanie jej uczestników. Te niepisane reguły odgrywają bardzo istotną rolę w etycznym zachowaniu jednostki. Obserwacja panujących w środowisku pracy norm i zachowań jego uczestników, wpływa na ich postępowanie. Kluczowe zatem jest wzmacnianie etycznej świadomości pracowników, a także przywództwo, jasno wskazujące kierunek podejmowanych działań, zgodny z etycznymi celami organizacji. Bąk (2007) wskazuje tu na zależność pomiędzy wiernością zasadom, a umiejętnością ich zastosowania w określonym środowisku. Warto wspomnieć o podziale norm i wartości na deklarowane i przestrzegane. Pierwsze są głoszone i oficjalnie się do nich nawiązuje. Drugie natomiast są kwestią moralną (Kostera, 1994). Ich zbieżność jest dowodem na prawidłowe działanie organizacji. System norm i wartości obowiązujących w organizacji przekłada się na jej efektywność. Zwiera bowiem wzorce właściwego zachowania, przesądza o sposobie podejmowania decyzji i reagowania w sytuacjach kryzysowych. Według Mulawy (2014), do głównych zadań systemu norm i wartości zaliczyć można:

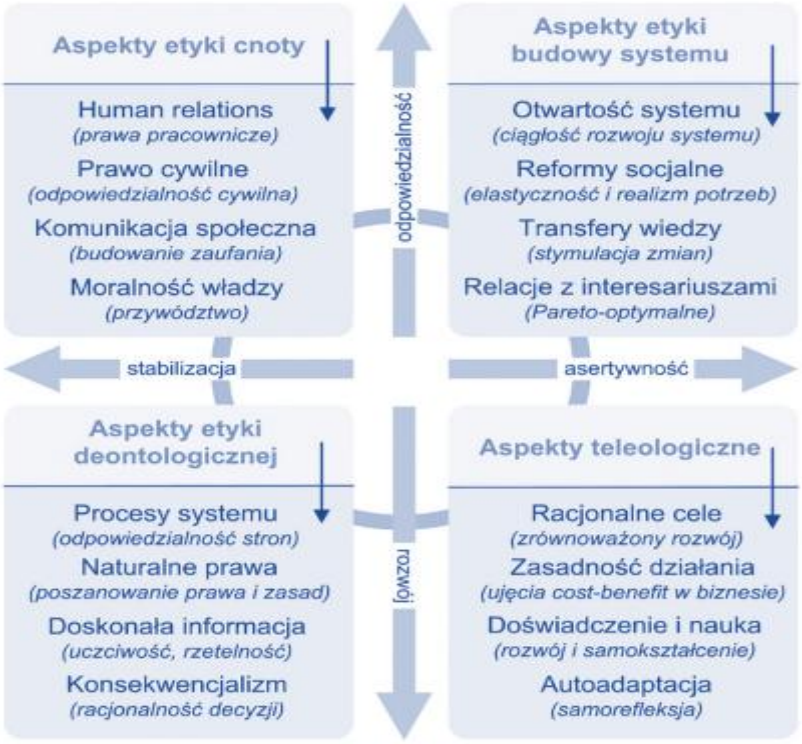
- określenie celi i wartości, ku którym organizacja ma zmierzać;
- określenie systemu właściwych stosunków międzyludzkich;
- zdefiniowanie pożądanych i niepożądanych cech pracowników i przełożonych;
- wskazanie ramy oceny pracowników;
- ustalenie właściwych metod radzenia sobie z otoczeniem.

Omawiając modele etycznego zarządzania, warto nawiązać do modelu epistemologicznego, stworzonego dla potrzeb biznesu, ale odnajdującego odzwierciedlenie w administracji publicznej. Gospodarek (2018) wskazuje na cztery klasy problemów wyodrębnione według modelu - aspekty etyki cnoty, aspekty etyczne budowania struktury, aspekty etyki deontologicznej oraz aspekty asertywności. Składają się one z następujących elementów:

- relacje międzyludzkie, prawo cywilne, komunikacja społeczna i moralność władzy;
- otwartość systemu, reformy socjalne, transfery wiedzy i relacje z interesariuszami;
- procesy systemu, naturalne prawa, doskonała informacja i konsekwencjalizm;
- racjonalne cele, zasadność działania, doświadczenia i nauka oraz autoadaptacja (Gospodarek, 2018).

Według tak przedstawionego podziału aspektów etyki zauważyć można ścisły związek zasad etycznych ze zbiorem dozwolonych oddziaływań oraz relacji. Samoograniczanie się w działaniach jest z zbieżne z definicją systemową organizacji.

Aspekty etyczne biznesu (Gospodarek, 2018)



Jak już wspomniano wcześniej, jednym z narzędzi etycznego zarządzania jest kodeks etyki. Odgrywa on zasadniczą rolę w wyznaczaniu standardów postępowania służby publicznej. Jednak sam fakt stworzenia kodeksu dla danej organizacji, zdecydowanie nie jest wystarczającym, aby móc mówić o zarządzaniu etycznym. Niezbędne jest kształtowanie świadomości pracowników w kwestii istoty wartości i norm w codziennych czynnościach.

Na wstępie, za K. Lisiecką i E. Czyż-Gwiazdą podkreślić należy, że „zarządzanie XXI wieku odwołuje się do szeroko rozumianych wartości człowieka, odwołuje się do globalnej, dojrzałej, zrównoważonej kultury ludzkiej”[20]. Wartości etyczne stanowią, co jest dobre i właściwe. Wprowadzenie kodeksu nie wystarczy, aby zawarte w nim zasady były przez pracowników przestrzegane. Etyczne zachowanie pracowników wymaga wprowadzenia zasad zarządzania etycznego, czyli kierowanie organizacją w sposób wpływający na etyczne działania pracowników[21]. Jego podstawą jest przywództwo oparte na skutecznej komunikacji, której celem jest realizacja zadań w zgodzie z obowiązującymi normami etycznymi. Menadżer (lider, kierownik) powinien wprowadzić do kultury organizacyjnej takie zasady jak szczerość, otwartość, uczciwość oraz jasność systemu nagradzania i karania. Takie podejście zgodne jest z regułą 3E, tj. efektywności, ekonomiczności i etyczności (Olejniczak 2010) W praktyce zastosowanie tej reguły pozwala na kształtowanie różnych modeli zarządzania etycznego. U podstaw ich wprowadzania leżą relacje między zarządzaniem a etyką. W przypadku biznesu wyróżnia się cztery perspektywy postrzegania etyki biznesu, tj. etyczne posłannictwo, etyczny instrumentalizm, etyczny minimalizm oraz aksjologiczny legalizm. Każdy z tych modeli można odnieść bezpośrednio również do administracji publicznej. Warto zwrócić uwagę, że dwa ostatnie przedstawione w tabeli modele realizowane są w praktyce dwa

[20] K. Lisiecka, E. Czyż-Gwiazda, *Etyczność jako wymiar oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa*, [w:] *Etyka w biznesie*, red. E. Skrzypek. UMCS, Lublin 2010, s. 58.
[21] K. Mulawa, *O etycznych wyzwaniach menedżera,* Theologica Wratislaviensia 2014, nr 9, s. 173.

administracyjnej. W odniesieniu do prawa do dobrej administracji najbardziej pożądany wydaje się być model etycznego instrumentalizmu.

Modele związku między zarządzaniem a etyką (Olejniczak 2010).

Model	Postrzeganie zarządzania etycznego
Etyczne posłannictwo	Zarządzanie zgodne z osobistymi wartościami promowanymi przez zarządzającego (menadżera, lidera, kierownika). W zarządzaniu najważniejsze są wartości wynikające z poczucia misji.
Etyczny instrumentalizm	Zarządzanie zgodne z etycznymi i moralnymi wartościami pracodawcy (urzędu, przedsiębiorcy), które przekładane są na przewodzeniu pracownikom i prowadzeniu działalności zarządzanego podmiotu zgodnie z tymi wartościami.
Etyczny minimalizm	Zarządzający do stworzenia warunków, w którym możliwe będzie przestrzeganie minimalnych standardów etycznego zarządzania. Minimum to wyznacza obowiązujące prawo oraz ograniczenia określone przez otoczenie, w jakim dany podmiot funkcjonuje.
Aksjologiczny legalizm	Zarządzanie oparte jest na zasadach profesjonalnego zarządzania, w granicach prawa i z zgodnie ze sformalizowanymi regułami (zasadami) etycznego postępowania.

Wskazane w tabeli modele dotyczą zarządzania w ujęciu formalnym i nieformalnym. Modele formalne polegają na ścisłym przestrzeganiu procedur administracyjnych oraz mechanizmów kontrolnych. Z kolei modele nieformalne uwzględniają kulturę organizacyjną, która warunkuje postępowanie jej uczestników (Łebek-Bartoszek 2023b). Według D. Turka (2011) zarządzanie formalne powinno uwzględniać co najmniej siedem aspektów:

1. Stworzenie odpowiednich struktur i procedur organizacyjnych pozwalających na wprowadzenie zarządzanie etycznego, Jasno określone struktury i procedury mogą się przyczyniać się do wzmocnienia postępowania etycznego, ale mogą również – ze względu na brak procedur lub niewłaściwe ich traktowanie – wzmacniać zachowania nieetyczne.
2. Komunikacja wymagań związanych z postawą etyczną pracowników. Polityka informacyjna ukierunkowuje pracowników na postępowanie etyczne – uczciwe postępowania zarządzającego i współpracowników w realizacji obowiązków wpływa na pracownika mobilizująco.
3. Wprowadzenie kodeksu etycznego jako instrumentu pozwalającego na komunikowanie najistotniejszych wartości i kształtowanie pożądanej postawy etycznego pracownika.
4. Faktyczne przywództwo etyczne. Żaden z elementów zarządzania etycznego nie będzie funkcjonował prawidłowo bez etycznego przywództwa, które jest ukierunkowane na etyczne cele
5. System motywacji uwzględniający kwestie etyczne. System powinien uwzględniać motywatory o charakterze pozytywnym – nagrody oraz negatywnym – kary. Warto zwrócić uwagę, że bez określenia sankcji za nieetyczne zachowanie nie można uzyskać postawy etycznej – pracownik może łamać etyczne standardy, w imię uzyskania nagrody.
6. Szkolenia z zakresu problemów etycznych. Szkolenia pozwalają na budowanie świadomości pracownika o zachowaniu etycznym, głównie poprzez przedstawienie znaczenia wartości i norm w codziennych czynnościach.
7. System kontroli przestrzegania zasad etycznych. Monitorowanie etycznego postępowania pracowników wiąże się z koniecznością powołania komórek, zespołów lub osób odpowiedzialnych kwestie etyczne (Turek 2011, Łebek-Bartoszek 2023b).

Formalne modele etyczne powinny zostać wsparte przez nieformalne aspekty etyki, czyli „niepisane" reguły etycznego postępowania pracownika. Znaczącą role w tym zakresie pełni stosowanie panujących w środowisku pracy norm i zachowań jego uczestników. W tym kontekście dochodzi do podziału norm i wartości deklarowanych przez daną organizację (modele formalne) i przestrzeganych przez pracowników (modele nieformalne). Jeśli są one zbieżne, oznacza to, że system norm i wartości obowiązujących w organizacji działa prawidłowo i przekłada się na jej efektywność. Uzyskanie tego efektu wymaga stworzenia odpowiedniej infrastruktury etycznej, która obejmuje nie tylko promowanie postaw etycznych, ale pozwala również na wprowadzenie procedur pozwalających na wyeliminowania zachowań niepożądanych – zachowań nieetycznych, nadużyć i zaniedbań. Elementy infrastruktury etycznej, ze względu na ich funkcje, obejmują proces wspierania pracownika, zarządzania etycznego oraz kontroli przestrzegania (Bertok 2001).

Kodeks etyki pracowników – jego znajomość i rozumienie istoty

Niezbędne do stworzenia kodeksu etyki jest zdefiniowanie wartości i standardów postępowania. Funkcja etyki w służbie publicznej jest bardzo ważną w kształtowaniu zaufania społecznego do pełnionej przez jej przedstawicieli roli. Chcąc zgłębić istotę kodeksu etyki, należy wskazać na jego prewencyjną funkcję. Barankiewicz (2014) wyodrębnia pięć potencjalnych obszarów nieetycznego zachowania w administracji publicznej. Są nimi:

- relacje urzędnika z obywatelem i społeczeństwem, w tym przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi;
- relacje urzędnika z urzędem organu, w którym jest on zatrudniony;
- relacje pomiędzy sferami władzy publicznej;
- obszar dysponowania środkami finansowymi i majątkiem publicznym;
- rzeczywisty stosunek administracji wobec własnych nadużyć.

Jak przedstawia Leoński (2016), kodeksy etyczne pełnią dwie funkcje – wewnętrzną i zewnętrzną. Wewnętrzna dotyczy pracowników i kierownictwa organizacji. Polega na edukacji i informacji o etycznym aspekcie powierzonych zadań. W jej myśl, istotny jest nacisk na przejrzysty i łatwo przyswajalny sposób przekazywania wiedzy, nie tylko teoretycznej, ale i praktycznej. Kodeks natomiast powinien zawierać rady i wskazówki dla pracowników, obejmujące wzorce zachowań w różnych sytuacjach i warunkach. Funkcja zewnętrzna kodeksu etycznego, to kształtowanie wizerunku organizacji i przy jego pomocy, dążenie do uzyskania pożądanej reputacji. Mówiąc o istocie kodeksu etyki, należy wskazać zalety jego zastosowania. Gasparski, Jabłońska-Bonca (2009) wśród nich wymieniają:

- oddziaływanie na prestiż organizacji;
- wpływ na rozwiązywanie konfliktów interpersonalnych;
- przyspieszenie procesu podejmowania decyzji;
- określenie i uzasadnienie granic odstępstw od norm prawnych;
- wpływ na rozwój społeczności lokalnych oraz środowisko naturalne;
- uzupełnianie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej pracowników.

Kotapka (2008) omawiając problematykę patologii w administracji publicznej i proces kształtowania postaw etycznych, porusza kwestię nakazów oraz zakazów wprowadzanych w skodyfikowane aspekty zakresu działań administracji publicznej.

W ich myśl została ustanowiona służba cywilna, określono zasady dostępu do niej, jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Jej celem jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań przez organy

administracji publicznej. Wizerunek jednostek administracji publicznej, pod wpływem zachowań i działań etycznych, przełamuje barierę na linii obywatel – urzędnik. Prawidłowo sformułowany kodeks etyczny zawiera nie tylko normy i zasady postępowania, ale również instrumenty kontroli. W sposób jasny definiuje pożądane i zabronione zachowania oraz konsekwencje, w przypadku dopuszczenia się przez pracownika rażących zaniedbań. Princ (2017) jako instrumenty kontroli, w przypadku nieetycznego zachowania pracowników służby publicznej, wskazuje poniższe kary:

- upomnienie;
- nagana;
- nagana z ostrzeżeniem;
- obniżenie wynagrodzenia zasadniczego;
- obniżenie stopnia służbowego;
- nagana z pozbawieniem możliwości awansu;
- wydalenie z pracy.

Bardzo istotną zatem jest prewencyjna rola kodeksu. Nie zastępuje on obowiązujących praw i norm, lecz wskazuje kierunek etycznego postępowania, niezbędnego dla wyeliminowania obszarów określanych mianem nieetycznych praktyk. Aby możliwym było egzekwowanie stosowania się przez pracowników do kodeksu etyki, konieczne jest stworzenie go w sposób przejrzysty i zrozumiały. Należy również zadbać o ich przeszkolenie z zakresu problemów etycznych. Jasno zdefiniowane prawa, obowiązki, nagrody i kary, będące systemami motywacji, w znacznym stopniu przyczyniają się do implementacji stworzonego kodeksu, jako niezbędnego w codziennych czynnościach służbowych.

Instrumenty kontroli

W procesie doskonalenia etyki zawodowej w służbie publicznej, kluczową rolę odgrywa instrument, jakim jest kontrola wewnętrzna. Jej głównym celem jest wykrycie i zidentyfikowanie źródeł nieprawidłowości panujących w organizacji. Po zakończeniu kontroli, sporządzany jest protokół pokontrolny, zwierający szczegółowe zalecenia, mające na celu poprawę obszaru wykazanego, jako ten jej wymagający. Podczas rozważań dotyczących kształtowania postaw etycznych wśród pracowników administracyjnych, należy wspomnieć o systemie kar przewidzianych za działania nieetyczne. Odpowiedzialność dyscyplinarna służyć ma uruchomieniu procedury konsekwentnego i sprawiedliwego reagowania na pojawiające się nieprawidłowości. Bertok (2001) opisuje rodzaje kar dyscyplinarnych, do których stosowania zobligowani są przełożeni, po wykryciu przypadków naruszenia regulaminu służby publicznej. Do kar tych należą:

- ostrzeżenie - ustne lub na piśmie, upomnienie, nagana;
- finansowe lub materialne obciążenie oraz wstrzymanie lub obniżenie wynagrodzenia i innych świadczeń finansowych;
- wpływ na przebieg kariery - obniżenie stopnia służbowego, ograniczenie możliwości awansowania;
- zawieszenie w pracy, czasowe zwolnienie;
- wydalenie z pracy;
- zakaz pracy w służbie publicznej.

Kwestie możliwych do nałożenia na pracowników kar porządkowych reguluje art. 108 §1 oraz § 2 Kodeksu pracy:

§1 „Za nieprzestrzeganie przez pracownika 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, pracodawca może stosować:

1) karę upomnienia;

2) karę nagany".

§2 „Za nieprzestrzeganie przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy - pracodawca może również stosować karę pieniężną". Kary te nie dotyczą bezpośrednio kwestii zachowań nieetycznych.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej zawiera również Kodeks Postępowania Administracyjnego – art. 223 §2: „Pracownik organu państwowego, pracownik samorządowy oraz organu organizacji społecznej, winny niewłaściwego i nieterminowego załatwiania skarg i wniosków, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa". Kary te dotyczą również kwestii zachowań nieetycznych.

Warto wspomnieć o regulacjach zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych. Do roku 2012 wyodrębniono pracowników mianowanych dla których ustanowione zostały poniższe kary:

- kara upomnienia, z tytułu odpowiedzialności porządkowej;
- nagana;
- nagana z ostrzeżeniem;
- nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko;
- przeniesienie na niższe stanowisko;
- wydalenie z pracy.

Wszystkie z wymienionych kar, oprócz upomnienia, są karami dyscyplinarnymi. Stosunki pracy pracowników samorządowych mianowanych w 2012 roku przekształciły się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Wskazany powyżej katalog kar nie znalazł się w ustawie. Od roku 2012 na mocy art. 54 nowej ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność porządkową na zasadach ogólnych. Procedury dyscyplinarne mają określone gwarancje prawne. Działania dyscyplinarne mogą zostać podjęte, dopiero po przedstawieniu przez urzędnika publicznego swojego stanowiska w sprawie. Ma on prawo do wglądu w dokumenty danej sprawy. Przysługuje mu odwołanie do sądu i to jedynie jego wyrok może skutkować decyzją o zakazie pracy w urzędzie publicznym (Bertok, 2001). Regulaminy wewnętrzne wprowadzają obowiązek zgłaszania przypadków nieetycznego zachowania przez urzędników publicznych oraz określają procedury zgłoszeń. Regulacje takie precyzuje kodeks etyki. Możliwość zgłoszenia takich zachowań mają także obywatele. W tym przypadku bardzo istotne jest kształtowanie świadomości obywateli w zakresie przysługującego im prawa.

Proces kształtowania etycznych postaw pracowników administracji publicznej określany jest mianem infrastruktury etycznej. Obejmuje wprowadzenie procedur zmierzających do wyeliminowania nadużyć i zaniedbań. Przeprowadzane są kontrole wewnętrzne, nad którymi nadzór sprawują organy zewnętrzne. Elementy infrastruktury etycznej, ze względu na ich funkcje, dzieli się na trzy grupy – wspierania, zarządzania i kontroli (Bertok, 2001). Struktura infrastruktury etycznej, jak wskazuje Hausner (2005), powinna się składać z:

- wsparcia politycznego;
- dobrego, egzekwowalnego prawa regulującego standardy zachowania,

- zintegrowanych z systemem zarządzania mechanizmów egzekucji odpowiedzialności i wspierania zachowań etycznych;
- działań edukacyjno-szkoleniowych wśród urzędników promujących pozytywne zachowania i postawy;
- odpowiednich warunków wykonywania służby – bezpieczeństwo zatrudnienia, system wynagradzania, prawo do odmowy wykonania nielegalnych i nieetycznych działań.

System infrastruktury etycznej (Hajdys, b.d.)



Przestrzeganie przez urzędników ogólnie przyjętych i społecznie akceptowalnych zasad moralnych nie jest warunkowane sformalizowaniem zasad, ale takie regulacje sprzyjają osiąganiu wyznaczonych standardów. Narzędziem wspomagającym osiągnięcie tego celu jest kodeks etyczny.

Świadomość konsekwencji nieetycznego zachowania wśród pracowników

W kształtowaniu świadomości konieczności podejmowania działań zgodnie z normami etycznymi, niezbędne jest stworzenie jasno sprecyzowanych założeń oraz sposobów ich egzekwowania od pracowników. Autorytet kierownictwa jest więc ważnym elementem dla realizacji działań, zgodnych z etycznymi celami organizacji. Na podejście jednostki ogromny wpływ ma środowisko, zatem zarówno przełożeni, jak i współpracownicy swoim zachowaniem mają możliwość wpływu na jej postępowanie. Właściwa hierarchia wartości opiera się na relacjach osobowych. Bardzo istotne jest w związku z tym wzmacnianie etycznej świadomości pracowników (Seredocha, 2013). 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.

Jak wskazuje Falenta (2019), myśl Monteskiusza powinna przyświecać każdej pracy urzędniczej –„ jeśli reguł moralności nie nosisz w sercu, nie znajdziesz ich w książkach”(s 54). Stworzenie kodeksu etyki nie gwarantuje jego respektowania przez pracowników. Pomocnym dla wzmocnienia jego wagi jest jasno sprecyzowany system motywacyjny. Regulacje etyczne zawarte w kodeksie nie mogą sprowadzać się jedynie do stworzenia pozorów działań, mających na celu zobrazowanie systemu na odpowiednio wysokim poziomie etycznym. W celu zwiększenia kontroli nad działaniami pracowników administracyjnych, są oni poddawani okresowym ocenom. Wprowadzenie takiej formy weryfikacji wykonywania powierzanych działań jest bardzo dobrym narzędziem kontroli. Cykliczna ocena służy wspomaganiu działań zgodnych z kodeksem etycznym oraz kształtowaniu indywidualnego programu rozwoju zawodowego pracowników.

Etyka zawodowa – moralność czy prawo?

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Etyka zawodowa administracji (etyka urzędnicza) obejmuje normy etyczne urzędników, tworzone w oparciu o przepisy zawarte w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących (Konstytucja RP i ustawy oraz wydawane na ich podstawie rozporządzenia i zarządzenia) i aktach normatywnych wewnętrznych (statuty, regulaminy). Wzorce postępowania dotyczą zachowania profesjonalnego oraz etycznego, dając podstawę do jego oceny (Szonert 2017).

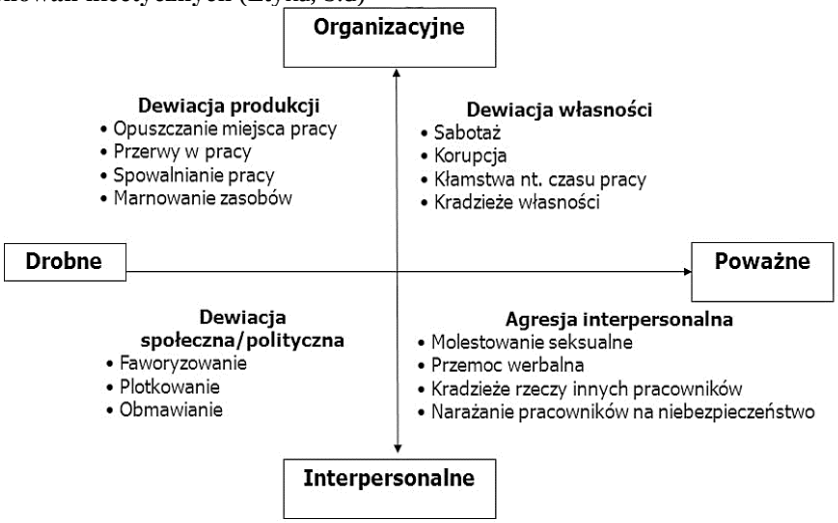
Każdy naganny czyn urzędnika można rozpatrywać w dwóch wymiarach: etyki i prawa. Niedozwolone prawnie czyny to działania polegające na nieuczciwym zachowaniu urzędników, czyny naganne etycznie wiążą się z nieuczciwością władzy w zakresie publicznym np. nepotyzm, kumoterstwo (Wypych 2022). Dlatego tak ważne jest uświadamianie pracowników urzędów o odpowiedzialności za nieetyczne zachowania – nie tylko w przypadku popełnienia przestępstwa urzędniczego, ale również zachowania niezgodnego z kodeksem etycznym. Jak podkreśla Z. Szonert (2017) „Normy prawa stanowionego są zabezpieczone przymusem państwowym, tj. określonymi sankcjami prawnymi, natomiast zabezpieczeniem stosowania norm prawa moralnego są akty społecznej dezaprobaty i potępienia w przypadku ich nieprzestrzegania. Przedmiotem regulacji prawnej są przede wszystkim zewnętrzne zachowania się ludzi i innych podmiotów prawa. Prawo nie przewiduje odpowiedzialności za same przekonania czy też intencje (…). W przypadku naruszenia norm moralnych przedmiotem potępienia może być natomiast sam fakt zachowania się ludzi w sferze ich przeżyć psychicznych, ich intencji i ocen, wedle reguły „nie czyń bliźniemu, co tobie niemiłe", fakt, że naszym bliźnim źle życzymy, że im zazdrościmy, że źle o nich mówimy bez żadnego powodu itp". (s. 106). Odpowiedzialność urzędnika za zachowania uwarunkowana jest przez relacje między prawem a moralnością

Relacje między prawem a moralnością

Rodzaj relacji	Zakres odpowiedzialności
Przedmiotowe	Relacje określa zakres prawnej i moralnej regulacji: Czyn regulowany przez prawo ma swój odpowiednik w regulacji moralnej. Prawo i moralność mogą regulować określone zachowania w taki sam sposób lub rozumieć je odmienne (konflikt prawa i norm moralnych). Zakres regulacji prawnej i moralnej krzyżują się – istnieją zachowania regulowane przez prawo a nie moralność oraz zachowania regulowane przez moralność a nie prawo.
Walidacyjne	Sposób, w jaki sposób niezgodność prawa z normami moralnymi wpływa na obowiązywanie prawa. Istniejący konflikt nadaje prymat prawa nad moralnością – norma prawna obowiązuje również wówczas, kiedy jest niewłaściwa moralnie. Przestaje obowiązywać dopiero wówczas, kiedy zostanie usunięta z systemu prawa w odpowiednim do wykonania tej czynności trybie.
Funkcjonalne	Wyjaśnienie, w jaki sposób normy moralne wpływają na treść norm prawnych oraz w jaki sposób prawo wpływa na treść przekonań moralnych. Prawo reguluje wiele zachowań ludzkich, uwzględniając określone normy ze standardów etycznych – jest to efekt tzw. otwartości systemu prawa na moralność. W efekcie normy moralne są podnoszone do rangi prawa poprzez inkorporowanie (włączane): inkorporacja bezpośrednia – norma moralna uzyskuje walor prawa w odpowiedniej procedurze legislacyjnej. przepisy odsyłające przyjmujące postać klauzul generalnych zwroty (terminy) wartościujące.

Zachowanie nieetyczne można zatem zdefiniować jako „niezgodne ze społecznymi standardami tego, co uznawane jest za dobre lub właściwe moralnie, nie zaś jako ograniczone wyłącznie do zachowa postrzeganych jako niezgodne z punktu widzenia organizacji lub jej członków, albowiem normy społeczne i organizacyjne mogą być sprzeczne, tzn. nieetyczne postępowanie może być czasem postrzegane przez organizację jako właściwe, a nawet konieczne" (Światkiewicz 2012, s. 88). Oznacza to, że niewłaściwe zachowanie urzędnika to każde zachowanie, które jest niezgodne z normami prawa oraz ze społecznie przyjętymi normami moralnymi. Mogą mieć one bardzo różnorodny charakter (organizacyjne, indywidualne) i powodować różne skutki (drobne, poważne)

Typologia zachowań nieetycznych (Etyka, b.d)



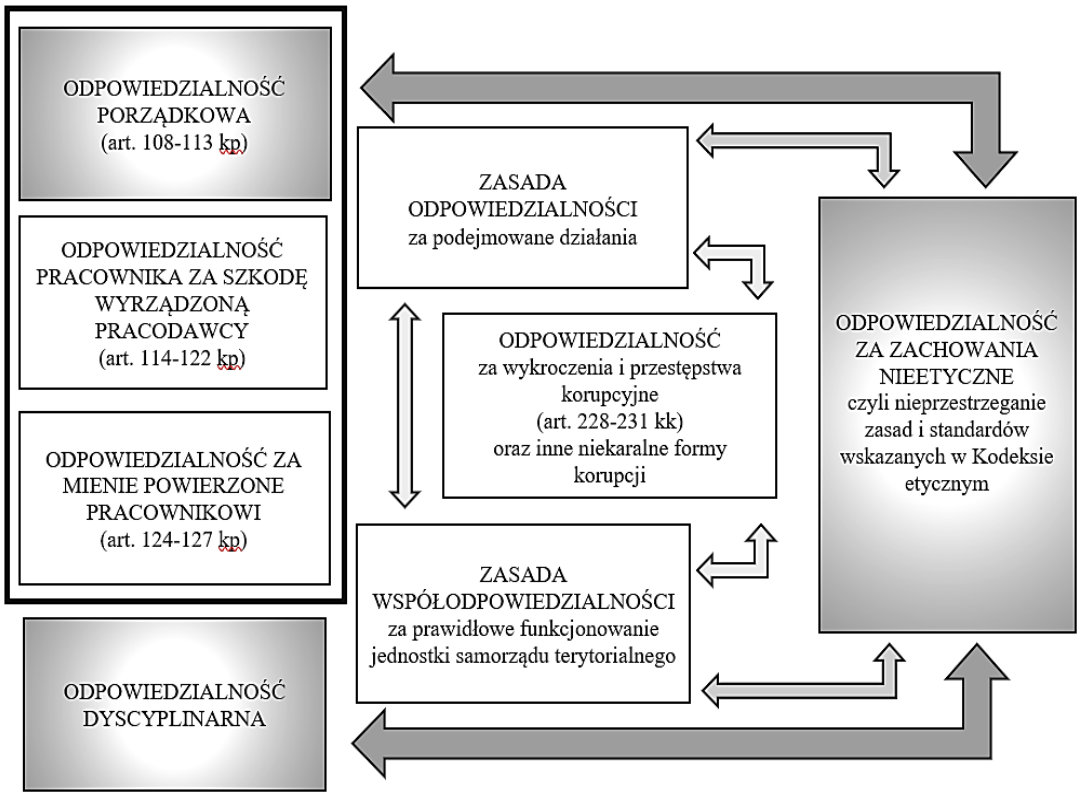
Struktura infrastruktury etycznej decyduje o zakresie przestrzegania przez urzędników ogólnie przyjętych i społecznie akceptowalnych zasad moralnych. Kodeks etyczny pozwala na stworzenie katalogu jasno sprecyzowanych oczekiwań oraz sposobów ich egzekwowania od pracowników. W literaturze podkreśla się, że „Kodeks etyczny nie powinien być źródłem kontroli pracowniczej, gdyż jego istotą jest podejście prewencyjne" (Rudnicka 2012, s. 165-166). Z kolei T. Barankiewicz (2014) podkreśla, że „standardy etyki urzędniczej nie stanowią kolejnego, obok przepisów określających odpowiedzialność prawną (karną, cywilną, dyscyplinarną), katalogu reguł postępowania, który ma pełnić funkcję represyjną. Nie 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 (ideały) służby publicznej, lecz eksponuje jedynie aspekt dyscyplinowania pracowników" (s. 124). Nie oznacza to jednak, że nie powinien zawierać żadnych zasad dotyczących odpowiedzialności pracowników – w treści kodeksu wprowadzone powinny zostać mechanizmy pozwalające na promowanie postawy etycznej wśród pracowników samorządowych. Mogą to być chociażby zasady monitorowania przestrzegania zasad zawartych w Kodeksie etyki, uwzględnienie przestrzegania zasad etycznych w ocenie pracowniczej (ocena pod kątem realizacji tych zasad). Takie rozwiązanie podkreśla A. Stanek (2008), wskazując że „Zgodność postępowania z kodeksem etycznym powinna być brana pod uwagę przy okresowej ocenie pracownika. świadomość jej uwzględniania w ocenie ogólnej pracownika powinna wpływać pozytywnie na pogłębianie przez niego znajomości kodeksu oraz przestrzeganie jego zasad" (s. 262).

Uwarunkowania strukturalno-procesowe zachowań nieetycznych (Świątkiewicz 2012)

Czynnik	Wpływ na zachowania
Umożliwiające	• autorytarne przywództwo, • wysoki poziom kontroli przy jednoczesnym braku zasad, ich niedostatecznym poziomie lub rozmyciu, • duże zróżnicowanie władzy i pozycji w organizacji, • postrzegane przez pracowników niskie ryzyko niewłaściwego zachowania (niski koszt wynikający z braku sankcji), • konformizm, którego efektem jest zmiana zachowania na skutek negatywnego wpływu innych ludzi – podporządkowanie się poglądom pozwalającym na naruszanie zasad i norm, • frustracja członków organizacji.
Zachęcające	• wysoki poziom rywalizacji – najczęściej o ograniczone zasoby (nagrody, premie, awanse), • walka o źródła władzy, • powiązanie wynagrodzeń z indywidualnymi osiągnięciami, • formalne utrudnienia w zwalnianiu pracowników.
Wyzwalające	• zmiana organizacyjna, • restrukturyzacja, • kryzys,

Pracownicy zachowują się niewłaściwie z konkretnego powodu, którym mogą być korzyści finansowe lub inne motywy osobiste. Powodem może być również brak moralnego przywództwa w organizacji oraz wymagania stawiane przez samą organizację.

Model odpowiedzialności pracownika samorządowego (Baecker, Pytlak 2023f)



Pracodawca często oczekuje określonego zachowania, karząc pracownika za działania zgodne z ogólnie przyjętymi standardami etycznymi. Na zachowanie pracowników wpływać może kultura organizacyjna, która nie tylko ułatwia pracownikom zachowywanie się w niewłaściwy sposób, ale również zachęcają do nich lub je wyzwalają

(Światkiewicz 2012). Brak takich rozwiązań może mieć negatywne konsekwencje indywidualne, organizacyjne i społeczne. Skutki indywidualne to nabycie przekonania, że zachowania moralnie naganne są w organizacji dopuszczalne, co prowadzić będzie do ich eskalacji. Negatywne konsekwencje organizacyjne mogą wiązać się z kosztami finansowymi wynikającymi ze zbyt małej dbałości o środki publiczne oraz obniżenie morale pracowników, co będzie z kolei skutkować spadkiem efektywności pracy i jej jakości. W wymiarze społecznym brak sankcji za nieprzestrzeganie norm etycznych może wpływać na pogorszenie się wizerunku organizacji (Światkiewicz 2012).

Kodeks etyczny powinien wskazywać właściwe sposoby postępowania w różnych sytuacjach (Kowalski 2007). Powinien również uwzględniać konsekwencje w postaci nieetycznego zachowania i odpowiedzialność osobistą pracownika za takie zachowanie. W Kodeksach etycznych odpowiedzialność rozumiana jest jako zasada etyczna (często określana również pojęciem współodpowiedzialności) oraz odpowiedzialność za zachowania nieetyczne.

Rodzaje odpowiedzialności pracownika za nieetyczne zachowanie (Romzek 2000, Seredocha 2013)

Rodzaj odpowiedzialności	Charakterystyka
Zawodowa	Odpowiedzialność wynika wprost z wykonywanego zawodu. Uznawana jest za mało efektywna, głównie ze względu na tzw. ciche przyzwolenie grupy zawodowej na nieetyczne zachowanie. Pracownicy administracji publicznej podlegają odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.
Prawna	Wynika z realizacji wymagań dotyczących norm przedstawiających cele polityki państwa wyrażonych w aktach normatywnych. Odpowiedzialność prawna wiąże się z powstaniem określonych prawem ujemnych konsekwencji, za powstanie których ustawodawca przewiduje sankcje wobec określonego podmiotu. Pracownicy administracji publicznej ponoszą odpowiedzialność majątkową, cywilna i karną.
Hierarchiczna	Odpowiedzialność wobec przełożonych za realizację powierzonych zadań. Ma ona charakter urzędowy, a to oznacza że urzędnicy odpowiadają za realizację powierzonych im zadań, zazwyczaj wobec bezpośredniego przełożonego.
Polityczna	Odpowiedzialność wobec społeczeństwa oraz różnych przedstawicieli życia publicznego. Dotyczy piastunów stanowisk publicznych.

Co do zasady pracownik samorządowy za naruszenie obowiązków ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Odpowiedzialność porządkowa wiąże się z ponoszeniem konsekwencji osobistych i materialnych z powodu naruszenia ciążących na nim obowiązków pracowniczych. Kwestie te zostały uregulowane w Kodeksie pracy (art. 108-113), a przesłankami pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności jest naruszenie obowiązków pracowniczych wskazanych w obowiązujących przepisach (Kodeks pracy, regulamin pracy, umowa o pracę) w sposób zawiniony (wina umyślna lub nieumyślna). Naruszenie zasad etycznych wiąże się z nieprzestrzeganiem porządku pracy za które mogą być nałożone kary o charakterze niemajątkowym (nagana lub upomnienie) i majątkowym (kary pieniężne w przypadku przewinień większej wagi) (Szulikowski 2012).

Odpowiedzialność dyscyplinarna również wiąże się z naruszeniem obowiązków ustawowych, ale nie związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów Kodeksu pracy (Borczyk 2004). Dotyczy to m. in naruszenia obowiązków wskazanych w art. 24-25 ustawy o pracownikach samorządowych, które pozostają w ścisłym związku z zasadami etycznymi i standardami postępowania wskazanymi w Kodeksie etyki. Pociągnięcie do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej przewiduje również

art. 38 kpa. Na karę narażony jest pracownik, który nie załatwi sprawy w ustawowym terminie i nie zawiadomi strony o niezałatwieniu strony (ze wskazaniem nowego terminu). Konsekwencje złamania zasady praworządności zależą od pracodawcy oraz statusu pracownika, miejsca i podstawy zatrudnienia. Dodatkowo pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność karną za przestępstwa i wykroczenia o charakterze korupcyjnym. Na tej podstawie można wyróżnić cztery rodzaje odpowiedzialności pracownika: zawodową, prawną, hierarchiczną i polityczną (Romzek 2000).

Kodeksy etyczne są ważnym elementem eliminowania z postawy pracowników samorządowych zachowań nieetycznych. Dotyczy to również korupcji oraz praktyk, które określane są mianem niekaralnych form korupcji – głównie nepotyzmu i kumoterstwa (CBA 2011). Zgodnie z art. 1 § 1 kk „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia". A zatem w przypadku korupcji można mówić zarówno o popełnianiu czynów objętych kryminalizacją (przestępstwa korupcji w Rozdziale XXIX kk "Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego"), jak też podejmowania działań ocenianych negatywnie jedynie przez normy etyczne. Dlatego też w treści każdego Kodeksu etyki „O korupcji możemy mówić w dwóch jej najważniejszych wymiarach: etycznym i prawnym. Widziana od strony etyki, korupcja wiąże się z demoralizacją w strefie władzy publicznej i w stosunku społeczeństwa do władzy. Kiedy mówimy o korupcji w aspekcie prawnym, mamy na myśli przede wszystkim nielegalność określonych zachowań (np. wpływania w sposób zakazany prawem na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej - zarówno kolegialne, jak i jednoosobowe) (Wypych, b.d., s. 1).

Należy zwrócić uwagę, że korupcja wiąże się z działaniem funkcjonariuszy publicznych oraz pracowników pełniących funkcje publiczne. Definicja legalna funkcjonariusza publicznego została uregulowana w art. 115 § 13 pkt 4 kk, wskazując, że funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Osoba pełniąca funkcję publiczną z kolei „ma wynikający z jego publicznoprawnego umocowania w strukturze danej organizacji (a nie przypadkowy) wpływ na podejmowane tam decyzje (niekoniecznie w znaczeniu decyzji administracyjnych), a ten wpływ ma lub może mieć odbicie w sferze publicznej. Przyjąć więc należy, że każdy z pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych może być zaliczany do funkcjonariuszy publicznych. Każdy z nich bowiem ma wpływ na pracę i politykę urzędu, nawet pośredni. Na pewno natomiast nie można zaliczyć do grupy pracowników będących funkcjonariuszami publicznymi osób zatrudnionych w urzędach samorządowych na stanowiskach pomocniczych i obsługi – te osoby bowiem pełnią funkcje czysto usługowe" (Culepa 2016; NSA I OSK 3074/15).

Przeciwdziałanie korupcji jest zadaniem administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Już w 1996 roku w Programie działań w walce z korupcją (Rezolucja Nr (97) 24) stwierdzono że „korupcja podważa zaufanie obywateli do demokracji, prowadzi do erozji praworządności, stanowi zaprzeczenie praw człowieka oraz utrudnia rozwój społeczny i ekonomiczny". Na państwa UE nałożony został obowiązek podejmowania działań zapobiegających korupcji i promowania etycznych wzorce postępowania. Jednym z istotnych rozwiązań było wprowadzenie przywołanego wcześniej obowiązku prawnego zgłaszania przestępstwa korupcji. Korupcja jest bowiem przestępstwem ściganym z urzędu i podlega karze, która uregulowana została w art. 228-231 oraz art.250a i art.296a-b kk (Wypych, b.d.). A zatem – zgodnie z wytycznymi CBA – dotyczy

to również sytuacji kiedy „pracownik zgłosi bezpośredniemu przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa fakt złożenia propozycji korupcyjnej lub próbę wręczenia korzyści". W antykorupcyjnym poradniku dla urzędników wskazano również wprost, że „Złożenie propozycji lub próbę wręczenia korzyści potraktuj jako fakt zaistnienia przestępstwa. Możesz dokonać ujęcia interesanta, czyli tzw. zatrzymania obywatelskiego (np. przy pomocy służby ochrony). (…) Opisz zdarzenie w notatce służbowej dla przełożonego, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?)" (CBA 2015). W takim przypadku pracownik zachowujący się nieetycznie ponosi nie tylko odpowiedzialność dyscyplinarną, ale również karną. Obowiązek zgłaszania nadużyć i role sygnalisty w tym obszarze podkreśla również CBA w Wytycznych antykorupcyjnych dla administracji publicznej (CBA 2020).

Każde nieetyczne zachowanie narusza system demokratyczny oraz podstawowe zasady jakimi są: wolność, równość obywateli wobec prawa oraz jawność podejmowanych decyzji (Kozłowska 2021). W tym kontekście kodeks etyczny pełnić może rolę prewencyjną, określając sposób zachowania w nietypowych okolicznościach, zmiennych pod wpływem rozwijającej się sytuacji. Normy prewencyjne, powinny zapobiegać sytuacjom sprzyjającym występowaniu zachowań nieetycznych. Zdaniem Liszki-Michałki (2017) patologiczne zachowania urzędników można ograniczyć poprzez jawność, bezstronność i przejrzystość prowadzonych przez nich postępowań i działań podejmowanych w ramach obowiązujących czynności.

Nieetyczne zachowania pracowników a korupcja urzędnicza. Kodeks etyczny jako narzędzie przeciwdziałania korupcji urzędniczej

Dorota Bajurska

Kodeks etyczny i jego znaczenie w etyce zawodowej urzędnika

Tematyka kodeksu etycznego jest bardzo znaczącym zagadnieniem w kształtowaniu postaw i wartości pracowników samorządowych. Nasilający się w ostatnich latach zanik podstawowych norm w zakresie etyki urzędniczej, brak wrażliwości oraz pokusa wykorzystywania sprawowanego stanowiska sprawiły, że społeczeństwo straciło zaufanie do administracji publicznej. Analizując pojęcie etyki i etyki urzędniczej należałoby przybliżyć termin funkcjonariusza publicznego oraz znaczenie kodeksu etyki w przekazywaniu norm zachowań osób pełniących funkcje publiczne.

W literaturze przedmiotu istnieje stanowisko, iż etyka jest domeną filozofów, gdyż kompetencje miękkie jakimi powinien dysponować urzędnik służby cywilnej tzn. moralność, empatia, uczciwość poddawane są wielopłaszczyznowej ocenie zachowań człowieka na gruncie społecznym, osobistym i zawodowym (Walczak, 2010). Podobnego zdania jest Szonert (2017), w swojej publikacji przybliża okres starożytnej Grecji i m.in. Sokratesa, który w ówczesnych czasach twierdził, że zło pochodzące od człowieka bierze się z niewiedzy, zaś postępowania dobre i sprawiedliwe wywodzą się z wartości moralnych. Szonert (2017), doprecyzował definicję etyki jako naukę o moralności, zaś moralność określił doktryną obowiązujących zasad w określonym czasie i miejscu we współczesnym świecie. Tak samo postrzegana jest etyka u Falenta (2022), gdzie etyka to ogół norm honorowanych przez gremium społeczeństwa, w perspektywie oceny wartości jednostek organów administracji publicznej.

Wiele uwagi poświęca się również etyce zawodowej, określanej jako szczegółowy zbiór norm i zachowań przedstawicieli danych zawodów (Bąk, 2007). Jak stwierdza Barcik (2000), wyróżniamy trzy odmiany tematyczne etyki:

- zasady regulujące stosunki pomiędzy przełożonym a pracownikiem;
- dyrektywy praw i obowiązków pracowników;
- normy etyczne przedstawicieli grup zewnętrznych.

Zastosowanie kodeksu etyki w przedsiębiorstwach kreuje pozytywny wizerunek zyskując przewagę nad konkurencją. Właściwa kultura organizacyjna, szacunek oraz presja przełożonych do stosowania etyki zawodowej procentuje stabilnością rynkową oraz przyciąga potencjalnych pracowników szukających odpowiedniego klimatu w pracy (Leoński, 2016). Najważniejszą istotą etyki zawodowej jest określenie i zastosowanie zasad wartości danego zawodu w sytuacjach typowych i nietypowych. Uwarunkowanie typowe wiążą się z wartościami moralnymi, często łączone z procedurami wymaganymi w określonej profesji, natomiast okoliczności nietypowe wyznaczają sposoby myślenia (Bąk, 2007). Kryteria etyczne w poszczególnych grupach zawodowych, ulegają w okresach przejściowych zmianom, jednakże niezmiennie występują dwie zasady:

- pogłębienie empatii i wrażliwości decydentów poprzez wynagradzanie za zachowanie „fair play" oraz promowanie właściwych wzorców;
- wprowadzanie kodeksów etycznych, zasad i regulacji odpowiadających danej dziedzinie (Kowalski, 2007).

Etyka zawodowa dotyczy również pracowników administracji publicznej. Istota etyki administracyjnej wypływa wprost z filozofii Arystotelesa, który uczył, że aby działanie miało jakiś sens, należy trafnie określić cel. Analizując etykę urzędniczą warto wyznaczyć kierunek, w który zmierza administracja (Bąk, 2007). W literaturze przedmiotu zwraca uwagę fakt, iż etyka urzędnicza, kształtując postawy urzędników, winna budować zaufanie społeczeństwa, stawiając na pierwszym miejscu praworządność i sprawiedliwość (Barankiewicz, 2014). Zatem etyka powinna pochodzić m.in. z pojęcia „prawa do dobrej administracji" (Falenta, 2019). Celem działania administracji jest służebność, czyli czynności podejmowane dla dobra społeczeństwa (Bąk, 2007).

Etyka skupia się przede wszystkim na zasadach i normach moralnych, wyznaczających sposoby działania w danej zbiorowości. Normy te mogą mieć charakter niesformalizowany lub też mogą zostać skatalogowane w obowiązujących w danej jednostce dokumentach. Jednym z takich dokumentów jest kodeks etyczny. Warto zwrócić uwagę na definicję kodeksu etycznego – jest nim uporządkowany katalog zachowań pracowników będąc dogmatem wartości etycznych wyznaczających standardy zajmowanego stanowiska przez urzędników. Najczęściej kodeks etyczny dotyka następujących problemów:

- funkcji urzędników wobec społeczeństwa określające docelową grupę odbiorców;
- wykorzystywania i nadużywania sprawowanej władzy;
- ujawnienia majątków czy stosowania kar w przypadku złamania przepisów prawa (Kowalski, 2007).

Tabela przybliża najbardziej pożądane cechy, osób zatrudnianych w administracji samorządowej. Są to zasady, które budują wizerunek urzędnika, a które stanowią podstawę kodeksów etyki.

Zasady pracy członków służby cywilnej (Kowalski, 2007, s. 104).

Zasady	Kodeks etyki urzędniczej
Rzetelność	Lojalność, sumienność oraz odwaga do przyznania się do popełnionych błędów oraz wyciągnięcia konsekwencji z tego faktu
Kompetencje	Gotowość poszerzania horyzontów, zdobywania wiedzy oraz poznawać akty prawne
Bezstronność	Brak korzyści majątkowych i osobistych przy prowadzeniu sprawy, poszanowanie o udostępnianiu informacji publicznej
Neutralność polityczna	Brak przynależności politycznej gwarancją praworządności

Kodeks etyczny nie powinien zawierać zakazów, wpływających na kształtowanie wzorców minimalistycznych, ograniczających samodzielne myślenie i analizowanie sytuacji, lecz właściwe sposoby prawne i moralne postępowania w poszczególnych sytuacjach (Kowalski, 2007). Prawidłowo sformułowany kodeks musi przede wszystkim uwzględniać zasady dotyczące praworządności, uczciwości i bezstronności, a także odpowiedzialności oraz jawności postępowania. Należy przy tym pamiętać o specyfice pracy urzędnika administracji publicznej. W codziennej pracy urzędnika decyzje podejmowane są zgodnie z własnym sumieniem. Nierealne jest oczekiwanie, aby w obowiązującym prawie, wprowadzanych regulaminach i kodeksie etycznym uwzględnić wszystkie sytuacje, z którymi zmierzyć się musi urzędnik w swojej pracy. Znajomość kodeksu etyki powinna umożliwić, zarówno funkcjonariuszowi publicznemu jak i pracownikom samorządowym czy też osobom pełniącym funkcję publiczną etyczne zachowanie w przypadku dylematów etycznych (Kowalski, 2007).

Definicja pojęcia funkcjonariusz publiczny została uregulowana w art. 115 §13 Kodeksu karnego - ustawodawca ustanowił katalog zamknięty, a zatem dokładnie określił do jakich podmiotów należy stosować pojęcie funkcjonariusza publicznego. Określenie to odnoszone jest zarówno do osoby będącej pracownikiem administracji rządowej, jak i również osoby będącej pracownikiem organu kontroli państwowej. Kryteria jakimi kierował się prawodawca przy opracowywaniu definicji legalnej funkcjonariusza publicznego nie są jednoznaczne, w jednym przypadku funkcjonariusza określił poprzez miejsce zatrudnienia czy rodzaj zajmowanego stanowiska w innym wymienił wprost z nazwy takich jak: poseł, senator, radny (Bachmat, 2013). Funkcjonariuszami publicznymi są również radni, których podobnie jak urzędników, obowiązuje kodeks etyczny, zawierający w większości sformułowania mówiące o zasadach odpowiedzialności (Czakon, 2018).Odpowiedzialność wobec lokalnej wspólnoty jest najczęstszym czynnikiem występującym w kodeksach radnych, przy czym zawierają one również zasady merytoryczne tzn. regulacje dotyczące przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej, a także rzeczowe i obiektywne rozstrzyganie spraw dotyczących kompetencji urzędników (Czakon).

Ustawodawca wprowadza również pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną. Okazuje się bowiem, iż każdy funkcjonariusz publiczny pełni funkcję publiczną, ale już nie każdy pełniący tę funkcję jest funkcjonariuszem publicznym (Bachmat, 2013). Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną ujęto w rozdziale XIV Kodeksu karnego. Została ona wprowadzona tzw. „nowelą antykorupcyjną" (Dz. U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061). Art. 115 § 19 stanowi, że: „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową". Ustawodawca, przyjmując to rozwiązanie wyszedł naprzeciw potrzebom objęcia nadzorem prawno-karnym osób wykonujących w ramach swych kompetencji, działalności zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego (Bachmat, 2013). Generalnie, nie wszystkie osoby zatrudnione na stanowisku urzędniczym są funkcjonariuszami służby pełniącymi funkcję publiczną, co podkreślił wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie skargi kasacyjnej. Kodeksy etyczne ukształtowane zgodnie z kryteriami moralnymi, mające na uwadze dobro społeczeństwa, powinny stanowić podstawę zachowań i decyzji podejmowanych na każdym szczeblu administracji publicznej. Odnosząc się do eliminowania nieetycznych zachowań, należy wykluczyć nepotyzm i brak odpowiedniego wykształcenia, natomiast należałoby położyć nacisk na szkolenia oraz podniesienie świadomości skutków złego działania przez urzędników. Zagadnienie etyki urzędniczej jest szczególnie ważne w walce o nieuczciwym zachowaniu urzędników, korupcji, przedmiotowym traktowaniem interesantów oraz kupowaniem ustaw, po drobne nieścisłości w pracy jednostek samorządu terytorialnego (Kowalski, 2007).

Etyka a korupcja

Jak zaznacza B.S. Romzek (2000), na podstawie kryterium dotyczącego obszaru autonomii odpowiedzialnego podmiotu oraz podstawy oczekiwań lub nadzoru, wyróżniamy cztery typy odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji: zawodową, prawną, hierarchiczną i polityczną.

Odpowiedzialność zawodowa wynika ze sposobu wykonywanego zawodu, jest mało efektywna, gdyż występuje tu ciche przyzwolenie grupy zawodowej na nieetyczne zachowanie. Natomiast odpowiedzialność prawna wiąże się ze stopniem realizacji

wymagań dotyczących norm przedstawiających cele polityki państwa wyrażonych w aktach normatywnych. Kryterium hierarchiczne polega na odpowiedzialności wobec przełożonych za realizację powierzonych zadań. Wyznacznikiem odpowiedzialności politycznej jest odpowiedzialność wobec społeczeństwa oraz różnych przedstawicieli życia publicznego w tym elektoratu (Serdocha, 2013).

Prawidłowa postawa etyczna urzędnika sprawia, iż decyzje podejmowane w sytuacjach niesformalizowanych tzn. niemających specyfikacji wykonawczej w stosunku do ustaw oparte są na granicach prawa i realizowane w świetle prawa (Serdocha, 2013). Problematyka etyki urzędniczej zwięźle wiąże się z dylematami etycznymi urzędnika i jest czynnikiem szerokiego spektrum infrastruktury administracji publicznej. Dylematy etyczne, ściśle powiązane są z sumieniem każdego człowieka, występują w sytuacji, w której osoba wewnętrznie zmaga się z wyborem słusznej decyzji, przy niemożności znalezienia rozwiązania kompromisowego (Sokołowska, 2013). Z zasady wybory dokonywane są najczęściej między dobrem a złem. W przypadku gdy selekcja odbywa się pomiędzy dobrem a dobrem wydawałoby się, ze nie powinno być wątpliwości, jednak dylematem może być również wybór potencjalnie najlepszego rozwiązania. Tabela numer 2 wyszczególnia trudności etyczne urzędników w ich codziennej pracy.

Klasyfikacja dylematów pracy urzędnik**a** (Serdocha, 2013, s. 109).

Klasyfikacja	Dylematy etyczne
Obowiązki	Konsekwencje konfrontacji poleceń służbowych zwierzchników,
Role	Trudności z ustaleniem priorytetów zadań pełnionych przez urzędnika
Oczekiwania	Konflikt potrzeb interesu publicznego z interesem osobistym
Odpowiedzialność	Problem z rozgraniczeniem odpowiedzialności organizacyjnej, prawnej, etycznej i politycznej
Lojalność	Czynnik konfliktu pomiędzy lojalnością wobec prawa a własną moralnością
Wartość	Dylematy wyboru właściwych wartości (równość, sprawiedliwość społeczna)
Komunikatywność	Błędnie przekazywane informacje pomiędzy urzędnikami a obywatelami

Wątpliwości etyczne urzędnika prowadzą do konfliktów, których reperkusje rzutują na wspólnoty samorządowe. Dowodzi to o potrzebie zatrudniania kompetentnych osób o nieskazitelnej opinii, wrażliwych moralnie o dużej umiejętności oddzielania korzyści materialnych tzw. „prywaty" od interesu publicznego (Serdocha, 2013). Istotne staje się znaczenie faktu, iż etyka to nie tylko dylematy etyczne i czyny niedopuszczalne, ale również zachowania uznawane za czyny naruszające prawo. 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, zaś czyny w aspekcie etyki wiążą się z nieuczciwością władzy w zakresie publicznym np. nepotyzm, kumoterstwo (Wypych, 2022). Warto zwrócić uwagę, że korupcja, która jest czynem spenalizowanym i nagannym etycznie, ma jednocześnie wysokie przyzwolenie społeczne. Ważnym elementem w walce z korupcją jest czytelny zapis prawa, przy czym chodzi nie tylko o prawo cywilne, ale głównie o przepisy prawa, regulujące przestępczość korupcyjną. Korupcja najczęściej postrzegana jest na płaszczyźnie działań etyki, dotyczących wykorzystywania władzy lub sprawowanego stanowiska, jednak w prawie karnym istnieją regulacje dotyczące przestępstw korupcyjnych. Rozdział XXIX Kodeksu karnego zawiera pięć form korupcji podlegające sankcjom karnym: sprzedajność urzędnicza, niedopełnienie obowiązków, handel wpływami, płatna protekcja, przekroczenie uprawnień lub przekupstwo (Poradnik CBA, 2011).

Korupcja jest zjawiskiem polegającym na wykorzystywaniu piastowanego stanowiska w celach prywatnych przynoszących korzyści (Kozłowska, 2021). Tabela

numer 3 przedstawia czyny zabronione ujęte w przepisach Kodeksu karnego. Art. 228 § 1 stanowi: „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". Istnieje kilka kategorii tych przestępstw charakteryzujących się stopniem dokonanego czynu, zależnego od skali przyjętego uposażenia. Korupcja to również przepisy zawarte enumeratywnie w kolejnych artykułach Kodeksu karnego stanowiące podstawę karną w stosunku do osób oferujących korzyść majątkową funkcjonariuszom publicznym czy osobom pełniącym funkcję publiczną.

Schemat przestępstw urzędniczych

	Typy czynów zabronionych	
Sprzedajność urzędnicza i przekupstwo	Łapownictwo- Przyjmowanie korzyści majątkowych bądź osobistych wykorzystując pełnioną funkcję	Typ podstawowy; Typ uprzywilejowany; Przyjęcie korzyści majątkowej bądź osobistej; Uzależnienie wykonania czynności od otrzymania korzyści majątkowej Przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości; Przyjęcie korzyści przez zagranicznego funkcjonariusza publicznego
	Przekupstwo- polega na umyślne udzielaniu obietnicy bądź korzyści majątkowej (sprawcą jest zarówno przyjmujący jak i wręczający)	Typ podstawowy; Typ uprzywilejowany; Obietnica lub powierzenie korzyści majątkowej; Obietnica lub powierzenie korzyści majątkowej znacznej wartości; Obietnica lub powierzenie korzyści majątkowej funkcjonariuszowi zagranicznemu; Klauzula bezkarności
Płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień	Poplecznictwo w załatwianiu spraw urzędowych w zamian za korzyści majątkowe	Typ podstawowy; Typ uprzywilejowany
	Handel wpływami - działanie zbliżone w swej strukturze do przekupstwa- polega na opłaceniu pośrednika	Typ podstawowy; Typ uprzywilejowany; Klauzula bezkarności
	Przekroczenie uprawnień- polega na działaniu na szkodę społeczeństwa przez funkcjonariusz publicznego przekraczającego swoje uprawnienia	Typ podstawowy; Typ kwalifikowany; Typ uprzywilejowany
Pozostałe czyny korupcyjne	Korupcja wyborcza; Korupcja gospodarcza; Korupcja menadżerów; Korupcja w zawodowych sportach; Przekupstwo wierzycieli; Poświadczenie nieprawdy.	

Z pozycji zwalczania przestępczości korupcyjnej ogromne znaczenie ma świadomość uświadomienia pracowników urzędów, iż każde przestępstwo zostanie ukarane, a winny poniesie prawne konsekwencje. Wdrażanie etyki zawodowej w urzędach, eliminuje szerzącą się korupcję, przeciwdziała nadużyciom funkcji publicznej oraz skutecznie blokuje sytuacje, sprzyjające popełnianiu przestępstw urzędniczych. Odpowiedzialność karna ma ogromne znaczenie w funkcjonowaniu administracji publicznej, gdyż urzędnicy w swojej pracy narażeni są na ciągłe pokusy uzyskania korzyści materialnych (Czaputowicz, 2011).

Korupcja- konflikt interesów (interes publiczny i osobisty)

Zastanawiając się nad istotą korupcji warto wrócić do etymologii pojęcia administracja. Wywodzi się ono z łacińskiego *ministrare* znaczy służyć, a w połączeniu z przedrostkiem –*ad* jego znaczenie można odczytywać jako obsługiwać, kierować czy zarządzać (Bąk. 2007). Praca jaką jest służba publiczna niesie za sobą liczne dylematy moralne wynikające z pokusy wykorzystywania pełnionej funkcji w interesie osobistym. Urzędnik w sytuacji przynoszącej korzyści materialne i czerpiący zyski w tych okolicznościach, szuka usprawiedliwień swojej niemoralnej postawy, tłumacząc się swoim statusem majątkowym czy potocznie mówiąc: „wszyscy tak robią". Społeczeństwo oczekuje od funkcjonariusza publicznego wyższych norm etyki zawodowej niż w innych obszarach życia obywatelskiego. Brak jasnych, przejrzystych struktur systemu gospodarczego i politycznego prowadzi do korupcji oraz nieefektywnego zatrudniania urzędników, a co za tym idzie również do konfliktu interesów (Czaputowicz, 2011).

Genealogii pojęcia interesu należy szukać w łacińskim słowie *interesse* znaczącym tyle co „brać udział" lub „być obecnym". W literaturze wskazuje się trzy typy interesów:

- wartościowy, czyli korzystny materialnie;
- wykreowany względem potrzeb lub katalogów potrzeb ;
- celowości (Żurawik, 2013).

Podkreśla się znaczenie interesu prywatnego jako koncepcji interesu majątkowego opartego na normach prawa prywatnego gwarantującego byt życiowy jednostek społeczeństwa (Puczko, 2022). Specyficzny charakter pojęcia interesu prowadzi do wniosku, iż termin interesu publicznego postrzegany jest jako przeciwstawne ujęcie pojęcia interesu osobistego/prywatnego w zakresie podmiotowym. Interes prywatny jest definiowany jako „interes nawiązujący do pojęcia prywatności czy dobra prywatnego jako dobra własnego, oderwanego od bezpośredniej relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, w której ona żyje i w tym sensie »nieinstytucjonalny«", a dotyczący spraw osobistych (Jakimowicz, 2012, pkt. 5.3).

Analizując samą koncepcję interesu publicznego, należy zwrócić uwagę na fakt, iż kodeks karny nie jest jedynym przepisem antykorupcyjnym w ustawodawstwie polskim, mającym na celu ochronę działań administracji publicznej w świetle prawa i zgodnie z prawem. Ustawa o ograniczonym prowadzeniu działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (1997), stanowi kodyfikację prawa zapobiegającą wykorzystywaniu stanowiska publicznego do realizacji interesów osobistych polegającą na zatrudnieniu osób zajmujących pozycje państwowe w spółce handlowej. Chodzi o powstrzymanie konfliktu interesów w przypadku jednoczesnego pełnienia funkcji publicznych i osiąganiu korzyści finansowych w sytuacjach zatrudnienia w sektorze gospodarczym (Poradnik dla urzędników, 2010). Interes publiczny zawiera pojęcie nadrzędne administracji prawa, istotne na płaszczyźnie społecznej i prawnej, dlatego też jest konstrukcją normatywną. Problemem jest brak jednoznacznej definicji, wynikającej z niedookreślenia terminu, odsyłający do podstawowych zasad i wartości systemu prawnego, tak jak w przypadku innych klauzul generalnych. Niewątpliwie wielofunkcyjność postaci interesu publicznego ma na celu uelastycznienie prawa, służąc nie tylko interesowi społecznemu, ale i dążąc do realizacji interesu osobistego (Komierzyńska, Zdyb, 2016). Jak wskazuje A. Żurawik (2013) pojęcie interesu publicznego najogólniej wiąże się z połączeniem określonych celów, wartości i potrzeb. Interes publiczny charakteryzowany jest poprzez następujące kategorie:

- dobro ogółu tzn. w postrzeganiu interesu publicznego znaczenie ma zakres i treść wartości przyjętych przez obywateli bez względu na wartości uznawane za istotne przez indywidualne jednostki;
- interes indywidualny tzn. działania mające na celu wartości istotne dla rozwoju odrębnej jednostki społecznej (Żurawik, 2013).

Podejmując próbę analizy głównych przyczyn występowania korupcji należałoby wskazać brak należytego wykształcenia zatrudnianych pracowników, ich nieuczciwość, chęć szybkiego wzbogacenia się oraz osobiste powiązania z klientami administracji. Boć (2004) sugeruje, iż znaczenie ma również biurokracja, niska płaca oraz zatajenie działań rządu. Korupcja niesie za sobą brak zaufania społeczeństwa do aparatu rządzącego, czego skutkiem jest kryzys władzy państwowej oraz niska frekwencja obywateli w powszechnych wyborach. W literaturze korupcja publiczna dzielona jest na korupcję w urzędzie i korupcję polityczną – rozpatrywaną dwuaspektowo jako nadużywanie sprawowanego stanowiska poprzez manipulację procedurami i przyjmowanie z tego faktu korzyści majątkowych lub wykorzystywanie sprawowanego stanowiska przez wywieranie nacisków kadrowych (Kozłowska, 2021). Podobnego zdania jest Walczak (2022), który stwierdził, iż korupcja w administracji rządowej postrzegana jest poprzez następujące czynniki: kumoterstwo, kolesiostwo czy nepotyzm, określany jako nadużywanie zajmowanego stanowiska celem protegowania lub faworyzowania członków własnej rodziny (Walczak, 2022). Korupcja narusza system demokratyczny, burząc podstawowe zasady tego ustroju jakimi są: wolność, równość obywateli wobec prawa oraz jawność podejmowanych decyzji (Kozłowska, 2021). Demoralizacja korupcyjna jest zjawiskiem niosącym daleko idące negatywne skutki w perspektywie społecznej, ekonomicznej oraz gospodarczej. Patrząc na problem łapówkarstwa z punktu widzenia ekonomicznego należy zauważyć szkodliwy wpływ zarówno na gospodarkę inwestycyjną jak i skarbową. Dokonując sztucznego wyboru inwestycji publicznych zaburza się konkurencję wolnorynkową, zniechęcając inwestorów do kolejnych udziałów w przetargach i lokowania swych udziałów w niesprawiedliwym systemie gospodarczym (Kozłowska, 2021). Podobne problemy i nieprawidłowości maja miejsce w administracji publicznej na szczeblu samorządowym.

Dbając o interes publiczny społeczeństwa jak i o dobry wizerunek administracji publicznej, ustawodawca powołał do życia Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), do zadań którego należy: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko m.in.: działalności instytucji państwowych, wymiarowi sprawiedliwości, finansowaniu partii politycznych pozostających w związku z korupcją oraz kontrolowanie prawidłowości realizacji umów, przetargów państwowych czy kontrolowanie prawidłowych oświadczeń majątkowych osób, pełniących funkcje społeczne (Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, 2006).

Znaczenie kodeksu etyki jako narzędzia antykorupcyjnego

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. Mechanizmem prewencji korupcji jest odpowiedzialność karna, która wynika, jak już wspomniano z rozdziału XXIX Kodeksu karnego. Działania prawne rozwijane są na gruncie norm administracyjnych (Kozłowska, 2021). Wprowadzane ustalenia powinny posiadać charakter indywidualny, gdyż korupcja występuje w nietypowych okolicznościach, zmiennych pod wpływem rozwijającej się sytuacji bądź spotkanych osób piastujących należne stanowiska. Zastrzec przy tym należy, że kodeksy etyczne i kodeksy postępowania urzędników publicznych ze względu na różnorodność

administracyjnych grup pracowniczych muszą posiadać szczegółową specyfikację. Decydującą rolę odgrywa obszar prewencyjny kodeksów etyki, które są często stosowanymi instrumentami określającymi zasady moralnego postępowania pracowników administracji publicznej. Głównym narzędziem w skuteczności egzekwowania kodeksów etyki jest odpowiedzialność dyscyplinarna (Dobkowski, 2007).

Szukając rozwiązań mających na celu wyeliminowanie okoliczności korupcjogennych należy stosować wysoko idącą profilaktykę poprzez m.in. ujawnianie dochodów własnych w trakcie sprawowania urzędu, wprowadzanie kodeksów etycznych w jednostkach samorządowych, usprawnianie systemu zatrudniania i nagradzania pracowników administracji publicznej. Istotną rolą w rozwiązaniach antykorupcyjnych jest ułatwienie dostępu do szkoleń, uświadamianie zagrożeń płynących z faktu przyjmowania tzw. łapówki oraz sygnalizowanie możliwych wyjść z kłopotliwych sytuacji (Kozłowska, 2021).

Tabela zawiera wytyczne projektu przyjętego przez Radę Ministrów w 2017 r. dotyczącego Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. Głównym założeniem projektu było stworzenie ujednoliconego programu składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych, opracowanie systemu wychodzenia z sytuacji kryzysowych w relacji klient-urzędnik, wyeliminowanie nepotyzmu i zależności hierarchicznej między członkami rodziny oraz zaostrzenie jawności i przejrzystości prawa (Kozłowska, 2021). Warto podkreślić, iż istniejące normy prawa administracyjnego można podzielić na dwie kategorie. Po pierwsze normy prewencyjne, mające za zadanie przede wszystkim zapobiegać sytuacjom sprzyjającym występowaniu korupcji. Przypadki korupcji powinny być dogłębnie analizowane, a wyciągnięte wnioski winny pomóc w zapobieganiu występowania podobnych przypadków w przyszłości. W tym przypadku rolą ustawodawcy jest przewidywanie sytuacji patogennych w działaniach funkcjonariuszy publicznych. Prawidłowo skonstruowane reguły zapobiegają powstawaniu zdarzeń, noszących znamiona przestępstw urzędniczych. Po drugie normy o charakterze punitywnym, ukierunkowane na popełniane wykroczenia mające oblicze czynu karalnego, występujące w momencie zaniechania czy niewykonania swoich obowiązków wynikających z norm prewencyjnych (Kozłowska, 2021). Ustalenie norm represyjnych na płaszczyźnie prawa administracyjnego opiera się na przepisach ustawowych i wykonawczych aktów normatywnych. Metody mechanizmów prewencyjnych korupcji mają chronić społeczeństwo w kontaktach z administracją publiczną.

Badania Liszki-Michałki (2017) sugerują, że dążąc do wykluczenia korupcji w obszarach szczególnie narażonych na patologiczne zachowania urzędników, należy zapewnić jawność, bezstronność i przejrzystość prowadzonych przez nich postępowań i działań podejmowanych w ramach obowiązujących czynności. Fundamentalne znaczenie w walce ze sprzedajnością urzędników odgrywają media, kreując dobre zachowania pracowników samorządowych lub ukazując nieprawidłowości w zarządzaniu administracji publicznej. Należy podkreślić, iż dobre funkcjonowanie państwa wiąże się z zaufaniem do administracji publicznej.

„Kodeksy etyczne określa się mianem „certyfikatów moralności". Pełnią one funkcję układu odniesienia dla oceny zachowań w życiu publicznym. Tworzą etos ludzi przyjmujących określone postawy. Mogą być formą samoregulacji w kształtowaniu pożądanych, nienagannych postaw pracownika samorządowego i narzędziem egzekwowania zachowań w ramach procedur oceniających. Kodeksy z reguły zawierają katalog postaw i zachowań uznawanych za nieetyczne ze społecznego punktu widzenia. Stanowią dopełnienie prawa".
(Seredocha 2013, s. 76)

CZĘŚĆ V
ROLA I ZNACZENIE KODEKSU ETYKI WE WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KODEKSY ETYKI W GMINACH POWIATU PRUSZKOWSKIEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

Kodeks etyki w gminie jest niezwykle istotnym dokumentem, który określa zasady postępowania dla wszystkich urzędników i pracowników. Jest to narzędzie, które ma na celu zapewnienie uczciwości, przejrzystości i prawości w działaniach administracji publicznej. W ramach tego kodeksu, powołany zostaje również urzędnik, którego zadaniem jest monitorowanie przestrzegania zasad określonych w dokumencie. Nie chodzi tylko o egzekwowanie przestrzegania kodeksu etycznego, ale również udzielanie informacji i porad w kwestiach moralnych oraz rozwiązywanie ewentualnych konfliktów etycznych. Jego obecność jest gwarancją, że każdy pracownik ma dostęp do wsparcia i może zgłaszać wszelkie wątpliwości czy nieprawidłowości. Przestrzeganie kodeksu etyki jest niezwykle istotne dla utrzymania zaufania społecznego i dążenia do doskonałości w służbie publicznej. Jeśli urzędnicy i pracownicy gminy działają zgodnie z zasadami etycznymi, budują pozytywny wizerunek instytucji.

Ważnym elementem przestrzegania kodeksu etyki jest świadomość zasad zawartych w dokumencie. Każdy urzędnik i pracownik powinien zapoznać się z treścią kodeksu, aby mieć świadomość swoich obowiązków i odpowiedzialności. Niezbędne są regularne szkolenia z zakresu etyki, ponieważ należy podtrzymać i rozwijać wiedzę na ten temat. Pamiętać należy, że kodeks etyki w gminie obejmuje również kwestie dotyczące korzystania z zasobów publicznych. Urzędnicy i pracownicy powinni być odpowiedzialni za swoje działania i oszczędzać środki publiczne, a unikanie nepotyzmu i korupcji jest priorytetem, który należy przestrzegać w każdej sytuacji.

Warto pamiętać, że kodeks etyki w urzędzie gminy nie jest jedynie formalnym dokumentem. To zbiór wartości i zasad, które powinny być wpisane w działania codzienne urzędu. Tylko w ten sposób można osiągnąć rzeczywiste korzyści dla mieszkańców. Wdrażanie kodeksu etyki oraz monitorowanie działań pracowników to nie tylko obowiązek urzędu gminy, ale również wyraz dbałości o dobro mieszkańców. Dzięki tym działaniom możliwe jest budowanie lepszych relacji między urzędem a społecznością lokalną. Dlatego urząd gminy powinien działać aktywnie na rzecz informowania i edukowania mieszkańców na temat ich praw i obowiązków. Organizacja spotkań informacyjnych, udostępnianie materiałów edukacyjnych oraz prowadzenie kampanii społecznych to tylko niektóre ze sposobów, które mogą przyczynić się do wzrostu świadomości prawnej mieszkańców. Ważne jest, aby mieszkańcy mieli dostęp do informacji na temat swoich praw, zarówno w formie pisemnej, jak i elektronicznej na stronie internetowej urzędu. Ważne jest również, aby pracownicy urzędu byli dobrze przeszkoleni i wyposażeni w wiedzę na temat praw mieszkańców, aby mogli udzielać im rzetelnych informacji i pomocy. Kodeks etyki daje mieszkańcom pewność, że ich sprawy są traktowane z należytą uwagą i szacunkiem.

Istotne jest również, aby społeczność lokalna miała możliwość monitorowania i zgłaszania wszelkich nieprawidłowości. W tym celu, gmina powinna stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli i kanały komunikacji, które umożliwią obywatelom zgłaszanie potencjalnych nadużyć. Działając zgodnie z zasadami etycznymi, urzędnicy i pracownicy pokazują, że są wiarygodni i odpowiedzialni, co z kolei przekłada się na lepszą jakość usług świadczonych przez gminę.

Kodeksy etyki w gminach powiatu pruszkowskiego – analiza porównawcza treści dokumentów

Eliza Satma

Wprowadzenie metodologiczne

Przedmiotem badania są kodeksy etyki stworzone i wprowadzone w wybranych gminach powiatu pruszkowskiego: Brwinowie, Michałowicach, Piastowie oraz Raszynie. Analiza opierać się będzie na realizacji trzech celów szczegółowych:

1. Opis stosowanych w wybranych urzędach kodeksów etyki oraz porównania ich zakresu.
2. Przedstawienie ogólnych zasad i dobrych praktyk w zakresie formułowania kodeksów etycznych.
3. Opracowanie wskazówek praktycznych dotyczących budowania kodeksu etyki pracowników administracji samorządowej.

Problem badawczy przyjął postać pytania: Czy i w jaki sposób kodeksy etyki pracowników samorządowych są wykorzystywane w gminach powiatu pruszkowskiego do kształtowania postaw pracowników? Został on rozwinięty w postaci dwóch problemów szczegółowych:

1. Jaki jest zakres kodeksów etyki funkcjonujących w wybranych gminach?
2. Czy kodeksy te mogą oddziaływać na postawy pracowników?

Tak sformułowane problemy badawcze oraz cele jakie przypisano projektowi pozwolą na opracowanie wniosków i rekomendacji w zakresie treści kodeksów etyki pracowników administracji samorządowej.

Analiza porównawcza kodeksów etyki

Analizę porównawczą kodeksów etyki przeprowadzono dla kodeksów wprowadzonych przez cztery wybrane gminy powiatu pruszkowskiego: Brwinów, Michałowice, Piastów oraz Raszyn. Pierwsza z gmin wprowadziła go w ramach załącznika do Regulaminu Pracy, który wprowadzony został zarządzeniem nr 7.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. Burmistrza Gminy Brwinów. Pozostałe gminy wprowadziły kodeksy etyki jako dokumenty:

- zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice regulaminu organizacyjnego,
- zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 r., w sprawie: wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie,
- 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".

Gmina Raszyn wprowadziła kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy jako pierwsza spośród wybranych gmin powiatu pruszkowskiego. Na jego treść składają się następujące elementy: preambuła, zasady ogólne, zasady postępowania oraz postanowienia końcowe. Kolejnymi gminami, które wprowadziły kodeks etyki pracowników, była gminy Michałowice i Piastów. Na jego treść składają się: wprowadzenie i postanowienia wstępne, zasady ogólne, zasady postępowania, wykonywanie zadań, odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa lub ochrona zasad oraz postanowienia końcowe. Gmina Brwinów, wprowadziła kodeks etyki pracowników

urzędu gminy w 2013 roku. Jego treść obejmuje takie działy jak: postanowienia ogólne, zasady postępowania pracowników urzędu oraz odpowiedzialność z tytułu nieetycznego zachowania pracownika urzędu.

Podstawę prawną wprowadzenia kodeksów etyki badane gminy oznaczały na dwa sposoby. Gmina Brwinów, w której kodeks ten stanowi załącznik do Regulaminu Pracy, wprowadziła go w oparciu o art. 104 §1 oraz art. 237 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. ust. 1 – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 1510, ze zm.) w związku z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 559, ze zm.) i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 530, ze zm.). Pozostałe gminy, w których kodeks etyki został wprowadzony jako osobny dokument (w drodze zarządzenia), wskazywały, iż podstawę prawną jego zastosowania stanowił art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2022, poz. 559, ze zm.).

Warto także dodać, że w odniesieniu do kwestii przygotowania kodeksów etyki przez poszczególne gminy wykazać można, że wyłącznie w gminie Raszyn, pracownicy brali udział w tego opracowaniu. Fakt ten został ujęty w następującym stwierdzeniu „Wprowadzam Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie, przygotowany i zaakceptowany przez pracowników" (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku, § 1). W odniesieniu do kodeksów etyki pozostałych analizowanych gmin brak jest tego rodzaju sformułowania, co może oznaczać, że opracowanie omawianych dokumentów zrealizowane zostało bez czynnego udziału pracowników. Kodeksy etyczne omawianych gmin na przestrzeni lat były modyfikowane.

Przedstawienie ogólnego zarysu treści poszczególnych kodeksów, które poddane zostały analizie porównawczej, pozwala wskazać, że ich zakres jest zróżnicowany. W tabeli 2 zestawiono porównanie owych zawartości w kodeksach etyki poszczególnych gmin. Znakiem „x" oznaczono występowanie danego elementu.

Porównanie zawartości kodeksów etyki wybranych gmin

Element kodeksu etyki	Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
Preambuła/ postanowienia początkowe			x	x
Zasady/ postanowienia ogólne	x	x	x	x
Zasady postępowania	x	x	x	x
Wykonywanie zadań			x	
Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa/ochrona zasad	x	x	x	
Postanowienia końcowe	x		x	x

Najszerszy zakres treści występował w kodeksie etyki gminy Piastów. W Brwinowie i Raszynie zakres treści był na bardzo podobnym poziomie, a najmniejszy zakres odnotowano w gminie Michałowice. Porównanie poszczególnych elementów, które składają się na omawiane dokumenty, przeprowadzono mając na uwadze, że nie wszystkie składniki kodeksu etyki występują w wybranych gminach.

Powyższa tabela uwzględnia pierwsze wersje dokumentów. Ich ewaluacji. dokonały dwie gminy - Brwinów i Michałowice. W przypadku pierwszej z gmin aktualizacja kodeksu etyki nastąpiła w drodze Zarządzenia nr 2.2018 Burmistrza Gminy Brwinów z dnia 10 stycznia 2018 r. Druga z wymienionych gmin dokonała aktualizacji dokumentu (kodeksu etyki) w drodze Zarządzenia Nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r. W dwóch pozostałych analizowanych gminach kodeksy etyki, od chwili ich wprowadzenia nie podlegały aktualizacji.

Porównanie zawartości kodeksów etyki wybranych gmin przed ewaluacją i po ewaluacji

Element kodeksu etyki	Brwinów (porównanie 2013 i 2018)		Michałowice 2010 i 2021	
	Dokument przed ewaluacją	Dokument po ewaluacji	Dokument przed ewaluacją	Dokument po ewaluacji
Preambuła/ postanowienia początkowe				x
Zasady/ postanowienia ogólne	x	x	x	x
Zasady postępowania	x	x	x	x
Wykonywanie zadań				
Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa/ochrona zasad	x	x	x	x
Postanowienia końcowe	x			x

Kodeksy etyczne gmin Brwinów i Michałowice po ewaluacji zachowały zasady ogólne, zasady postępowania oraz zapisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej i ochronie zasad. W przypadku Michałowic dodane zostały postanowienia początkowe oraz postanowienia końcowe, znalazł się również dość obszerny zapis o rejestrze korzyści, którego w pierwotnym dokumencie w ogóle nie było. Kodeks etyki Michałowic został bardziej rozbudowany w porównaniu do pierwszej wersji. Natomiast w przypadku kodeksu etyki gminy Brwinów po ewaluacji usunięte zostały zapisy końcowe. Treść poszczególnych zapisów pozostała bardzo podobne, zmieniono kolejność rozdziałów, np. nowsza wersja kodeksu prawom pracodawcy poświęca rozdział drugi, a prawom pracowników rozdział trzeci, w poprzednim zapisie z 2013 roku było odwrotnie. Jako że kodeks etyczny gminy Brwinów stanowi integralną część Regulaminu Pracy w Urzędzie Gminy Brwinów przeplata się on z zapisy m.in. o prawie do urlopów, pracy w nadgodzinach, ochronie młodocianych i kobiet, czy przepisach przeciwpożarowych. Gdyby był to oddzielny dokument, zasady etyczne oraz odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa pracowników byłyby bardziej czytelne, zyskałyby również wyższą rangę.

Preambuła i postanowienia początkowe

Analizę porównawczą rozpocząć należy od zawartości preambuły lub postanowień początkowych. W kodeksie w Michałowicach nie ma postanowień początkowych, ale tę samą funkcję pełnią „Przepisy ogólne". Podstawową treść omawianego elementu kodeksów etyki wybranych gmin stanowi wskazanie celu, dla którego jest on wprowadzany. Cele te sformułowano następująco:

- „wskazanie zasad wartości i standardów zachowań, którymi powinien się kierować pracownik zatrudniony w Urzędzie Gminy Brwinów, zarówno podczas pełnienia obowiązków zawodowych, jak i w czasie wolnym od pracy" (Załącznik nr 1 do Regulaminu Pracy wprowadzonego zarządzeniem nr 2. 2018 Burmistrza Gminy Brwinów z dn. 10.01.2018 r., § 1),
- „sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Urzędu" (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010 r.),
- „nieustanne polepszanie relacji oraz zwiększanie zaufania mieszkańców Gminy Raszyn do samorządu lokalnego, sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników Urzędu Gminy, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków" (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku, Preambuła),

Jak wynika z przedstawionych sformułowań, cele przypisywane kodeksom etyki przez poszczególne gminy mają różny zakres. Najwęziej sprecyzowany został on w przypadku gminy Brwinów, choć podkreślić należy, że gmina ta jako jedyna kodeksem etyki wyznacza zasady postępowania pracowników urzędu, także w czasie, gdy nie pełnią oni swych obowiązków służbowych. Interesujące jest sformułowanie wykorzystane przez gminę Piastów, wskazujące, że celem kodeksu etyki jest także poinformowanie obywateli o standardach obsługi, których mogą się spodziewać po pracownikach urzędu. Najszersze sprecyzowanie celu wprowadzenia kodeksu etyki zaobserwować można natomiast w przypadku gminy Raszyn. Warto zauważyć, że w pierwszej kolejności obejmuje on dążenie do nieustannego polepszania relacji oraz zwiększanie zaufania obywateli do administracji publicznej, a dopiero w dalszej kolejności wyznaczenie zasad postępowania pracowników urzędu.

Treść preambuły, bądź postanowień początkowych kodeksów etyki w wybranych gminach była zróżnicowana. Przeprowadzona analiza pozwala na wskazanie, że składają się na nie następujące elementy:

- wyjaśnienie podstawowych pojęć (gmina Brwinów, gmina Piastów),
- wskazanie podstawowych, fundamentalnych wartości, na których zbudowany został kodeks etyki (gmina Piastów – uczciwość, sprawiedliwość, prawda, godność, lojalność (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010 r.), gmina Raszyn – zasady moralne i etyczne (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku, Preambuła),
- zobowiązanie pracowników urzędu do stosowania kodeksu etyki oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (gmina Brwinów),
- kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej oraz uzasadnionym interesem każdej osoby przez pracowników urzędu gminy, którzy traktują swą pracę jako służbę publiczną (gmina Raszyn, gmina Michałowice),
- „wyznaczanie standardów 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" (Zarządzenie Nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników).

Zasady i postanowienia ogólne

Kolejnym elementem składającym się na kodeksy etyki są zasady/postanowienia ogólne. Zasady ogólne ujęte zostały w zróżnicowany sposób w badanych kodeksach, toteż celowe jest wskazanie podstawowych podobieństw i różnic pomiędzy nimi. Postanowienia ogólne analizowanych kodeksów etyki zawierają między innymi:

- wskazanie zakresu zasad, jakie zostały w nim sformułowane (gmina Michałowice – zasady postępowania pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy (Zarządzenie nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r.), gmina Piastów – zasady postępowania pracowników w związku z wykonywaniem przez nich zadań z zakresu administracji publicznej, które mają charakter służby (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010 r., art. 1.), gmina Raszyn – zasady postępowania pracowników w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem, a mających wpływ na zaufanie mieszkańców do działania instytucji publicznej (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku),

- traktowanie pracy urzędnika jako służby publicznej (gmina Michałowice, gmina Piastów, gmina Raszyn),
- przestrzeganie norm moralnych (gmina Michałowice, gmina Piastów),
- przestrzeganie norm prawnych (gmina Michałowice, gmina Piastów, gmina Raszyn),
- szacunek dla praw człowieka (gmina Michałowice),
- przestrzeganie zasad życia społecznego (gmina Raszyn),
- wskazanie, kogo dotyczą zasady zawarte w kodeksie (gmina Piastów – wszyscy pracownicy posiadający status pracownika samorządowego),
- dbałość o godność pracownika samorządowego (gmina Michałowice),
- wskazanie na czym polega naruszenie godności pracownika samorządowego (gmina Michałowice),
- wskazanie skutków naruszenia zasad zawartych w kodeksie (gmina Piastów),
- wskazanie podstawowych zasad jakimi powinien kierować się pracownik (gmina Michałowice: praworządność, uczciwość i rzetelność, jawność, profesjonalizm, neutralność, współodpowiedzialność za działania),
- zobowiązanie do przestrzegania zapisów Kodeksu Etyki oraz do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (gmina Brwinów).

Zawartość zasad ogólnych w kodeksach etyki wybranych gmin jest zróżnicowana, lecz obejmuje głównie podkreślenie faktu, iż praca urzędników gminnych powinna być traktowana w charakterze służby publicznej i opierać się na określonych zasadach postępowania. Ostatni element wskazany w treści zasad ogólnych kodeksu etyki gminy Michałowice stanowi zestawienie zasad postępowania sformułowanych w kodeksach pozostałych gmin. Porównanie podstawowych zasad postępowania (niezależnie od miejsca ich ujęcia w kodeksie) dla poszczególnych gmin przedstawiono w tabeli 3.

Zasady postępowania ujęte w kodeksach etyki wybranych gmin

Gmina	Zestaw podstawowych zasad postępowania
Brwinów	Praworządność Bezstronność i bezinteresowność Rzetelność Jawność Profesjonalizm Współodpowiedzialność za podejmowane działania Lojalność
Michałowice	Praworządność Uczciwość i rzetelność Jawność Profesjonalizm Neutralności Współodpowiedzialność za działania
Piastów	Praworządność Bezstronność i bezinteresowność Obiektywizm Równe traktowanie Uczciwość Jawność Rzetelność Odpowiedzialność Sumienność Obowiązkowość Skuteczność
Raszyn	Praworządność

	Bezstronność i bezinteresowność Uczciwość i rzetelność Odpowiedzialność Obiektywność Jawność postępowania Dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych Godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim Uprzejmość i życzliwość

Analizując dane zestawione w tabeli, warto zauważyć, że wszystkie gminy wskazują na zasady: praworządności, bezstronności i bezinteresowności, jawności, rzetelności oraz odpowiedzialności. Pozostałe z zasad postępowania są zróżnicowane. Dwie z czterech gmin podkreślają zasadę obiektywizmu (Piastów i Raszyn), trzy zasadę uczciwości (poza gminą Brwinów), dwie współodpowiedzialność za podejmowane działania (Brwinów, Michałowice). Sumienność wyróżniono w gminie Piastów, lojalność w gminie Brwinów, dbałość o dobre imię urzędu i urzędnika oraz uprzejmość i życzliwość jako zasadę postępowania wskazują dwie gminy (Michałowice i Raszyn). Godność stanowi zasadę postępowania pracowników urzędów gminy Michałowice i Raszyn.

Zasady wykonywania zadań przez urzędników (standardy postępowania)

Zasady postępowania wiążą się bezpośrednio z kolejnym elementem kodeksów etyki wybranych gmin – wykonywaniem zadań, czyli standardami zachowań pracowników urzędu. Jako takie zawarte zostały one w kodeksach gmin Michałowice i Piastów, jednakże pogłębiona analiza treści pozostałych kodeksów pozwala stwierdzić, że zasady związane z wykonywaniem zadań zostały w nich ujęte w części dotyczącej zasad postępowania. Tym samym kodeksy etyki wszystkich wybranych gmin zostały w tym elemencie poddane porównaniu.

Wśród zasad postępowania związanych z wykonywaniem zadań wymienionych w analizowanych kodeksach etyki wskazać należy:

- wykonywanie obowiązków przez pracowników samorządowych opiera się na zaufaniu społecznym (gmina Piastów),
- wykonywanie obowiązków przez pracowników samorządowych wymaga bezwzględnego przestrzegania prawa (gmina Piastów, gmina Raszyn, gmina Brwinów), szczególnej staranności, mając na względzie interes publiczny. uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystuje się wyłącznie do celów służbowych (gmina Michałowice).
- wykonywanie obowiązków wymaga stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty (gmina Piastów),
- podejmowane przez pracowników samorządowych rozstrzygnięcia są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, posiadają podstawę prawną, zawierają uzasadnienie oraz informację o możliwości odwołania (gmina Piastów),
- bezstronność i bezinteresowność działania pracowników samorządowych (gmina Piastów, gmina Brwinów),
- brak udziału pracowników samorządowych w sprawach, naradach, opiniowaniu i podejmowaniu decyzji, które odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do ich interesu osobistego (gmina Piastów, gmina Brwinów),
- niewykorzystywanie oraz niepozwalanie na wykorzystywanie zasobów, kadr i mienia publicznego w celach prywatnych (gmina Piastów, gmina Brwinów),

- niepodejmowanie pracy i innych zajęć, które kolidowałyby z pełnionymi obowiązkami służbowymi (gmina Piastów),
- niepodejmowanie arbitralnych decyzji, powstrzymywanie się od faworyzowania (gmina Piastów, gmina Raszyn, gmina Brwinów),
- pracownicy samorządowi nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym, dbają o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem (gmina Michałowice, gmina Piastów, gmina Raszyn),
- realizacja zadań przez pracowników samorządowych skupia się na interesie wspólnoty samorządowej (gmina Piastów),
- unikanie konfliktów interesów pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (gmina Piastów),
- korzystanie z uprawnień wyłącznie w celu realizacji zadań, które zostały na pracownika samorządowego nałożone (gmina Piastów, gmina Raszyn),
- unikanie angażowania się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu obowiązków służbowych (gmina Piastów, gmina Michałowice),
- rzetelne, sumienne, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej wykonywanie obowiązków służbowych (gmina Piastów, gmina Brwinów),
- równe traktowanie wszystkich mieszkańców społeczności lokalnej (gmina Piastów),
- ponoszenie odpowiedzialności za decyzje i podejmowane działania (gmina Piastów, gmina Michałowice, gmina Raszyn, gmina Brwinów),
- ujawnianie prób marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy oraz korupcji (gmina Piastów, gmina Michałowice, gmina Brwinów),
- zgłaszanie wątpliwości dotyczących celowości lub legalności podejmowanych w urzędzie decyzji (gmina Piastów),
- udostępnianie obywatelom żądanych przez nich informacji oraz umożliwianie dostępu do dokumentów publicznych zgodnie z przepisami prawa (gmina Piastów, gmina Michałowice, gmina Raszyn, gmina Brwinów),
- zatrudnienie, wynagradzanie i awansowanie pracowników samorządowych zgodnie z przesłankami merytorycznymi: kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi (gmina Piastów),
- obowiązek pogłębiania posiadanej wiedzy i kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania obowiązków służbowych (gmina Piastów, gmina Raszyn, gmina Brwinów),
- lojalność względem urzędu i zwierzchników (gmina Piastów, gmina Raszyn, gmina Brwinów),
- udzielanie obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii (gmina Piastów, gmina Brwinów),
- uprzejme zachowanie w kontaktach z obywatelami (gmina Piastów),
- okazywanie pomocy oraz udzielanie odpowiedzi na skierowane do pracownika pytania wyczerpująco i dokładnie (gmina Piastów),
- dbałość o dobre stosunki międzyludzkie oraz wysoką kulturę osobistą (gmina Piastów, gmina Brwinów)
- odpowiednie ubranie oraz posiadanie identyfikatora osobistego (gmina Piastów, gmina Brwinów),
- wykonywanie zadań zgodnie z posiadaną wiedzą oraz z należytą starannością (gmina Michałowice, gmina Raszyn, gmina Brwinów),

- opieranie relacji służbowych na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą (gmina Michałowice, gmina Brwinów),
- racjonalne, oszczędne i efektywne gospodarowanie gminnym majątkiem i środkami publicznymi (gmina Raszyn, gmina Brwinów, gmina Michałowice).

Warto zauważyć, że przekrój zasad postępowania podczas wykonywania zadań służbowych przez pracowników samorządowych jest bardzo szeroki. Odnoszą się one do wskazanych wcześniej ogólnych zasad postępowania, w szczególności do zasad: praworządności, bezstronności i bezinteresowności, rzetelności, jawności, profesjonalizmu i lojalności. Jednocześnie warto wskazać, że wśród zasad wymienionych w kodeksach etyki wszystkich wybranych gmin wskazuje się na obowiązek udostępniania obywatelom żądanych przez nich informacji oraz umożliwianie im dostępu do dokumentów publicznych zgodnie z przepisami prawa.

Zakres odpowiedzialności urzędników za naruszanie zasad kodeksu

Istotnym elementem kodeksu etyki jest ustalenie zasad jego przestrzegania, a w szczególności odpowiedzialności pracowników za naruszenie jego postanowień. W tym zakresie przepisów nie zawarto w kodeksie gminy Raszyn, co za tym idzie został on wykluczony z tej części analizy. Zakres uregulowania tego zagadnienia w poszczególnych kodeksach prezentuje się następująco:

- odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna na zasadach określonych w Kodeksie Pracy (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 5 listopada 2010 r., art. 11) (gmina Piastów),
- stopień przestrzegania przepisów jako element oceny okresowej (gmina Brwinów),
- odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna (gmina Brwinów),
- utrata zaufania do pracownika, która może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy (gmina Brwinów),
- pracownik urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki. Pracownicy Urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników (gmina Michałowice).

Warto wskazać, że w wszystkie, analizowane w tej części postanowień kodeksowych, gminy przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie zasad zawartych w kodeksie etyki. Jednocześnie gmina Brwinów podkreśla, że skutkiem takich działań może być utrata zaufania do pracownika prowadząca do rozwiązania z nim stosunku pracy. Gmina Raszyn, wyłączona z tej części analiz, nie wskazuje natomiast w kodeksie etyki żadnych środków stosowanych w przypadku niestosowania się do jego postanowień.

Informację o obowiązującym w poszczególnych gminach kodeksie etyki pracownicy urzędu uzyskiwali na różnorodne sposoby. W gminie Brwinów kodeks etyki stanowi element Regulaminu Pracy w związku z czym pracownicy o jego postanowieniach powinni zostać powiadomieni przez odpowiednich kierowników referatów, biur, zespołów i koordynatorów samodzielnych stanowisk (Zarządzenie nr 2.2018 z dnia 10 stycznia 2018 roku, § 2). Z kolei w gminie Michałowice wskazano, że „pracownicy urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników" (Zarządzenie nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice, § 11, ust 3). Wykonanie Zarządzenia powierza się Sekretarzowi Gminy (Załącznik do Zarządzenia nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice, § 1, ust 3).

W przypadku gminy Raszyn, w której pracownicy współuczestniczyli w procesie formułowania kodeksu etyki, wskazano natomiast, że „pracownicy przyjmują treść wspólnie wypracowanego kodeksu etyki" (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn), co oznacza, że posiadali oni o nim wiedzę już w chwili jego wprowadzenia. Ostatnia z analizowanych gmin – Piastów, nie zawarła w przepisach omawianego dokumentu informacji odnośnie omawianego zagadnienia.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, czy do kodeksu etyki załączone zostało oświadczenie pracownika o zapoznaniu się z treścią obowiązującego kodeksu etyki. Analiza dokumentów opracowanych przez poszczególne gminy wykazała, że:

- w przypadku gminy Brwinów oświadczenie zostało załączone do Regulaminu pracy wprowadzonego Zarządzeniem nr 2.2018 Burmistrza Gminy Brwinów wprowadzającego Regulamin Pracy, ponieważ zaś omawiany dokument stanowi załącznik do regulaminu, uznać należy, że oświadczenie pracownika zapoznaniu się z treścią kodeksu etyki zostało zawarte. Urzędnicy zaświadczają w nim, iż zapoznali się z treścią przepisów (wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy),
- pracownik Urzędu gminy Michałowice 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 do zarządzenia nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice (wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 2 do niniejszej pracy),
- w przypadku kodeksu etyki gmin Piastów, choć brak jest wzoru oświadczenia pracownika, to zawarty został w treści kodeksu zapis, zgodnie z którym „oświadczenie o zapoznaniu pracownika z niniejszym Kodeksem winno być załączone do akt osobowych" (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa, Kodeks etyki, art. 12, ust. 2), można zatem stwierdzić, że oświadczenie takie jest wymagane, choć jego wzór nie został zawarty w omawianym dokumencie,
- gmina Raszyn nie zawarła w swym kodeksie etyki stosownego oświadczenia pracownika odnośnie zapoznania się z treścią dokumentu.

Istotnym aspektem związanym z funkcjonowaniem kodeksów etyki w gminach jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za sprawowanie nadzoru nad realizacją kodeksu w codziennej pracy urzędników. W każdym z analizowanych dokumentów znalazły się odpowiednie wskazania. Warto przy tym zauważyć, że w gminie Brwinów, w której kodeks etyki stanowi załącznik do Regulaminu Pracy, osobą odpowiedzialną w odniesieniu do postanowień tego kodeksu jest pracownik odpowiedzialny za wykonanie całego regulaminu. Zgodnie z postanowieniem § 3 zarządzenia nr 2.2018 z dnia 10 stycznia 2018 roku, jego wykonanie powierzone zostało Sekretarzowi Gminy Brwinów. W gminie Michałowice odpowiedzialność za wykonanie zarządzenia wprowadzającego kodeks etyki powierzona została Sekretarzowi Gminy Michałowice (Zarządzenie nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice, § 2). Natomiast w przypadku gminy Piastów, wykonanie zarządzenia i nadzór nad kodeksem etyki powierzone zostały Sekretarzowi Miasta Piastowa (Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta Piastowa, § 2). Odmiennie kwestię tę uregulowano natomiast w gminie Raszyn, w której wykonanie zarządzenia wprowadzającego kodeks etyki powierzono Naczelnikowi Wydziału Promocji i Informatyki (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn, § 2).

Postanowienia końcowe

Ostatnim składnikiem kodeksów etyki gmin są postanowienia końcowe. Jako takie nie występują one w kodeksie opracowanym przez gminę Brwinów, którą wyłączono tym samym z tej części porównań. Zakres uregulowań zawartych w postanowieniach końcowych wybranych kodeksów etyki obejmuje:

- wskazanie, że pracownicy przyjmują treść kodeksu do stosowania (gmina Raszyn)
- wskazanie, że pracownicy zobowiązują się do przestrzegania zasad zawartych w kodeksie (gmina Raszyn, gmina Piastów, gmina Michałowice),
- wskazanie kogo dotyczą postanowienia kodeksu (gmina Raszyn – wszyscy pracownicy urzędu gminy bez względu na charakter wykonywanej pracy, wymiar czasu pracy oraz zajmowane stanowisko (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 r.),
- konieczność włączenia oświadczenia o zapoznaniu pracownika z kodeksem etyki do akt osobowych (gmina Piastów),
- upowszechnienie zasad kodeksu wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów w celu propagowania zawartych w nim zasad (gmina Piastów),
- wskazanie możliwości wprowadzenia zmian w kodeksie wyłącznie w drodze zarządzenia wydanego przez Burmistrza Miasta Piastowa (gmina Piastów).
- wskazanie, iż pracownik urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki (gmina Michałowice),
- wskazanie, iż pracownicy urzędu, w szczególności zajmujący stanowiska kierownicze, powinni upowszechniać znajomość Kodeksu Etyki wśród innych pracowników (gmina Michałowice).

Podsumowując, stwierdzić można, że chociaż kodeksy etyki stosowane w wybranych gminach odnoszą się ogólnie do tych samych kwestii, to są zorganizowane w różnych formach. Nacisk położony został w nich na zasady postępowania oraz wykonywania zadań, co uznać należy za prawidłowe rozwiązanie. Jednocześnie brak wskazania celu wprowadzania kodeksu etyki oraz jasnego określenia skutków jego nieprzestrzegania stanowi zauważalny brak w niektórych z analizowanych kodeksów. Tym samym w kolejnej części rozdziału przedstawiono rekomendacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące budowy kodeksu etyki oraz jego zawartości merytorycznej. Rekomendacje te przyjęły formę dobrych praktyk oraz wskazówek praktycznych.

W Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice utworzony został Rejestr Korzyści. Rejestr prowadzony jest w Referacie Organizacyjno-Administracyjnym i zawiera następujące informacje: liczbę porządkową wpisu, datę złożenia wniosku o wpis, dane dotyczące osoby, która otrzymała korzyść, przedmiot korzyści, jego wartość szacunkową, okoliczności otrzymania korzyści, dane osoby lub firmy (instytucji, organizacji itp.), która korzyść przekazała, a także postanowienia co do dalszego postępowania oraz uwagi (Zarządzenie nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice, § 10).

Pracownik urzędu, który w związku z wykonywaną pracą uzyskał korzyść finansową lub inną, np. prezent otrzymany m.in. w związku z uczestnictwem w oficjalnych spotkaniach z przedstawicielami innych podmiotów, o wartości przekraczającej 100 zł, obowiązany jest do jej ujawnienia w Rejestrze w terminie siedmiu dni od jej otrzymania. Szacunkową wartość prezentu określa się na podstawie średniej ceny rynkowej takiej samej lub podobnej rzeczy. Z obowiązku zgłoszenia do Rejestru wyłącza się kwiaty oraz produkty spożywcze o krótkim terminie przydatności. Wypełnioną Deklarację Rejestru Korzyści należy przekazać do Referatu Organizacyjno-Administracyjnego.

Sprawdzenia złożonej Deklaracji Rejestru Korzyści dokonuje Kierownik tego Referatu lub osoba przez niego upoważniona, w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. 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 oraz dyscyplinarnej. 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. Pracownik Urzędu obowiązany jest poinformować przełożonego o nieprawidłowościach i nadużyciach, które mogą stanowić naruszenie prawa lub negatywnie oddziaływać na postrzeganie Gminy Michałowice przez mieszkańców. 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 (Zarządzenie nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice, § 10).

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone rozważania teoretyczne oraz analiza kodeksów etyki pracowników samorządowych pozwalają na wsunięcie wniosków oraz rekomendacji w tym zakresie. W pierwszej kolejności warto przedstawić nasuwające się z analiz wnioski. Zakres treści zawartych w kodeksach etyki jest zróżnicowany, ale sprecyzowane zostały w nich podstawowe zasady postępowania pracowników podczas wykonywania zadań. Nie wszystkie analizowane kodeksy posiadają uszczegółowione regulacje dotyczące nieprzestrzegania zasad etyki. Jak już to zostało podkreślone, praworządność stanowi jedną z podstawowych zasad zawartych w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2021, poz. 735), a „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa" i „stoją na straży praworządności". Zgodnie z przepisami prawa, urzędnicy mają obowiązek zarówno ich przestrzegania, jak i dążenia do respektowania prawa przez innych. Analiza kodeksów etycznych gmin Raszyn, Piastów, Brwinów i Michałowice wskazuje, iż prawo jest przez te samorządy wdrażane w życie. Wszystkie gminy podkreślają, iż zasada praworządności należy do najważniejszych zasad obowiązujących w urzędzie, czego wyrazem jest obligatoryjne umieszczenie jej na liście zasad w kodeksach etycznych.

Dobry punkt odniesienia w kwestii wartości etycznych w pracy urzędnika jest „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej", którym stanowi zbiór zasad, na których powinna opierać się praca urzędników w całej Unii Europejskiej. Według art. 41 Karty Praw Podstawowych UE prawo do dobrej administracji prowadzonej przez instytucje i organy UE jest prawem podstawowym. Kodeks wyjaśnia obywatelom, jakie jest praktyczne znaczenie tego prawa oraz czego konkretnie obywatele mogą oczekiwać od administracji europejskiej (Słowo wstępne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Luksemburg, 2005). Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (KDA) zawiera więcej zasad niż kodeksy etyczne analizowanych. Są to: zasada praworządności, zasada niedyskryminowania, zasada proporcjonalności, zakaz nadużywania uprawnień, zasada bezstronności i niezależności, zasada obiektywności, oczekiwania prawnie

uzasadnione oraz konsekwentne działanie i doradztwo, zasada uczciwości, zasada uprzejmości, zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika, zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji, prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń, stosowny termin podjęcia decyzji, obowiązek uzasadnienia decyzji, informacja o możliwościach odwołania, powiadomienie o wydanej decyzji, ochrona danych, wnioski o udzielenie informacji, wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów, prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Część z tych zasad pokrywa się z zasadami kodeksów etyki omawianych samorządów, pozostałe również warto wprowadzić. Poszerzenie kodeksów etycznych gmin o zapisy w KDA byłoby dla urzędów gmin korzystne.

Zgodnie z Kodeksem Dobrej Administracji, każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe (Artykuł 43 Karty Praw Podstawowych).

Kolejną z rekomendacji kierowanych do twórców kodeksów etyki w gminach i innych jednostkach samorządu terytorialnego jest więc wskazanie, że zasady postępowania pracowników samorządowych powinny być możliwie szeroko ujęte, a jednocześnie możliwe do zastosowania. Warto także dodać, że istotnym jest wskazanie nie tylko katalogu tych zasad, lecz także sformułowanie ich w jasny i precyzyjny sposób. Artykuł 14 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej poświęcony jest kwestii potwierdzania odbioru i wskazania właściwego urzędnika . W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma lub skargi skierowanej do instytucji, chyba, że w tym terminie możliwe jest przekazanie merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą oraz jego stanowisko służbowe. Takie doprecyzowanie procesu komunikacji na linii interesant – urzędnik zapobiegłoby wielu niejasnościom. Obowiązek ten nie obowiązuje w przypadkach, gdy pisma lub skargi kierowane do Instytucji są nadmiernie liczne, powtarzają się lub są bezprzedmiotowe.

G. Sołtysiak (2006, s. 11), przekonuje, że kodeksy etyczne są dobrą reklamą urzędu, ponieważ pozwalają każdemu petentowi ufać, że owe zasady są w niej respektowane. Dla nowych pracowników stanowią pozytywną wskazówkę, jak należy postępować, a dla interesantów stanowią podstawę, aby się do nich odwołać. Urzędnicy, którzy nie przestrzegaliby zapisów kodeksu, byliby narażeni na obstrukcję ze strony innych pracowników. Kodeksy etyczne przypominają o wartościach, których nie należy przekraczać, poprawiają atmosferę w miejscu pracy, prowadzą do zmniejszenia korupcji, nepotyzmu oraz zwiększają zaufanie osób, które muszą korzystać z usług danej instytucji.

Dobrą praktyką oraz kolejną z rekomendacji, jakie można skierować do władz samorządowych przystępujących do tworzenia kodeksu etyki, jest wskazanie celu jego wprowadzania. Pozwala to na lepsze zrozumienie, zarówno przez pracowników, jak i obywateli, jakie przesłanki prowadziły do jego implementacji w gminie i czemu kodeks ów ma służyć. Co powinno zostać w nim wskazane – może Pani podeprzeć się literaturą

Odpowiedzialność pracownika samorządowego za nieprzestrzeganie zasad kodeksu etycznego powinna być wyraźnie sformułowana. Analiza wybranych rozwiązań stosowanych w gminach powiatu pruszkowskiego wykazała, że nie wszystkie gminy w swych kodeksach posiadają jasno sprecyzowane zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów kodeksu. Tym samym zarekomendować należy, aby podczas

tworzenia tego rodzaju aktu, władze jednostek samorządu terytorialnego, wzięły ten aspekt pod uwagę. Zdaniem autora niniejszej pracy brak wskazania skutków nieprzestrzegania zasad może skutkować obniżoną skutecznością stosowania przepisów kodeksowych przez pracowników. W kodeksie etycznym pojawić się powinny konkretne zapisy dotyczące poszczególnych przewinień oraz określonej kary za nie (upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez pewien okres, przeniesienie na niższe stanowisko, rozwiązanie stosunku pracy).

Ostatnim z elementów, na który warto zwrócić uwagę, jest wprowadzenie do kodeksów etyki uwag końcowych. Ich celem jest wskazanie zakresu obowiązywania zasad, czyli osób które do jego stosowania są zobowiązane oraz wskazanie możliwości ewentualnego dokonywania zmian w zapisach kodeksu. Stosowanie tego rodzaju przepisów w kodeksach etyki pracowników samorządowych także należy uznać za przejaw dobrych praktyk.

Rejestr korzyści w Michałowicach i zapisy antykorupcyjne zawarte w przepisach ogólnych skutecznie „rozprawiają się" z stereotypem „urzędnika łapówkarza". Do obywateli dociera jasny przekaz, iż wręczenie jakiegokolwiek drogiego prezentu urzędnikowi powinno zostać odnotowane i w zasadzie jest niemile widziane. Konieczność podania swoich danych stawia interesanta w dość kłopotliwej sytuacji, ponieważ rodzi pytania: dlaczego przekazał daną rzecz akurat temu urzędnikowi?, za co? Z drugiej strony urzędnik musi się z danej korzyści wytłumaczyć. Prowadzenie rejestru korzyści warto w drożyć we wszystkich urzędach.

Łapownictwo jest najczęściej popełnianym przestępstwem przez urzędników. Grozi za nie odpowiedzialność karna. Art. 288 k.k. stanowi: § 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 przypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia 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 10 lat"; § 4 „Karze określonej w paragrafie 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 do 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".

Z kolei art. 231 k.k. penalizuje kryminalne zachowania urzędników: § 1 „Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3; § 2 Jeśli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, polega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10; §3 Jeśli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2" (Szonert, 2017, s. 154).

Tylko w przypadku jednego z analizowanych kodeksów etyki - w gminie Raszyn, przy jego tworzeniu uczestniczyli pracownicy urzędu (Zarządzenie nr 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 roku, § 1). Rekomenduje się, aby takie działania wprowadzać we wszystkich jednostkach samorządowych. Warto kodeksy etyczne

konsultować nie tylko z pracownikami, ale też z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Jak przekonuje K. Liszka-Michałka, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych pozwoliłoby prowadzić efektywną edukację w zakresie samorządności i jest jednym z najlepszych sposobów budowania zaufania do instytucji samorządowych (Liszka-Michałka, 2017, s. 6).

Podsumowując, dobrze skonstruowany kodeks etyki pracowników samorządowych powinien przede wszystkim wskazywać cel, jaki przyświecał jego wprowadzeniu, określony możliwie precyzyjnie oraz odnoszący się do budowania pozytywnych relacji urzędników z obywatelami. Ponadto kodeks etyki powinien formułować – możliwe dokładnie, jasno i starannie, wszelkie zasady, jakimi podczas wykonywania swych obowiązków powinni kierować się pracownicy samorządowi. W dalszej kolejności taki kodeks powinien zawierać wskazanie możliwych sankcji związanych z nieprzestrzeganiem jego postanowień oraz zapisy końcowe, precyzujące, kogo dotyczy ód kodeks i jak możliwe jest dokonanie jego zmian. Zawierający te informacje kodeks etyki, zbudowany zgodnie ze wskazanymi rekomendacjami, ma szansę stać się prawdziwie użytecznym i skutecznym narzędziem budowania oczekiwanych postaw pracowników samorządowych.

Podsumowanie

Postępowanie zgodne z przepisami prawa, a jednocześnie uprzejma i życzliwa postawa urzędnika to te wyróżniki, których większość obywateli oczekuje podczas załatwiania różnego rodzaju spraw urzędowych. Stąd też wskazać można, że ustanowienie kodeksów etyki, wyznaczających postawy i zachowania pracowników samorządowych, zgodne z zasadami moralnymi i etycznymi, stanowi istotny element kreowania wizerunku administracji publicznej w opinii społecznej. Zagadnienie to stanowi zdaniem autora istotny element zarządzania działalnością urzędów gmin, dlatego też postanowiono uczynić je przedmiotem niniejszej pracy.Przeprowadzone rozważania teoretyczne oraz analiza dokumentów zrealizowane przez autora pracy pozwalają na udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania. Zakres regulacji w tych kodeksach jest zróżnicowany, choć większość z nich obejmuje główne zasady: bezstronności i bezinteresowności, jawności, rzetelności oraz odpowiedzialności. W formie, w jakiej zostały sformułowane kodeksy etyki mogą oddziaływać na postawy pracowników, choć zdaniem autora brak wskazania skutków naruszeń tych zasad w przypadku kodeksu opracowanego przez gminę Raszyn, może skutkować jego obniżoną skutecznością.

Podsumowując, wskazać należy, że podczas przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż mimo ujęcia w formę zarządzeń (lub załączników do regulaminu pracy) kodeksy etyki w wybranych gminach różnią się od siebie pod względem zawartości. Wszystkie prezentują zasady postępowania oraz wykonywania zadań przez pracowników samorządowych, jednakże ich zakres i treść jest zróżnicowana. Warto zauważyć, że poza samymi zasadami, brak jest w niektórych z analizowanych kodeksów pewnych elementów, co może obniżać skuteczność ich oddziaływania. Tym samym sformułowane w pracy rekomendacje, dobre praktyki i wskazówki praktyczne mogą stanowić użyteczne narzędzie dla jednostek samorządu terytorialnego, które dopiero planują lub są na etapie opracowywania kodeksów etyki w swych urzędach. Wartości etyczne zawarte w kodeksach etycznych samorządów pokrywają się z normami prawnymi, a w niektórych aspektach, takich jak np. zasada uprzejmości i życzliwości, wychodzą poza ich zakres. Kodeks etyczny stanowi również dodatkowy regulamin, którego nieprzestrzeganie skutkuje odrębnymi konsekwencjami. Tak więc urzędnik łamiący przepisy może odpowiedzieć nie tylko karnie, cywilnie, ale również dyscyplinarnie. Przestrzegając kodeksu etycznego urzędnicy mogą stać się wzorem dla społeczności lokalnej.

Wprowadzenie kodeksu etyki pracowników samorządowych ma przykładzie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice

Mariola Pytlak[22]

Kodeks etyczny wprowadza zasady do przestrzegania których zobowiązani są wszyscy pracownicy urzędu. Wprowadzone wartości wyznaczają ideał pracownika urzędu. Kodeks etyczny może przybierać różne formy, przy czym każda z nich – niezależnie od sposobu przygotowania i wdrożenia – wprowadza wartości, dzięki którym działalność urzędu (lub szerzej; administracji publicznej) jest korzystna dla wszystkich zainteresowanych stron.

Rodzaje kodeksów etycznych (Kuchenbeker 2009)

Kodeks etyczny oparty na zgodności	Kodeks etyczny oparty na wartościach
Przepisy powszechnie obowiązujące regulują najważniejsze kwestie dotyczące zatrudniania i standardów obowiązujących urzędników publicznych – kodeks określa wytyczne postępowania oraz kary za naruszenia.	Kodeks etyczny odnosi się do systemu wartości administracji publicznej oraz urzędu.
Celem kodeksu jest wskazanie problemów w funkcjonowaniu urzędu oraz egzekwowanie obowiązujących przepisów. Obligatoryjne jest formalne szkolenie dotyczące zasad postępowania. Nieprzestrzeganie przepisów może powodować problemy prawne dla urzędu, pracownicy mają świadomość konsekwencji i zakresu sankcji za nieprzestrzeganie zasad zawartych w kodeksie.	Celem kodeksu jest określenie i wprowadzenie standardów odpowiedzialnego zachowania, odnoszących się przede wszystkim do dobra publicznego i środowiska.
Może zostać powołany specjalista do spraw zgodności, którego zadaniem jest śledzenie zmian w obowiązującym prawie, dostosowanie do nich treści kodeksów etycznych i monitorowanie zachowania pracowników.	Może zostać powołany specjalista do spraw infrastruktury etycznej, którego zadaniem będzie promowanie zachowań etycznych zgodnych z treścią kodeksu etycznego.
Treść opiera się na jasnych zasadach, również w zakresie dobrze zdefiniowanych konsekwencji. Mniejsze znaczenie ma indywidualny monitoring zachowań osobistych pracowników – celem jest ścisłe przestrzeganie prawa oraz promowanie klimatu moralnej odpowiedzialności.	Kodeks wymaga dużego stopnia samoregulacji

W praktyce, większość kodeksów obowiązujących w administracji publicznej ma charakter mieszany, odnosząc się zarówno do zgodności, jak i wartości. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki administracji i jej konstytucyjnego obowiązku działania zawsze na podstawie i w granicach prawa. Kodeks etyki ma zatem naturalne oparcie w przepisach powszechnie obowiązujących, które regulują najważniejsze kwestie dotyczące zatrudniania i standardów obowiązujących urzędników publicznych. Warto również zwrócić uwagę – o czym szerzej będzie w dalszej części rozważań – że kodeks nie tylko określa wytyczne postępowania, ale również wskazuje kary za naruszenia. Celem kodeksu etyki nie jest jednak egzekwowanie obowiązującego prawa, ale wprowadzenie

[22] *Na podstawie niepublikowanej pracy magisterskiej przygotowanej w ramach projektu: E. Gąska (2023), Procedura wprowadzania kodeksu etyki na przykładzie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice*, WSKFiT, Pruszków

odpowiednich wartości i zasad etycznych. Kodeks etyczny może być sporządzany z inicjatywy kierownika urzędu (inicjatywa odgórna narzucająca określone rozwiązania) lub pracowników urzędu (dokument sporządzony przez pracowników urzędu, określający zasady których zobowiązują się przestrzegać). W pierwszym przypadku kodeks etyczny ma charakter sformalizowanego dokumentu wprowadzonego w drodze zarządzenia kierownika urzędu, w drugim – może stanowić dokument nieformalny lub też można nadać mu bardziej formalne ramy. Zaletą pierwszego rozwiązania jest konieczność przestrzegania jego zapisów jako swego rodzaju polecenia, co wiąże się z poczuciem obowiązku wypełniania jego treści. Zwolennicy drugiej metody podkreślają, że osoby, które same sobie wyznaczają normy, są bardziej skłonne do ich przestrzegania (Gąska, 2023). Najlepszym rozwiązaniem jest połączenie tych dwóch metod, a zatem stworzenie kodeksu przez pracowników, skonsultowanie jego treści z przełożonym oraz jego zatwierdzenie i wprowadzenie w drodze zarządzenia (Legat 2010).

Procedura stworzenia kodeksu etycznego

Formalne wprowadzenie życie kończy się z chwilą, kiedy wszyscy jego adresaci zadeklarują, że będą stosować się do jego zasad	Rozpoczęcie prac nad kodeksem	Kodeks nie powinien być traktowany jako cel sam w sobie. Powinien stanowić środek do osiągnięcia celu w postaci wprowadzenia i promowania określonych standardów zachowania. Prace nad kodeksem powinny uwzględniać komunikację wewnętrzną z pracownikami i zewnętrzną, uwzględniającą interesariuszy o specyficznych, indywidualnych dla klientów administracji publicznej cechach.
	Opracowanie dokumentu	1. Informacja skierowana do wszystkich adresatów o rozpoczęciu prac nad kodeksem. 2. Ustalenie składu zespołu, który będzie prowadził prace związane z opracowaniem dokumentu, wraz ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za zbieranie propozycji i komentarzy. 3. Ustalenie sposobów komunikacji z osobami spoza zespołu – w proces opracowania kodeksu powinno być zaangażowane jak najszersze grono uczestników. Większość z nich zgłasza uwagi i propozycje – co pozwala na identyfikację obszarów wymagających największej uwagi.
	Wprowadzenie dokumentu w życie	Włączenie pracowników w tworzenie dokumentu buduje ich przeświadczenie o wspólnym autorstwie, co podnosi skuteczność procesu wprowadzenia w życie tego dokumentu. Dokument powinien zostać formalnie przyjęty w postaci zarządzenia kierownika jednostki.
		Komunikat o przyjęciu dokumentu powinien trafić do wszystkich pracowników, w tym kadry kierowniczej. Informacja powinna zostać przekazana przez kierownika jednostki i zawierać kilka dodatkowych informacji: • od kiedy dokument zaczyna obowiązywać, • w jaki sposób treść dokumentu będzie dystrybuowana • którego wszyscy pracownicy zobowiązani są zapoznać się z nim, • termin i sposób złożenia oświadczenie o znajomości treści kodeksu i zobowiązaniu się do jego stosowania.
Faktyczne wprowadzenie kodeksu w życie	Promocja dokumentu	Promocja zewnętrzna. Informacja o wprowadzeniu dokumentu powinna trafić do pozostałych interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem mediów. W ten sposób wszystkie najważniejsze informacje trafiają do szerokiego grona odbiorców (interesariusze zewnętrzni).
		Promocja wewnętrzna. Jej celem jest przypominanie o zasadach kodeksu: • systematycznie prowadzona akcja mailingowa (rozsyłanie wiadomości e-mail o tematyce etycznej, zawierających przykładowe dylematy etyczne i przykłady naruszeń postanowień kodeksowych); • akcja budowania świadomości etycznej (plakaty, konkursy, teksty poświęcone tej tematyce w gazetkach adresowanych do pracowników).
		Kodeks etyki to element prawa wewnętrznego, który powinien być żywy. Oznacza to monitorowanie przestrzegania zawartych w nim zasad oraz analizę zasadności wprowadzenia ewentualnych zmian. Nie powinny być one wprowadzane częściej niż 2 lata od momentu ustanowienia kodeksu lub wprowadzenia ostatnich modyfikacji.

Zmiany w regulacji kodeksów etyki w Urzędzie Gminy Michałowice na przestrzeni lat 2010 – 2021

W gminie Michałowice powstały dwa Kodeksy Etyczne Pracowników Urzędu Gminy Michałowice. Pierwszy z nich wprowadzony został w drodze zarządzenia burmistrza z dnia 14 kwietnia 2010 r. jako Załącznik Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego, drugi – jako samodzielny dokument w drodze Zarządzenia Nr 40/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice.

Porównanie Kodeksów Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. oraz z dnia 25 lutego 2021 r. (Gąska 2023)

Cecha	Kodeks Etyki	z dnia 14 kwietnia 2010r.	z dnia 25 lutego 2021 r.
Forma prawna dokumentu		Załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu	Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki wraz z załącznikiem
Podstawa prawna		art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
Wielkość dokumentu		2,5 strony A4	3,5 strony A4
Kto utworzył dokument		Wójt Gminy Michałowice	Wójt Gminy Michałowice
Adresat kodeksu		Pracownicy Urzędu Gminy Michałowice	Pracownicy Urzędu Gminy Michałowice
Cel		Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie	Gwarancja odpowiedzialności, kompetencji i wysokich walorów moralnych urzędników; realizacja idei sprawiedliwego, otwartego i przyjaznego samorządu
Zasady		• zasada praworządności • zasada niedyskryminowania • zasada współmierności • zakaz nadużywania uprawnień • zasada bezstronności i niezależności • zasada obiektywizmu • zasada uczciwości • zasada uprzejmości • zasada współodpowiedzialności • zasada akceptacji kontroli zarządczej	• zasada praworządności • zasada uczciwości i rzetelności • zasada jawności • zasada profesjonalizmu • zasada neutralności • zasada współodpowiedzialności za działania.
Przeciwdziałanie korupcji		Brak jednoznacznych działań związanych z korupcją	Wprowadzenie rejestru korzyści, cały rozdział poświęcony przeciwdziałaniom korupcyjnym
Kiedy pracownik otrzymuje Kodeks Etyki		Bezpośrednio po wejściu w życie kodeksu Etyki; niezwłocznie po zawarciu pierwszej umowy o pracę	Niezwłocznie po zawarciu umowy o pracę
Oświadczenie pracownika		Tak – jako złącznik do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy	Tak – jako złącznik do Kodeksu Etyki
Sankcje za nieprzestrzeganie zasad		Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna	Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna
Nadzór nad stosowaniem Kodeksu		Stanowisko ds. Kontroli Wewnętrznej	Sekretarz gminy

W roku 2010 celem Kodeksu Etyki było w pierwszej kolejności zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie (§ 4 ust 1 Regulaminu Organizacyjnego), a następnie wyznaczenie standardów postępowania, których powinni przestrzegać pracownicy Urzędu w związku z wykonywaniem przez nich swoich codziennych obowiązków (§ 1-2). W roku 2021 cel ten został rozszerzony, bowiem zadania dotyczyć miały 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). Przestrzeganie zasad uregulowanych w Kodeksie miało być również gwarancją kompetencji, odpowiedzialności i wysokich walorów moralnych pracowników urzędu, a także urzeczywistnienia idei uczciwej, otwartej i przyjaznej w stosunku do społeczności lokalnej administracji samorządowej (§ 7). Pokazuje to zmiany w rozumieniu roli urzędu i jego miejsca w realizacji usług społecznych zgodnie z wymogami dobrej administracji. W niewielkim stopniu zmieniły się przy tym zasady etyczne. Podstawę kodeksu stanowiły zasady praworządności, uczciwości i współodpowiedzialności. Zakaz nadużywania uprawnień oraz zasada niedyskryminowania z 2010, są tożsame z zasadą neutralności z roku 2021. Godne zachowanie dotyczyło nie tylko pełnionych obowiązków służbowych, ale również działań podejmowanych poza pracą. W kodeksie z 2021 roku rozbudowany został obszar przeciwdziałaniu korupcji. O ile w pierwszym dokumencie mowa jest jedynie o zasadzie uczciwości oraz zakazie nadużywania uprawnień, to w kodeksie z 2021 roku zagadnieniom antykorupcyjnym poświęcony został cały rozdział. Ciekawym rozwiązaniem było wprowadzenie rejestru korzyści.

Forma wprowadzenia kodeksu a odpowiedzialność pracownika

Podstawą formalno-prawną wydania zarządzenia wprowadzającego kodeks etyki są przepisy zawarte w przepisach szczegółowych regulujących funkcjonowanie poszczególnych szczebli samorządów. Zgodnie z art. 33 § 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt, który w drodze zarządzenia wprowadza regulamin organizacyjny, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Ponadto, zgodnie z ust. 5 tego przepisu, wójt – jako kierownik urzędu – wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nadrzędnym celem administracji publicznej jest służba innym i priorytet wartości dobra publicznego. Słuszność przyznać należy opinii E. Wojciechowskiego (2003, s. 25), który podkreśla, że „Specyficzny charakter mają też relacje z klientami-obywatelami, którym przysługuje prawo kontroli i partycypacji społecznej. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Występują w roli klienta usług publicznych, ale chcą przy tym wpływać na procesy decyzyjne, pełnią też funkcję wyborcy, podatnika, konsumenta usług". Nakłada to na pracownika urzędów administracji publicznej dodatkowe obowiązki oraz odpowiedzialność.

Współczesna administracja ewoluuje wraz ze zmianami systemów społecznych i postępującą liberalizacją w organizację odpowiedzialną społecznie. Wiąże się to również z rozwiązaniami pozwalającymi na ponoszenie bezpośredniej odpowiedzialności urzędnika za realizowane zadania wobec interesariuszy publicznych obywateli, konsumentów, grup interesu oraz wybranych i mianowanych funkcjonariuszy publicznych (Pawłowska, 2010). W praktyce oznacza to rosnące wymagania wobec urzędników, również w zakresie ich zachowań etycznych, a „pojęcie i zjawisko odpowiedzialności w administracji publicznej ma charakter wielowymiarowy, obejmuje odpowiedzialność w sensie prawnym, odpowiedzialność rozumianą jako reagowanie na

potrzeby społeczne oraz odpowiedzialność jako relację, w której jeden podmiot (osoba, organizacja) jest pociągany do odpowiedzialności za wykonawstwo usług przez inny podmiot tej relacji. W praktyce te trzy poziomy odpowiedzialności się przenikają" (Pawłowska 2010). B.S. Romzek (2000) wyróżnia cztery typy odpowiedzialności, które różni zakres autonomii pracownika oraz źródło oczekiwań i/lub nadzoru.

Typy odpowiedzialności urzędnika (Romzek, 2000, s. 21-44)

Odpowiedzialność hierarchiczna	Odpowiedzialność hierarchiczna ma charakter formalno-prawny (urzędowy). Każdy urzędnik zatrudniony na określonym stanowisku odpowiada za realizację powierzonych mu zadań przed swoim przełożonym. Nie ma w tym przypadku znaczenia ani odpowiedzialność za realizację celów pracodawcy, ani też odpowiedzialność społeczna (wobec obywateli).
Odpowiedzialność prawna	Odpowiedzialność indywidualna za realizację działań zgodnie z obowiązującym prawem i w jego granicach. Zakres tej odpowiedzialności wynika ze stopnia, w jakim administracja publiczna realizuje oczekiwania i kierunki polityki państwa wynikające z obowiązującego prawa. W tym przypadku nie mają znaczenia normy regulujące zasady działania administracji.
Odpowiedzialność zawodowa	Odpowiedzialność za sposób wykonywania zadań służbowych – zgodnie z posiadanymi kompetencjami i społecznym znaczeniem świadczonych przez urzędnika usług. Jej skuteczność uwarunkowana jest przez kulturę organizacyjną, poziom solidarności zawodowej oraz poziom tolerowania zachowań niezgodnych z normami.
Odpowiedzialność polityczna	Odpowiedzialność wobec różnych uczestników życia publicznego – jest to odpowiedzialność społeczna ponoszona nie tylko wobec obywateli i instytucji z otoczenia urzędu, w tym również wobec przedstawicieli politycznych piastujących urzędy publiczne na podstawie wyborów powszechnych.

Warto zauważyć, że Kodeksy etyki wprowadzone w urzędzie w Michałowicach zawierały informację o podpisaniu oświadczenia niezwłocznie po zawarciu umowy o pracę i zapoznaniu się z treścią Kodeksu etyki. W obu przypadkach oświadczenia zawierają informację o sankcjach w postaci kar porządkowych i dyscyplinarnych, za niestosowanie się do kodeksów etyki. Takie działanie ma na celu zmobilizowanie pracowników do przestrzegania zasad etyki oraz wystrzegania się zasad nieetycznych. Mimo zmiany formy wprowadzenia kodeksu, nie zmienił się zakres odpowiedzialności pracowników.

Wprowadzenie kodeksu a odpowiedzialność pracownika

	Kodeks etyki z dnia 14 kwietnia 2010 r.	Kodeks etyki z dnia 25 lutego 2021 r.
Oświadczenie o zapoznaniu się i stosowaniu zasad kodeksu	§ 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 prace 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. 1dołącza się do umowy o pracę.
Odpowiedzialność	§ 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	§ 11. 1. Pracownik Urzędu obowiązany jest przestrzegać przepisów Kodeksu Etyki i kierować się jego zasadami. 2. Pracownik ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki.
	§ 53 Pracownicy Urzędu ponoszą odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną przed Wójtem.	

Zgodnie z zarządzeniem wójta gminy Michałowice pracownicy nieprzestrzegający zapisów kodeksu etyki ponosić maja odpowiedzialność dyscyplinarną i porządkową. Do czasu nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczyła wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na szczeblu gminy. W rozdziale 7 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (uchylającej wcześniej obowiązujące przepisy) nie zostały zawarte regulacje dotyczące katalogu kar i trybu postępowania dyscyplinarnego. Urzędnik postępujący niezgodnie z przepisami powszechnego lub wewnętrznego (zakładowego) prawa pracy, zgodnie z treścią art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych ponosi konsekwencje przewidziane w art. 108 § 1 Kodeksu pracy za nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku w pracy. W wyroku z 1 lipca 1999 r. (sygn. akt I PKN 86/99) Sąd Najwyższy stwierdził, że wymierzenie kary upomnienia jest uzasadnione nawet w przypadku niewielkiego stopnia winy, a w świetle art. 100 § 2 pkt 1 i 2 Kodeksu pracy pracownik samorządowy jest zobowiązany do m.in. przestrzegania regulaminu pracy i ustalonego w urzędzie porządku (Gazeta 2017). Istotne jest, że wiele z wartości uregulowanych w kodeksie etycznym wymienione jest wprost w ustawie o pracownikach samorządowych – a to oznacza, że wskazane powiązanie kodeksu etycznego i Kodeksu pracy dotyczyć może wszystkich zachowań nieetycznych.

Wartości etyczne w Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice – ewolucja w latach 2010-2021

Aleksandra Siwik

Metodologiczne podstawy badań

Tematem badań jest analiza i ocena wartości etycznych na podstawie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice. Przedmiotem badania są wartości etyczne i analiza zmian zasad postępowania na podstawie dwóch wersji kodeksu etyki gminy Michałowice – wprowadzonego w 2010 roku w regulaminie organizacyjnym oraz aktualizacji w formie zarządzenia w roku 2021. Celem badania jest poznanie i określenie zakresu wartości etycznych regulowanych w kodeksach etyki pracowników samorządowych, a także ocena zasadności wprowadzonych zmian. Problem badawczy określa pytanie: Czy ogólne zmiany i koncepcje zarządzania administracją mają wpływ na zakres wartości etycznych regulowany w kodeksach etyki pracowników samorządowych?

Wykorzystując technikę analizy porównawczej dokonana zostanie próba zestawienia treści dwóch dokumentów, przy czym uwaga skupiająca się na zmianach zasad postępowania oraz ogólnie określonych celach. Dzięki temu możliwe będzie wykazanie różnic i podobieństw w przedstawionych wartościach, między innymi ich ilości, analogii w ich interpretacji i opisach, a także precyzyjności sformułowanych zasad. Analiza pozwoli na ocenę, czy konieczne było znowelizowanie kodeksu, a także wskazanie elementów, które należałoby doprecyzować lub zmienić w kontekście charakteru pracy w administracji publicznej.

Formalne porównanie zmian zasad w kodeksach etycznych

Porównywane kodeksy etyki urzędu gminy Michałowice powstały w różnych latach. Pierwszy z nich został wprowadzony 14 kwietnia 2010 roku Zarządzeniem Wójta Gminy Michałowice Nr 55/2010. Kodeks stanowi załącznik nr 1 do regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu. Drugi z kodeksów został ustanowiony 9 marca 2021 roku Zarządzeniem Wójta Gminy Michałowice Nr 40/2021. Zarządzenie to dotyczy wyłącznie kwestii wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników.

Oba kodeksy zostały wprowadzone w celu wyznaczenia standardów postępowania pracowników urzędu w związku z pełnionymi przez nich obowiązkami i zadaniami służby publicznej. Kodeks z 2021 roku rozbudowuje samo znaczenie tej służby. Jest to nie tylko wykonywanie poleceń zwierzchników i wykonywanie swoich obowiązków, lecz także jest ideą służenia interesom państwa i mieszkańcom wraz z zachowaniem ogólnie przyjętych wartości etyki życia codziennego. Oba te kodeksy zobowiązują pracowników urzędu Michałowice do zapoznania się z treścią dokumentu poprzez pisemne oświadczenie dołączone do akt pracowniczych.

Kodeks z 2010 roku nie posiada więcej treści wprowadzających, od razu przechodzi do szczegółowych zasad postępowania. Kodeks z roku 2021 jest bardziej rozbudowany. W treściach ogólnych w §2 wprowadza definicję etyki, która została określona jako *normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości, przyjęte przez społeczeństwo, na praktykę dnia codziennego.* Definicja ta jest zgodna z potocznym

rozumieniem etyki zawartym w słowniku PWN, tj. ogół norm moralnych, które są uznawane w danym czasie przez społeczność, jako odnośnik do ocen i regulacji postępowania przez pryzmat określonych wartości. Kolejnym pojęciem zdefiniowanym w kodeksie z 2021 roku jest korupcja, rozumiana *jako nadużycie stanowiska publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści*. Definicja ta jest także rozszerzona o zbiór przykładowych zachowań korupcyjnych. W tym kodeksie w §4 znajduje się także informacja, że pracownicy urzędu Michałowice powinni stosować się do zawartych w nim zasad, zarówno w miejscu pracy jak i poza nim. Ponadto w §5 jest odwołanie do EKDA, którego zasady urzędnicy także powinni przestrzegać.

Wymienione w obu kodeksach zasady postępowania różnią się zarówno ilością, jak i sposobem ich prezentacji. W kodeksie z 2010 roku każda z zasad jest przedstawiona w oddzielnym paragrafie (od § 4 do §14 włącznie, wyszczególniono więc tutaj 11 zasad), natomiast w kodeksie z 2021 roku wszystkie zasady zawarte zostały w jednym paragrafie, tworząc jego kolejne punkty (łącznie jest ich jedynie 6). Ponadto w uaktualnionej wersji na początku § 8 są w pierwszej kolejności wymienione wszystkie zasady etyki, natomiast samo ich omówienie znajduje się w dalszej części.

Zasady etyki zawarte w kodeksach

Rok 2010	Rok 2021
Zasada praworządności	Zasada praworządności
Zasada niedyskryminowania	Zasada uczciwości i rzetelności
Zasada współmierności	Zasada jawności
Zakaz nadużywania uprawnień	Zasada profesjonalizmu
Zasada bezstronności i niezależności	Zasada neutralności
Zasada obiektywizmu	Zasada współodpowiedzialności za działania
Zasada uczciwości	
Zasada uprzejmości	
Zasada współodpowiedzialności	
Zasada akceptacji kontroli zarządczej	
Odpowiedzialność	

Poza ilościową różnicą można zauważyć także analogię w niektórych zasadach. Mianowicie w obu kodeksach pojawiają się wartości takie jak praworządność, uczciwość i współodpowiedzialność. Zasady etyczne w kodeksie z 2010 roku są dosyć rozbudowane i podzielone na poszczególne standardy postepowania (punkty). Takie rozwiązanie wpływają na bardziej czytelny odbiór tekstu oraz pomagają przy ewentualnym odniesieniu się do poszczególnej części danej zasady. Jedynym wyjątkiem jest zasada uczciwości, która jest wyrażona jedynie kilkoma słowami. W kodeksie z 2021 roku zasady opisane są tekstem ciągłym, bez podziału na podpunkty. Ich charakterystyka jest podobnie jak we wcześniejszym kodeksie dosyć rozbudowana.

Kodeks z 2010 roku nie posiada żadnych dodatkowych przepisów końcowych po zasadach etyki. Kodeks z 2021 roku z kolei w dalszej części zawiera dosyć szeroko opisany rejestr korzyści w §10. Rejestr stanowi spisany w 13 punktach zbiór szeroko pojętych benefitów, które urzędnik uzyskał w zamian za świadczenie swoich usług od interesantów. Punkt 7 nakłada obowiązek ciążący na pracowniku urzędu, aby ujawnił on otrzymaną korzyść w rejestrze. Punkt 10 zastrzega wszczęcie czynności dyscyplinarnych i porządkowych na pracowniku, który dokonałby próby zatajenia otrzymania korzyści od klienta.

W kodeksie z 2021 roku można znaleźć także przepisy końcowe, które zobowiązują pracowników do przestrzegania regulacji zawartych w dokumencie, z zastrzeżeniem ciążącej na urzędniku odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej w przypadku naruszenia zasad kodeksu oraz powinność do rozpowszechniania wiedzy

wśród innych pracowników. Kodeks z 2010 roku nie posiada w swoich postanowieniach zawartych żadnych sankcji za jego nieprzestrzeganie.

Oba kodeksy zawierają załączniki – oświadczenie o zapoznaniu się z zasadami etyki i zobowiązaniu się do ich przestrzegania. Treść oświadczenia ma to samo brzmienie. Wzory różnią się miejscem na dane pracownika. W kodeksie z 2010 roku jest wyznaczone miejsce na wpisanie oddzielnie imienia, nazwiska oraz stanowiska. W Kodeksie z 2021 roku imię i nazwisko znajduje się w jednej linii, a poniżej jest komórka organizacyjna. Oświadczenia różnią także miejscowości złożenia dokumentu. W kodeksie z 2010 roku są to Michałowice, z kolei w nowszym kodeksie – Reguły.

Merytoryczne porównanie zmian zasad w kodeksach etycznych

W kodeksie z 2010 roku nie ma określonych celów do których będą się odnosić zasady postępowania. Został określony adresat Kodeksu, czyli pracownicy Urzędu Gminy Michałowice ze wskazaniem, że wymóg ich stosowania dotyczy działań podejmowanych podczas godzin pracy. Z kolei w kodeksie z 2021 roku cele wprowadzenia tego dokumentu są już bardziej sprecyzowane. Już w § 1 określony został rodzaj zachowań etycznych i zakres ich stosowania. Wymienionych zostało kilka elementów. Pierwszym z nich jest służba publiczna, która rozumiana powinna być nie tylko jako wykonywanie obowiązków na zajmowanym stanowisku. Wykonywanie poleceń zwierzchników, ale również działanie na rzecz państwa i obywateli. W tej samej części jest zwrócona uwaga na obowiązek dostosowania się pracowników do ogólnie przyjętych norm i wartości panujących w naszym państwie. Podkreślono również, że zasady zachowań etycznych dotyczą zarówno miejsca pracy, jak i życia codziennego.

Warto pamiętać, że kodeks etyczny powinien stanowić *katalog zasad, wartości i standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników, pełni on przede wszystkim funkcję doradczą oraz kontrolną, ponieważ formułuje i upowszechnia standardy zachowań* (Suchanek, 2010, s. 24). Opracowanie kodeksu powinno więc mieć na celu uświadomienie urzędnikom zrozumiale sprecyzowanych reguł postępowania, właściwych z punktu widzenia służby publicznej i interesu społecznego. Wyznacznikami do formułowania kodeksów etycznych powinny być zasady zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (EKDA).

Analizując w dalszej części zasady kodeksu etyki z 2010 roku, porównując je do zasad z 2021 roku otrzymano poniższą analogię:

Porównanie charakteru zasad obu kodeksów

Rok 2010	**Rok 2021**
Porównanie treści zasad	
Zasada praworządności (§4)	Zasada praworządności (1)
Zasada współmierności (§6)	-
Zakaz nadużywania uprawnień (§7)	-
Zasada niedyskryminowania (§5)	Zasada uczciwości i rzetelności (2)
Zasada bezstronności i niezależności (§8)	
Zasada uczciwości (§10)	
-	Zasada jawności (3)
Zasada obiektywizmu (§9)	-
-	Zasada profesjonalizmu (4)
Zasada bezstronności i niezależności (§8)	Zasada neutralności (5)
Zasada współodpowiedzialności (§12)	Zasada współodpowiedzialności za działania (6)
Zasada uprzejmości (§11)	-
Zasada akceptacji kontroli zarządczej (§13)	-
Odpowiedzialność (§14)	-

W pierwszej kolejności przeanalizowane zostaną zasady o tym samym charakterze wynikającym z nazwy. Są to: praworządność, uczciwość i współodpowiedzialność.

Urzędnik stanowi wiodący kontakt relacji obywatela z państwem prawa. Praworządność powinna być więc rozumiana jako stosowanie się urzędnika do regulacji prawnych, a także wymagania od klienta stosowania tego prawa. Urzędnik powinien przy interpretacji prawa kierować się interesem obywatela i dobra publicznego, tym bardziej biorąc pod uwagę fakt możliwości postulowania o zmianę prawa przez obywatela (Bąk, 2007, s. 124). Kodeksy etyki Michałowic charakterystykę zasady praworządności opierają na kwestii postępowania zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawa. Obie zasady są podobnie sformułowane, zawierają one także zapis o tym, że wszelkie uzyskane informacje nie mogą zostać wykorzystane w osobistych celach i mają służyć jedynie danej sprawie służbowej. Zasada ta jest więc dobrze określona, zgodna z art. 4 EKDA, gdzie praworządność jest określona jako działanie na podstawie i w granicach prawa. Ponadto praworządność zwana także legalnością zawiera umocowanie w art. 7 Konstytucji RP *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Oznacza to, że organy służby publicznej, w tym pracownicy urzędu w Michałowicach, są zobowiązani do kontrolowania tego czy prawo jest przestrzegane zarówno w ich własnych postępowaniach, jak również przez strony i innych uczestników prowadzonej sprawy (Szonert, 2017, s. 68). Praworządność opisana w zasadach służby cywilnej (§ 2 Zarządzenia 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) określona jest jako działanie zgodnie z prawem i w jego granicach.

Zasada praworządności

Kodeks z 2010 roku	Kodeks z 2021 roku
(§4) *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 pkt. 1) *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.*

Kolejną zasadą jest uczciwość. *Zasada uczciwości obejmuje przejrzystość, prawdomówność i sprawiedliwe działanie w każdej sytuacji, nawet jeżeli nie jest to ściśle określone prawem* (Bąk, 2007, s. 124). Zasada ta powinna więc mieć zastosowanie zarówno w kontaktach pomiędzy pracownikami, jak również w relacjach zawodowych z innymi jednostkami a także między pracownikiem a klientem. W obu analizowanych kodeksach zasadzie uczciwości można znaleźć analogię głównie do bezstronności i uczciwego, równego traktowania interesantów. Jest to zgodne z art. 11 EKDA stanowiącym, że *Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.* Uczciwość powinna być rozumiana jako cecha moralna określająca stosunki międzyludzkie. Stanowi ona warunek do dotrzymywania podjętych zobowiązań, jest niezbędna podczas pracy służby publicznej. Obejmuje ona także wartości takie jak: *prawdomówność, słowność, prawość, solidność, sprawiedliwość, nieprzekupność* (Suchanek, 2010, s. 14). Uczciwość

jest więc zasadą dzięki której służba publiczna jest mniej narażona na działania nieuczciwe, korupcyjne. Kodeks z 2010 roku tę zasadę opisuje jako bezstronne, uczciwe i rozsądne działania pracownika.

Zasada uczciwości

Kodeks z 2010 roku	Kodeks z 2021 roku
Zasada uczciwości (§10) *Pracownik działa bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.*	(§9 pkt. 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.*

W kodeksie z 2021 roku jednak zasada ta została rozbudowana o rzetelność, a tym samym o opis zachowań w przypadku zaistnienia konfliktu interesów, a także na zwracanie uwagi i reagowanie w sytuacjach, gdy pracownik zauważy zachowania stronnicze, interesowne i korupcyjne, czy też takie mogące naruszać zasadę praworządności. Rzetelność jednak opisana w zasadach etyki służby cywilnej w § 19 ma nieco inne brzmienie. Skupia się ona głównie na sumiennym wykonywaniu swoich obowiązków, dotrzymując określone ustawowo terminy rozstrzygnięć, a także własnej inicjatywie w szukaniu bardziej efektywnych rozwiązań, umotywowanej chęcią pomocy klientowi i służbie interesowi społecznemu. Rzetelność obejmuje także zgodność pomiędzy istniejącymi faktami a sposobem ich przedstawienia klientowi (Suchanek, 2010, s. 14). Rozwiązanie przedstawione w służbie cywilnej jest warte uwagi i mogłoby mieć zastosowanie jako odrębna zasada etyki przy tworzeniu nowego kodeksu w Michałowicach. Kodeks z 2021 roku zawiera przy zasadzie uczciwości także zapisy braku dyskryminacji. Jak można zauważyć zasada ta została bardzo rozbudowana, została w niej zawarta zbyt duża ilość różnych treści. Bardziej czytelne byłoby ich rozdzielenie na dwie oddzielne zasady: jedną która skupiałaby się na uczciwości i bezstronności działań, i drugą określającą wyłącznie kwestie niedyskryminacji, jednocześnie znacznie je rozszerzając. Same kwestie uczciwości i bezstronności powinny natomiast zawierać zapisy o bezstronnym, uczciwym i rozsądnym działaniu urzędnika, niezależnym od nacisków politycznych i jednostkowych, z jednoczesnym zaniechaniem działań motywowanych własną korzyścią. Ostatnią zasadą, która posiada analogiczne brzmienie będzie współodpowiedzialność. Podobnie jak przy praworządności treść tej zasady w obu kodeksach jest bardzo zbliżona. Jest tutaj zwrócona uwaga na konieczność podejmowania decyzji i liczenia się jednocześnie z jej potencjalnymi konsekwencjami. Wspomniana jest tutaj również odpowiednia postawa pracownika zarówno w miejscu pracy jak i poza nim, a także dbanie o dobre relacje w miejscu pracy i konieczność pomagania sobie wzajemnie oraz dzielenia się doświadczeniem. W zasadach EKDA nie ma w ogóle zawartej kwestii odpowiedzialności. Cecha ta jest zawarta w kodeksie zasad służby cywilnej w § 8. Nie ma tam jednak zapisów związanych z koleżeństwem, a podejście do interesanta wiąże się z wyszczególnionym służebnym charakterem stanowiska publicznego i związanego z nim rodzajem odpowiedzialności, zarówno w stosunku do przełożonych, jak i klientów.

Ponadto pracownik służby publicznej powinien kierować się interesem publicznym i efektywnością, a także zgłaszać wszelkie zaobserwowane naruszenia, z jednoczesnym poczuciem odpowiedzialności za swoje czyny i gotowością do rozliczenia się z nich. Można więc w tym przypadku zaobserwować pewne podobieństwa pomiędzy kodeksami etyki a zasadą służby cywilnej, warto jednak byłoby bardziej je ujednolicić, chociażby poprzez skupienie się głównie na odpowiedzialności jednostki i zrezygnowanie w kodeksie z zapisów o wzajemnej pomocy, a rozszerzenie ich o efektywność i służebny charakter stanowiska. Tym bardziej że odpowiedzialność jest ściśle powiązana z prawidłowym i skutecznym sposobem wykonywania obowiązków służby publicznej. Jest to istotna cecha wpływająca na funkcjonowanie całego organizmu państwowego. Organy wyższego szczebla ponoszą odpowiedzialność za efekty działań podległych im jednostek (Bąk, 2007, s. 152). Ważną kwestią jest także to, że pracownik służby publicznej ponosi odpowiedzialność zarówno za podjęte działania, a także za zaniechanie podjęcia czynności. Odpowiedzialność moralna nie jest stricte przypisana do żadnego zawodu, żadna etyka nie jest w stanie zwolnić ludzi od poczucia odpowiedzialności, do ponoszenia konsekwencji za swoje czyny (Filek, 2004, s. 36).

Zasada współodpowiedzialności

Kodeks z 2010 roku	Kodeks z 2021 roku
Zasada współodpowiedzialności (§12) *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 pkt. 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.*

W dalszej części przedstawione zostaną pozostałe zasady kodeksów, które nie posiadają analogicznego brzmienia. W pierwszej kolejności scharakteryzowane będą zasady z kodeksu z 2021 roku.

Zasada jawności, określana inaczej jako otwartość i przejrzystość działania, przejawia się poprzez *procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych, zasady funkcjonowania, finansowania i rozliczania organów administracji państwowej, unikanie konfliktu interesów* (Szonert, 2017, s. 60). Wymienione powyżej elementy wpływają na przejrzystość działania służby publicznej. Wymóg stosowania konkretnych procedur w postępowaniu, w których należy powołać się na odpowiednie regulacje prawne skutecznie wpływa na jawność działań sektora publicznego. W kodeksie z 2021 r. zasada ta zastrzega, aby pracownik publiczny nie zatajał podjętych przez siebie czynności, o ile nie naruszają one danych wrażliwych, lub też innych informacji chronionych odrębnymi przepisami. Zasada ta zgodnie z panującym prawem (m.in. Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej) stanowi gwarancję dostępu obywateli do informacji dotyczących spraw publicznych, na przykład takich jak projekty zagospodarowania terenu, plany finansowe, ilość wydanych pozwoleń w określonym zakresie i wiele innych. Nie znajduje się ona jednak w zasadach EKDA. Informacje o jawności znaleźć można natomiast w kodeksie zasad służby cywilnej § 5, która jest tam rozszerzona o kwestię przejrzystości. Tutaj także głównie jest zwrócona

uwaga na dostępność informacji, jest to jednak uzasadnione jako kluczowy element budowania zaufania obywateli. Ponadto jawność w służbie cywilnej pomaga także przy jednoznaczności podejmowanych działań, co przyczynia się do jednakowego, schematycznego prowadzenia spraw. Jednocześnie została zwrócona uwaga na wymóg wyczerpujących uzasadnień swoich decyzji w taki sposób, aby można było potwierdzić kompetencje i znajomość przepisów przez pracownika.

Pozostałe zasady etyki kodeksu z 2021 roku

Kodeks etyki Gminy Michałowice z roku 2021	
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.*
Zasada profesjonalizmu	*Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dba o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.*
Zasada neutralności	*Pracownik Urzędu nie ulega wpływom i naciskom, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym. Dba o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem.*

Dodatkowo w treści tej zasady znajdziemy także informację o konieczności świadomości jawności swoich publicznych działań, jak również znajomość podstawy prawnej do ich udostępniania. Ta zasada kodeksu jest poprawna i warto, aby znalazła się w tym dokumencie, pomimo braku analogicznej podstawy w EKDA. Jednocześnie powinna być rozszerzona o kwestię wyczerpujących uzasadnień z podkreśleniem informacji, że gwarancja jawności działań publicznych jest określona przepisami i poza wyjątkami określonymi w ustawie, nie można odmówić ich udzielenia.

Pracownik profesjonalny powinien cały czas dążyć do poszerzania zasobu swojej wiedzy, zarówno pod kątem prawnym jak również wiedzy ogólnej, tj. zwiększenie świadomości działań w kontaktach z klientem (Filek, 2004, s. 52). W kodeksie z 2021 roku są ujęte cechy jakimi powinien się kierować urzędnik. Są to: sumienność, sprawne działanie, dociekliwość i systematyczność. Pracownik powinien w jak najbardziej efektywny sposób wykorzystywać swoją wiedzę i zdobyte doświadczenie tak, aby skutecznie mógł działać na rzecz interesu klienta jak i interesu społecznego. Przepisy podlegają cały czas procesowi nowelizacji, ważne jest więc aby pracownik na bieżąco aktualizował swoją wiedzę w tym zakresie, a także brał udział w różnych szkoleniach, wskazujących kierunek interpretacji nowych rozwiązań, jak również wprowadzających inne metody działania. Zasada ta nie jest jednak wyczerpująco określona. Profesjonalizm można znaleźć w §7 zasad służby cywilnej. Jest on tam ujęty nie tylko jako utrzymanie wysokiego standardu obsługi interesanta i konieczność rozwoju zawodowego. Ważnymi elementami są również współpraca ze współpracownikami polegająca na wymianie doświadczeń i posiadanej wiedzy, a także racjonalne gospodarowanie czasem własnym jak i podwładnych, w jak najbardziej efektywny sposób. Kolejną ważną cechą profesjonalizmu jest merytoryczna dyskusja i szukanie rzeczowych argumentów potrzebnych do rozwiązania danej sprawy, przy jednoczesnej gotowości na przyjęcie ewentualnej krytyki i umiejętności przyznania się do błędu. Zasada profesjonalizmu powinna skupiać się głównie na doskonaleniu umiejętności zawodowych pracownika oraz poszerzaniu jego wiedzy, jak również działanie w sposób sumienny i merytoryczny (Bąk, 2007, s. 124). Przy aktualizacji kodeksu z Michałowic przy tej zasadzie warto byłoby, poza zapisem o poszerzaniu wiedzy, uwzględnić kwestie podejścia do klienta, tj. merytoryczne i racjonalne argumentowanie podjętych decyzji.

Ostatnią zasadą w kodeksie z 2021 roku jest neutralność. W zasadzie tej istotnymi elementami są bezstronność i wolność od nacisków i wpływów. Pracownik powinien w przejrzysty sposób pokazywać swoją wiarygodność w tych kwestiach. Nie może on być stronniczy w prowadzonych sprawach. W przypadku gdy istniałoby podejrzenie, ze byłby on bardziej przychylny na przykład osobie spokrewnionej, powinien odsunąć się od sprawy i przekazać ją innemu pracownikowi posiadającemu odpowiednie kwalifikacje. Pracownik nie może ulegać zachowaniom korupcyjnym. Nie ma podanej wprost kwestii neutralności politycznej, jest jedynie konieczność zaniechania działań sprzecznych z interesem publicznym. Zasada ta jest jednak nieprawidłowo sformułowana. Opis ten bardziej pasuje do kwestii bezstronności, a sama neutralność jest kojarzona bardziej z naciskami politycznymi. W zasadach EKDA nie ma zapisów dotyczących tej kwestii, można ją znaleźć w zasadach etyki korpusu służby cywilnej §17. Jest tam jasno określone, że opisywana neutralność dotyczy kwestii politycznych. Wiąże się ona z zakazem publicznej manifestacji swoich poglądów, byciem neutralnym politycznie, czyli niezwiązanym z żadną partią, w tym również z niewspieraniem działań o charakterze politycznym., a nawet wręcz dystansowanie się od tej sfery życia społecznego, aby uniknąć podejrzeń o sprzyjaniu jakiejkolwiek partii. Zasada ta jest więc istotna jeśli chodzi o korpus służby cywilnej. Mając jednak na uwadze pracowników gminy neutralność można rozumieć jako konieczność realizowania zadań zleconych przez polityków, niezależnie od własnych przekonań pracownika. Pracownicy powinni się powstrzymywać od manifestacji własnych poglądów podczas wykonywania swoich obowiązków, aby uniknąć powstania konfliktu interesów między ideologią danej partii a kierunkiem działania gminy. Pracownik gminy może jednak należeć do partii politycznej (Bąk, 2007, s. 190).

Zasada bezstronności i niezależności z kodeksu z 2010 roku posiada podobne brzmienie do dwóch zasad z kodeksu z 2021 roku, tj. zasady uczciwości i rzetelności oraz zasady neutralności. Wiąże się to z tym iż posiada ona w swojej treści zawarte zarówno elementy dotyczące uczciwości, jak również wolności od wszelakich nacisków, zarówno tych związanych z interesem osobistym bądź też ze względu na więzi z innymi, jak również od tych politycznych.

Zasady ujęte w kodeksie w 2010 roku są nieco inne. Jest ich więcej niż w nowszej wersji dokumentu. Poniżej przedstawiono pozostałe zasady kodeksu z 2010 roku, które nie posiadają analogicznego brzmienia do przytoczonych powyżej zasad. Jedyną zasadą z kodeksu z 2021 roku, do której nie ma porównania w wersji wcześniejszej jest jawność. Nie wszystkie zasady zostały jednak uwzględnione w nowej wersji dokumentu. Pominięta została zasada współmierności, która określa że decyzje podejmowane przez pracownika powinny być równoważne do charakteru i okoliczności danej sprawy, tak aby uniknąć ograniczania praw obywateli lub też nakładania na nich wszelkiego rodzaju obciążeń, niewspółmiernych do danej sytuacji. Pominięto również kwestię nadużycia uprawnień, która zwraca uwagę na konieczność korzystania z posiadanych uprawnień i dostępnych informacji wyłącznie w celach służbowych, aby działać w interesie publicznym, a nie dla własnej korzyści. Pominięta została także uprzejmość, określająca relacje między pracownikami, a także stosunek pracownika do klienta. Opisana w tej zasadzie jest uprzejma i pomocna postawa pracownika, który powinien na miarę swojej wiedzy udzielić wyczerpujących informacji interesantowi, albo skierować go do odpowiedniego pracownika. Znajduje się tutaj także zapis o korygowaniu swoich decyzji w przypadku zaistnienia jakiegoś błędu z winy pracownika.

Pozostałe zasady etyki kodeksu z 2010 roku

Kodeks etyki Gminy Michałowice z roku 2010	
Zasada niedyskryminowania (§5)	*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.*
Zasada współmierności (§6)	*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.*
Zakaz nadużywania uprawnień (§7)	*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.*
Zasada bezstronności i niezależności (§8)	*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.*
Zasada obiektywizmu (§9)	*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.*
Zasada uprzejmości (§11)	*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.*
Zasada akceptacji kontroli zarządczej (§13)	*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.*
Odpowiedzialność (§14)	*1. Pracownik zobowiązany jest przestrzegać Kodeksu Etyki i kierować się jego zasadami.* *2. Pracownik ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu*

Kolejną zasadą ominiętą w nowelizacji jest zasada akceptacji kontroli zarządczej. Zawiera ona zapisy zobowiązujące pracownika do poznania definicji tej kontroli, w tym jej cele i wykorzystywane narzędzia. Kontrola ta służy zdefiniowaniu planu działania danej jednostki publicznej na najbliższy czas, m.in. poprzez tworzenie planu budżetowego i korygowanie go w razie potrzeby, a także sprawdzenie za pomocą sprawozdań jakie cele i zadania udało się zrealizować. Ostatnią zasadą pominiętą w nowelizacji jest odpowiedzialność. Punkt ten zawiera zapisy jedynie o konieczności przestrzegania kodeksu etycznego. W znowelizowanych zasadach nie ma takiego sformułowania, jednakże nie zostało ono całkowicie pominięte. Zapisy o konieczności stosowania tego dokumentu zostały zawarte zarówno w przepisach ogólnych, czyli jeszcze na wstępie przed zasadami, jak również po nich, czyli w przepisach końcowych.

Zasady etyki w gminie Michałowice a EKDA

Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi wzór zasad etyki, którym powinny kierować się gminy chcące wprowadzić wewnętrzny kodeks do swojej organizacji. Zasady zawarte w EKDA są określone w precyzyjny i zrozumiały sposób. Są one czytelne dzięki opisaniu ich w oddzielnych artykułach. W tabeli przedstawiono porównanie czy wprowadzone zmiany były prawidłowe, wraz ze wskazaniem elementów, które powinny zostać dodatkowo ujęte w nowym kodeksie etyki gminy Michałowice.

Porównanie zapisów kodeksów do zapisów etyki w EKDA

Rok 2010	**Rok 2021**	
Porównanie treści zasad		
Zasada praworządności (§4)	Zasada praworządności (1)	Zasada praworządności
Zakaz nadużywania uprawnień (§7)	-	Zakaz nadużywania uprawnień
Zasada niedyskryminowania (§5)	Zasada uczciwości i rzetelności (2)[23]	Zasada niedyskryminowania
Zasada bezstronności i niezależności (§8)		Zasada bezstronności i niezależności
Zasada uczciwości (§10)		Zasada uczciwości
-	Zasada jawności (3)	-
Zasada obiektywizmu (§9)	-	Zasada obiektywności
-	Zasada profesjonalizmu (4)	-
Zasada bezstronności i niezależności (§8)	Zasada neutralności (5)	Zasada bezstronności i niezależności
Zasada współodpowiedzialności (§12)	Zasada współodpowiedzialności za działania (6)	-
Zasada uprzejmości (§11)	-	Zasada uprzejmości
Zasada akceptacji kontroli zarządczej (§13)	-	-
Odpowiedzialność (§14)	-	-
Zasada współmierności (§6)	-	Zasada proporcjonalności
-	-	Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo
-	-	Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela

[23] Zasada znalazła się na jednym poziomie z zasadą niedyskryminowania, bezstronności i niezależności oraz uczciwości, ponieważ w swoim opisie zawiera elementy wszystkich pozostałych wymienionych zasad.

Zasada praworządności jako jedyna została ujęta prawidłowo, w taki sposób, że nie ma wątpliwości co jej właściwej treści. Zasada uczciwości i rzetelności jak już wspomniano wcześniej, zawiera za dużo elementów, które dodatkowo nie są właściwie opisane. Uczciwość mogłaby być połączona z zapisami o bezstronności, ponieważ są to kwestie zbliżone do siebie, jednak niedyskryminacja warto aby była ujęta oddzielnie, z wyraźnym wybrzmieniem tych zachowań. Zasada współodpowiedzialności nie występuje w żadnym innym dokumencie na których kodeksy etyczne powinny się wzorować, zapis ten jest więc jedynie wewnętrzną regulacją gminy Michałowice, a nie swego rodzaju wymogiem sformułowania zasad etyki, które powinna spełniać.

Rzetelności zawartej w kodeksie z 2021 roku razem z zasadą uczciwości, nie ma ujętej w zasadach EKDA, jednak jeśli miałaby ona wybrzmieć, to warto wtedy skorzystać z definicji zawartej w kodeksie etyki służby cywilnej §19. Zasada jawności także nie znajduje się w EKDA i mogłaby zostać pominięta, ponieważ zapisy dotyczące informacji publicznych i kwestię ich udostępniania regulują przepisy ogólne. Zasada profesjonalizmu została źle nazwana, ponieważ opisuje kwestie bardziej zbliżone do obiektywizmu. Profesjonalizm nie został ujęty w EKDA, więc w tym przypadku podobnie jak z rzetelnością, można byłoby pominąć tą kwestię, albo ująć ją w brzmieniu zgodnym z definicją zawartą w zasadach służby cywilnej §7. Analogiczna sytuacja jest także z neutralnością, która w kodeksie została opisana bardziej jak bezinteresowność, niezgodnie z zasadą etyki służby cywilnej §17 oraz z ogólną charakterystyką neutralności gminy. Jeśli chodzi o przedostatnią zasadę zawartą w EKDA, to mówi ona o dobrej praktyce administracyjnej, która wiąże się z innymi opisywanymi wcześniej zasadami. Zawiera ona zarówno kwestię równego traktowania, zgodnie z przyjętymi schematami dotyczącymi sposobu rozpatrywania danej sprawy, jak również uprzejmością i udzielaniu wszelkich, wyczerpujących porad innym jednostkom. W związku z tymi podobieństwami zasada ta może być pomięta w ustanawianiu kodeksów etycznych. Ostatnia kwestia dotycząca języka urzędniczego również może zostać pominięta, gdyż już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zapis w art. 27 o języku jaki obowiązuje w urzędzie.

Zakaz nadużywania uprawnień nie powinien być pominięty w nowym dokumencie, jest to ważna kwestia, ujęta w odrębnym zapisie zasad etycznych w EKDA. Zasada uprzejmości została całkowicie pominięta w nowym kodeksie, jednakże jest ona oddzielnie wprowadzona w EKDA w art. 12, co oznacza, że powinna znaleźć się w wewnętrznym kodeksie. Kolejną nieujętą zasadą w nowym kodeksie Michałowic jest proporcjonalność, która znajduje swoje analogiczne brzmienie z zasadą współmierności ze starszego kodeksu. Zasada ta powinna również być wzięta pod uwagę przy tworzeniu nowego kodeksu, być może połączona z zapisami o profesjonalizmie.

Wnioski z analizy zmian w kodeksach etycznych

Kodeks etyki Gminy Michałowice uległ istotnym zmianom, nie wszystkie były trafne. Analizując wprowadzone nowelizacje można odnieść wrażenie jakby ich autor skupił się wyłącznie na próbie skrócenia kodeksu z 2010 roku, bez zagłębiania się w normy europejskie czy też zapisy dotyczące służby cywilnej, która jest mocno powiązana ze strukturą sektora publicznego, do którego wlicza się także urząd gminy. Dobrym posunięciem było wprowadzenie kodeksu etycznego w 2021 roku jako oddzielnego dokumentu, a nie jak miało to miejsce wcześniej, czyli w ramach części regulaminu organizacyjnego. Dzięki temu jest on łatwiejszy do odnalezienia zarówno przez pracowników, jak i zainteresowanych klientów.

Treść jednak nowszego dokumentu powinna zostać zweryfikowana przed wprowadzeniem w życie, być może przez audyt wewnętrzny, w celu sprawdzenia zgodności z obowiązującymi przepisami. W kodeksie nie powinny być pomięte zasady

dotyczące nadużywania uprawnień, uprzejmości i proporcjonalności. Natomiast kwestie uczciwości i bezinteresowności, niedyskryminacja, obiektywizm powinny mieć swoje oddzielne zapisy. Warto byłoby także zastanowić się czy kwestie rzetelności i profesjonalizmu są konieczne do uwzględnienia, ponieważ nie są one zawarte w EKDA, jednak jeśli byłaby taka potrzeba, to warto wtedy zajrzeć do zapisów związanych ze służbą cywilną oraz literatury, aby odpowiednio je scharakteryzować. Kodeks etyczny jest dosyć istotnym elementem organizacji pracy urzędu, dlatego też ważne jest, aby został odpowiednio sformułowany i zawierał najbardziej istotne elementy. Kwestie bycia uprzejmym i moralnych zachowań są teoretycznie powszechnie znane, jednak zdarzają się pracownicy, którzy zapominają, że charakter tej pracy polega na służeniu interesantom. Kodeks powinien stanowić zbiór zachowań służących do polepszenia podejścia pracownika do klienta i poprawy jakości świadczonych usług. Ważne jest też aby nie zawierać w kodeksie etycznym zbędnych elementów. Prawidłowe także było pominięcie kwestii kontroli zarządczej i odpowiedzialności w nowelizacji dokumentu. Kontrola zarządcza nie wiąże się ściśle z zachowaniami etycznymi, a dotyczy bardziej organizacji pracy i obowiązków dotyczących konkretnych stanowisk danej jednostki publicznej. W związku z tym zapis ten powinien się znaleźć w regulaminie organizacyjnym i nie ma potrzeby powielania go przy kwestiach etyki. Odpowiedzialność rozumiana w tym przypadku jako konieczność dostosowania się do zapisów kodeksu również nie powinna zostać uwzględniona w części dotyczącej zasad etyki. Wystarczające są w tym przypadku zapisy w przepisach ogólnych i końcowych w tym zakresie.

Podsumowując nowelizacja kodeksu etyki Gminy Michałowice była konieczna i w dalszym ciągu wymaga aktualizacji i wprowadzenia pewnych zmian, opartych na przytoczonych powyżej dokumentach, tj. EKDA. W przypadku wątpliwości zdefiniowania zasady, samorządy mogą skorzystać również z zasad służby cywilnej i zasad etyki służby cywilnej. Przy kolejnej wersji kodeksu powinny być zawarte następujące zasady etyki wraz z ideą ich opisu:

1. Zasada praworządności – działanie na podstawie i w granicach obowiązujących regulacji prawnych.
2. Zakaz nadużywania uprawnień – działanie wyłącznie na rzecz interesu publicznego, niewykorzystywanie stanowiska dla własnych celów.
3. Zasada uczciwości i bezstronności – uczciwe, rozsądne i bezinteresowne motywy działania pracownika, unikanie sytuacji, gdzie prowadzenie sprawy mogłoby być uznane jako stronnicze, równe traktowanie wszystkich interesantów.
4. Zasada profesjonalizmu i rzetelności – dążenie do ciągłego samodoskonalenia się i pogłębiania swojej wiedzy; sumienne, terminowe i merytoryczne podejście do klienta połączone z chęcią szukania bardziej efektywnych rozwiązań; chęć dzielenia się doświadczeniami ze współpracownikami.
5. Zasada neutralności – wolność od nacisków i wpływów politycznych, z jednoczesnym poszanowaniem nowo wprowadzanych regulacji prawnych, bez względu na osobisty stosunek do partii rządzącej.
6. Zasada uprzejmości – uprzejme, pomocne, otwarte podejście do kontaktów z interesantami, konieczność odpowiadania na korespondencję oraz rozmowy telefoniczne i osobiste; wyczerpujący sposób udzielania informacji klientowi.
7. Zasada proporcjonalności – sprawiedliwe wyważenie interesów; zachowanie proporcjonalności podejmowanych działań do wyznaczonego celu, nienakładanie zbędnych sankcji czy obciążeń na obywatela, które byłyby niewspółmierne do prowadzonego postępowania

Podsumowanie

Celem badań było poznanie i określenie zakresu wartości etycznych regulowanych w kodeksach etyki pracowników samorządowych, a także ocena zasadności wprowadzonych zmian. Problemem badawczym było znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy ogólne zmiany i koncepcje zarządzania administracją mają wpływ na zakres wartości etycznych regulowany w kodeksach etyki pracowników samorządowych? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Ogólne zmiany powinny mieć wpływ na zakres wartości etycznych, jednakże nie wszystkie gminy tworzą wewnętrzne kodeksy etyczne w oparciu na obowiązujące regulacje.

Nie ulega wątpliwości, że kodeks etyki jest istotnym elementem regulującym pracę sektora publicznego. Dokument ten powinien być wprowadzony w każdej gminie. Dzięki niemu skutecznie można sprecyzować charakter pracy urzędnika. Ważne jest jednak aby zawarte w nim zasady były w odpowiedni sposób scharakteryzowane, z zachowaniem obowiązujących norm prawnych i literatury poświęconej kwestii etyki. Kodeks Michałowic uległ znaczącej zmianie na przestrzeni lat, nowelizacja okazała się korzystna, jednak nie jest bez wad. W dalszym ciągu wymaga poprawek, z przyłożeniem większej wagi do zasad zawartych w EKDA. Przydatne mogą być w tym celu wnioski z analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy. Urzędnik powinien być praworządny, nienadużywający uprawnień, uczciwy, bezinteresowny, profesjonalny, rzetelny, neutralny, uprzejmy i sprawiedliwy w swoich działaniach. Głównym elementem charakteryzującym pracę sektora publicznego jest kierowanie się w swoich decyzjach obowiązującymi regulacjami prawnymi. W związku z tym istotne jest, aby wewnętrzne regulacje danej jednostki także były aktualne. Tym samym warto mieć na uwadze, że kodeks nie musi być bardzo rozbudowany, aby zawierał wszystkie wymagane zasady opisując je w wyczerpujący sposób. Treść tego dokumentu powinna być zwięzła i zrozumiała dla odbiorców, zarówno dla pracowników jak i interesantów, którzy także powinni być świadomi istnienia kodeksu etyki i związanych z nim swoich praw, ze względu na służebny charakter pracy sektora publicznego.

Zasady kształtujące postawę w kodeksach gmin powiatu pruszkowskiego

Tomasz Tulej

Metodologia

Przedmiotem analizy jest ocena oraz analiza zasad, które kształtują etyczne postawy pracowników w czterech obowiązujących kodeksach z gmin powiatu pruszkowskiego: Brwinowa, Michałowic, Piastowa i Raszyna. Głównym celem jest określenie zakresu zasad kształtujących postawę pracownika w kodeksie etyki pracowników. W ramach celu głównego sformułowano problem badawczy w postaci pytania: Jakie zasady etyczne uznawane są przez samorządy za najbardziej istotne dla kształtowania postawy etycznej pracownika samorządowego? Wyszczególniono cztery problemy szczegółowe i starano się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

1. Ile zasad zostało wskazanych w poszczególnych kodeksach etycznych czterech analizowanych gmin?
2. Czy zasady te zostały zdefiniowane? Jeżeli tak, to jakie są ich definicje?
3. Jakie podobieństwa łączą kodeksy etyczne czterech analizowanych gmin?
4. Jakie różnice występują pomiędzy kodeksami etycznymi poszczególnych gmin?

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymagało przeprowadzenia analizy oraz oceny kodeksów etycznych obowiązujących w czterech gminach powiatu pruszkowskiego. W przeprowadzonym badaniu wykorzystana została metoda analizy treści dokumentów, co daje możliwość wypracowania w przyszłości idealnych kodeksów etycznych, jak również pozwala na zdefiniowanie problemów (zjawisk) społecznych uwarunkowanych etyką zawodową administracji. Metoda porównań polega na jakościowej analizie treści zapisów kodeksowych. Kryteriami pozwalającymi na stwierdzenie zgodności lub niezgodności norm kodeksowych były:

- ich dosłowna treść, powtórzona w analizowanych kodeksach;
- ich sens wyrażony w podobny sposób i dotyczący tego samego przedmiotu regulacji (np. zasady praworządności).

Porównanie kodeksów

Zwyczajowo wstęp do kodeksów etyki urzędniczej stanowi preambuła wyodrębniona przed pierwszymi przepisami. Jest ona swoistą deklaracją polityczną, opisującą motywację wydania aktu i jego okoliczności, a także wskazującą cele, jakim dokument ten powinien służyć. W przypadku porównywanych kodeksów preambuły występują wyłącznie w kodeksie etyki administracyjnej Piastowa i Raszyna, natomiast nie są one obecne w kodeksie michałowickim i brwinowskim, które zaczynają się od „Postanowień ogólnych" (Brwinów) i („Przepisów ogólnych" Raszyn). W treści preambuły Piastowa i Raszyna uchwałodawcy podkreślają przede wszystkim wagę służby urzędniczej na rzecz wspólnoty lokalnej i kierowanie się dobrem tej wspólnoty, ale przede wszystkim akcentowana jest także konieczność sprecyzowania wartości i standardów zachowania pracowników samorządowych dla dobra i świadomości oczekiwań obywateli w stosunku do instytucji publicznych.
W kodeksie etyki urzędu miasta w Piastowie dodatkowo wskazano także na fundamentalne wartości, którymi kierowali się uchwałodawcy w pracach nad dokumentem oraz stanowiące podstawę zasad wyrażonych w kodeksie, wymieniając wśród nich uczciwość, sprawiedliwość, szacunek, prawdę, godność i lojalność.

Zasady wymienione w kodeksach etycznych czterech porównywanych gmin

Brwinów	• praworządność; • bezstronność i bezinteresowność; • rzetelność; • jawność; • profesjonalizm; • współodpowiedzialność za działania; • lojalność;
Michałowice	• praworządność; • uczciwość i rzetelność; • jawność; • profesjonalizm; • neutralności; • współodpowiedzialność za działania;
Piastów	• praworządność; • bezstronność i bezinteresowność; • uczciwość i rzetelność • odpowiedzialność; • obiektywność; • jawność postępowania; • dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych; • godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, • uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami
Raszyn	• praworządność; • bezstronność i bezinteresowność; • obiektywizm; • równe traktowanie; • uczciwość; • jawność; • rzetelność; • odpowiedzialność; • sumienność; • obowiązkowość; • skuteczność.

Zasada praworządności wymieniana jest na pierwszym miejscu w kodeksie etyki urzędniczej wszystkich czterech analizowanych gmin. Najwięcej miejsca zasadzie praworządności poświęcono w kodeksie etyki urzędniczej gminy Brwinów, w którym w zasadę tę wpisano nie tylko działanie w sposób zgodny z przepisami prawa, lecz także należyte (czyli w domyśle zgodne z prawem) wykorzystywanie środków publicznych oraz obowiązek informowania przełożonego o nieprawidłowościach dostrzeżonych w pracy urzędu, w tym o marnotrawstwie środków publicznych, nadużywaniu władzy czy korupcji. W brwinowskim kodeksie etyki urzędniczej z zasadą praworządności połączono także założenie ciągłego poszerzania przez urzędnika zdobytej wiedzy na temat przepisów prawa koniecznych do pracy na danym stanowisku. W żadnym innym z analizowanych kodeksów zasada praworządności nie jest tak szczegółowo opisana i połączona z tak wieloma aspektami. Najbardziej lakonicznie zasada praworządności opisana jest w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn, w której ograniczono ją do rozpatrywania spraw zgodnie z prawem oraz do udostępniania obywatelom informacji i umożliwianie dostępu do publicznych dokumentów w sposób zgodny z zasadami określonymi w przepisach prawa.

Zasada praworządności

Brwinów	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 prawidłową dokonanych ustaleniach prowadzonych postępowań informacje wykorzystywane wyłącznie dla celów służbowych. Udziela klientom rzeczowych wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwość zgodnego załatwienia sprawy; 2) Pracownik urzędu dba o należyte wykorzystywanie środków publicznych; 3) Pracownik urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w tym o przypadkach marnotrawca środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji 4) Pracownik urzędu doskonali posiadane umiejętności poszerzając i aktualizując zdobytą wiedzę na temat przepisów prawa niezbędnych do pracy na zajmowanym stanowisku
Michałowice	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.
Piastów	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	(…) Pracownik rozpatruje sprawy zgodnie z prawem; Udostępnia obywatelom informacje i umożliwia dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa.

W trzech analizowanych kodeksach (Brwinów, Piastów i Raszyn) zasada bezstronności i bezinteresowności została wyszczególniona osobno. W kodeksie etyki urzędniczej gminy Michałowice kwestie związane z bezstronnością i bezinteresownością zostały umieszczone w ramach zasady uczciwości i rzetelności. W kodeksach etycznych gminy Brwinów i Michałowice zasada bezstronności i bezinteresowności została rozbudowana i połączona z kwestiami antykorupcyjnymi. W gminie Michałowice połączono ją dodatkowo z zapobieganiem niegospodarności i defraudacji środków publicznych. W kodeksach Piastowa i Raszyna zasadę tę opisano skrótowo i nie wyszczególniono, jak dokładnie należy ją rozumieć (pomimo wspomnianej skrótowości w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn pojawiła się kwestia zapobiegania korupcji).

Zasada bezinteresowności i bezstronności

Brwinów	1) Pracownik urzędu wykonuje swoje obowiązki w sposób bezstronny pozostawiając bezinteresownym i traktując w podobny profesjonalny sposób wszystkich interesantów z poszanowaniem prawa do prywatności i godności 2) Pracownik urzędu wyłącza się od prowadzenia danej sprawy zawsze gdy istnieją jakiekolwiek okoliczności prawne lub pozaprawne mogącą rzutować na bezstronny lub niezależny sposób jej załatwienia 3) Przy załatwianiu spraw pracownik urzędu kieruje się wyłącznie obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego, 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	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.
Piastów	Pracownicy samorządowi działają bezstronnie i bezinteresownie.
Raszyn	Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji.

Kolejną zasadą wymienioną w analizowanych kodeksach jest zasada rzetelności, która pojawia się w każdym z wymienionych kodeksów, jednak – podobnie jak inne – opisana jest w sposób mniej lub bardziej rozbudowany. W kodeksie urzędnika gminy Michałowice zasada rzetelności została opisana najobszerniej, jednak stanowi ona powtórzenie zasady bezstronności i bezinteresowności. Zupełnie inaczej zasada rzetelności została ujęta w kodeksie tyki urzędniczej gminy Brwinów, gdzie odwołuje się ona do wiedzy i umiejętności posiadanych przez urzędnika, a także do wykonywania zadań administracyjnych w sposób poprawny merytorycznie i formalnie, zasadny i logiczny. W kodeksie etyki urzędniczej gminy Piastów i Raszyn zasada rzetelności została ujęta tylko ogólnie, bez wyszczególnienia, co należy rozumieć pod tym pojęciem.

Zasada rzetelności

Brwinów	1) Pracownik urzędu sumiennie wykonuje swoje obowiązki, wykorzystując w jak najlepszy sposób posiadaną wiedzę i umiejętności 2) Pracownik urzędu w sposób wszechstronny zgodny z zasadami logiki doświadczenia 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 były one zasadne i logiczne.
Michałowice	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.
Piastów	1) Pracownicy samorządowi wykonują obowiązki rzetelnie, sumiennie, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej.
Raszyn	Pracownik jest kompetentny, wykonuje obowiązki wykorzystuje w sposób najlepszy swoją wiedzę i umiejętności.

Ważną zasadą etyki urzędniczej jest także zasada jawności, którą także ujęto we wszystkich analizowanych kodeksach, jednak istnieją różnice co do zakresu treści wpisanych w to pojęcie. Najszerszy zakres zasady jawności wpisano w kodeks etyki urzędniczej gminy Brwinów, w którym zasada ta obejmuje zarówno wykonywanie

czynności w sposób jawny i zgodny z obowiązującymi przepisami, udostępnianie informacji obywatelom, strzeżenie ich ochrony, jak i transparentne działania urzędnika oraz jasność i przejrzystość relacji ze współpracownikami. W kodeksie etyki urzędniczej gminy Michałowice pojęcie to obejmuje wyłącznie udostępnianie informacji, natomiast w kodeksie gminy Piastów obok udostępniania informacji pojawia się także założenie, że urzędnicy nie mogą udostępniać informacji poufnych dla żadnych korzyści – osobistych ani finansowych. Podobne założenie pojawia się w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn.

Zasada jawności

Brwinów	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.
Michałowice	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.
Piastów	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 jakim po zakończeniu zatrudnienia obowiązany jest do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej zakresie przez prawo przewidzianym.
Raszyn	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 wykorzystują dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie, jaki po zakończeniu zatrudnienia

Istotną zasadą etyki urzędniczej jest także zasada profesjonalizmu, która pojawia się w trzech analizowanych kodeksach (Brwinów, Michałowice i Piastów), natomiast brak jest w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn. Kwestia profesjonalizmu najobszerniej została opisana w kodeksach etyki urzędniczej gminy Brwinów, gminy Michałowice i gminy Piastów, natomiast w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn nie wyszczególniono jej. W trzech pozostałych kodeksach profesjonalizm urzędników publicznych łączy się przede wszystkim z wiedzą i doświadczeniem urzędników publicznych, a także z koniecznością podnoszenia przez nich zawodowych kwalifikacji.

Zasada profesjonalizmu

Brwinów	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, ograniczając możliwość popełnienia pomyłek 2) Pracownik urzędu w kontaktach z interesantami 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 interesantami

	3) Pracownik urzędu docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dba o rozwój kwalifikacji zawodowych tak, aby swym profesjonalizmem gwarantować wysoką jakość świadczonych usług.
Michałowice	Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dba o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
Piastów	1) Pracownicy samorządowi są zatrudniani, wynagradzani i awansowani w oparciu o przesłanki merytoryczne: kwalifikacje i umiejętności zawodowe kwalifikacja. 2) Pracownicy samorządowi rozwijają swoje kwalifikacje zawodowe i pogłębiają wiedzę potrzebną do wykonywania swoich obowiązków poprzez samokształcenie i udział w szkoleniach. 4) Pracownicy samorządowi udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działania.
Raszyn	Brak

W trzech analizowanych kodeksach etyki urzędniczej – oprócz Raszyna, gdzie zasadę odpowiedzialności ujęto bardzo lakonicznie i wyłącznie zasygnalizowano – problem współodpowiedzialności urzędnika za działania łączy się z kwestią ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje i zachowania. W gminie Brwinów i Michałowice łączy się on również z opieraniem relacji służbowych opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. W Piastowie w zasadę współodpowiedzialności za działania wpisano dodatkowo konieczność zachowania należytej staranności i gospodarności podczas zarządzania powierzonym majątkiem i środkami publicznymi.

Zasada współodpowiedzialności

Brwinów	1) Pracownik urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć oraz ponoszonej odpowiedzialności. Dba 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 z służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą.
Michałowice	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.
Piastów	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 wskazywać należytą staranność i gospodarność.
Raszyn	Pracownik ponosi odpowiedzialność za swoje postępowanie i podejmowane decyzje.

Ostatnią analizowaną zasadą ważną w kontekście etycznego postępowania urzędników administracyjnych jest zasada lojalności. Zasada lojalności najobszerniej ujęta jest w kodeksie etyki urzędniczej gminy Brwinów, gdzie w jej treść wpisano godną postawę urzędnika i godne reprezentowanie przez niego urzędu będącego jego miejscem pracy. Pojawiły się tu tak uszczegółowione kwestie jak np. schludny, czysty ubiór

o stonowanej kolorystyce. W Raszynie także pojawiła się kwestia dbałości o dobre imię urzędu i godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim. Ujęto tu również kwestie takie jak życzliwość wobec otoczenia. W kodeksie etyki urzędniczej gminy Piastów pojawiła się wyłącznie lakoniczna wzmianka o lojalności pracownika wobec urzędu, a w Michałowicach w ogóle nie zdefiniowano tego pojęcia.

Zasada lojalności

Brwinów	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, przyczyniając się do umacniania pozytywnego wizerunku i autorytetu urzędu 2) Pracownik Urzędu zobowiązany jest 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, przełożonych i klientów oraz dba o należyty wizerunek i powagę urzędu 3) Pracownik Urzędu zachowuje się w miejscu pracy i poza nim w sposób godny, z szacunkiem odnosząc się nie tylko do współmieszkańców, ale i konstytucyjnie gwarantowanych wartości oraz tradycji i historii Rzeczypospolitej Polskiej oraz wspólnoty gminy Brwinów
Michałowice	brak
Piastów	Pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych
Raszyn	Pracownik dba o dobre imię Urzędu i pracowników samorządowych. Zachowuje się godnie w miejscu pracy i poza nim. Jest uprzejmy i życzliwy w kontaktach z obywatelami, radnymi, zwierzchnikami, podwładnymi i współpracownikami.

W kontekście porównywania zasad etyki urzędniczej obowiązujących w czterech analizowanych gminach powiatu pruszkowskiego istotna jest także przewidywana w tych dokumentach odpowiedzialność za nieprzestrzeganie zasad etycznych.

Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie zasad etycznych

Brwinów	1) Stopień przestrzegania przepisów kodeksu stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika dokonywanej zgodnie z art. 27 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. 2) Pracownik Urzędu za nieprzestrzeganie niniejszego kodeksu etyki ponosi odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną. 3) Naruszenie przez pracownika Urzędu zasady etyki wskazanych w Kodeksie Etyki może prowadzić do utraty zaufania i stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy
Michałowice	1) Pracownik Urzędu obowiązany jest przestrzegać przepisów Kodeksu Etyki i ierować się jego zasadami. 2) Pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialności porządkową i dyscyplinarną za naruszenie zasad Kodeksu Etyki
Piastów	Pracownicy samorządowi za nieprzestrzeganie niniejszego kodeksu ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną – na zasadach określonych w Kodeksie Pracy
Raszyn	brak

Kwestia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej pojawiła się w trzech kodeksach (Brwinów, Michałowice, Piastów), natomiast nie uwzględniono jej w kodeksie etyki urzędniczej gminy Raszyn. W każdym z kodeksów, w którym pojawiło się to zagadnienie, nie zostało ono jednak ujęte w sposób szczegółowy i nie wskazano, na czym sankcje te miałyby polegać, wspominając jedynie skrótowo

o odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej za naruszenie zasad kodeksu etyki. W kodeksie etyki urzędniczej gminy Brwinów kwestia ta została rozwinięta najobszerniej, ponieważ pojawiły się tu zagadnienia, których nie ujęto w pozostałych kodeksach (uwzględnienie zasad przestrzegania etyki w ocenie okresowej pracownika, a także wskazanie, że nieprzestrzeganie przez niego zasad etycznych może prowadzić do utraty zaufania do urzędnika i stanowić podstawę rozwiązania stosunku pracy).

Podsumowanie

Analiza kodeksów etycznych przeprowadzona na potrzeby niniejszego opracowania doprowadziła do wyciągnięcia następujących wniosków:

- porównywane kodeksy różnią się liczbą wskazanych w nich zasad, jednak istnieją pewne normy i reguły, które pojawiają się zawsze – należą do nich: zasada praworządności, zasada rzetelności i zasada jawności;
- porównywane kodeksy różnią się stopniem uszczegółowienia zakresu treściowego wskazanych w nich zasad – najogólniej są one ujęte w Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn, a najszczegółowiej – w Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów;
- w każdym z porównywanym 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 kodeksach etyki urzędniczej kluczowy nacisk kładzie się na trzy zasady – praworządność, rzetelność i jawność, które pojawiły się we wszystkich analizowanych kodeksach.

Analiza przedstawionych powyżej zapisów umieszczonych w kodeksach etyki administracyjnej czterech gmin: Brwinowa, Michałowic, Piastowa i Raszyna pozwala na ustosunkowanie do czterech szczegółowych problemów badawczych. Pierwszy z nich miał na celu sprawdzenie, **ile zasad zostało wskazanych w poszczególnych kodeksach etycznych czterech analizowanych gmin?** Analiza kodeksów prowadzi do wniosku, że wszystkie cztery zbiory etyki urzędniczej różnią się liczbą zapisanych w nich zasad. Najwięcej zasad – 11 – zawarto w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn.* Najmniej zasad – 6 – zapisano w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice.* 7 zasad zapisano w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów.* W *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie* znajduje się 9 zasad. Zasadami, które występują we wszystkich analizowanych kodeksach są praworządność, rzetelność i jawność. Zasadę profesjonalizmu uwzględniono w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów* i *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice.* Zasada współodpowiedzialności za działania została wpisana wyłącznie w kodeks brwinowski i michałowicki. Zasada lojalności obecna jest wyłącznie w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów.* W *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn* pojawia się dodatkowo zasada równego traktowania. W Piastowie pojawia się dodatkowo dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych oraz godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim. Wyłącznie w *Kodeksie Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn* obecne są obowiązkowość, odpowiedzialność, skuteczność i sumienność.

Drugi z problemów badawczych dotyczył tego, **czy zasady te zostały zdefiniowane, a jeżeli tak, to jakie są ich definicje.** Analiza przedstawionych powyżej dokumentów prowadzi do wniosku, że w mniejszym lub większym stopniu zasady etyki

urzędniczej definiowane są w kodeksach. Wyjątkiem jest *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn,* w którym zabrakło definicji, omówień poszczególnych standardów zachowań, wyznaczenia wzorców zachowań urzędników i zostały one przedstawione bardzo ogólnie – wyłącznie je zarysowano i nie uszczegółowiono.

Trzeci z problemów badawczych miał na celu sprawdzenie, **jakie podobieństwa łączą kodeksy etyczne czterech analizowanych gmin.** Na podstawie przeanalizowanych dokumentów można stwierdzić, że we wszystkich ujętych w pracy kodeksach przyjęto podobne zasady jako normy ogólne wyznaczające kształt etyki urzędniczej. Na podobne kwestie położony jest również nacisk. W analizowanych kodeksach etycznych najwięcej miejsca poświęcono wskazówkom dotyczącym standardów zachowań umożliwiających zwiększenie przejrzystości, skuteczności i odpowiedzialności działań administracji samorządowej. W każdym z analizowanych kodeksów starano się o to, by urzędnik nie tylko posiadał odpowiednią wiedzę merytoryczną (był rzetelnym profesjonalistą), lecz także miał zasady moralne – był człowiekiem praworządnym, bezstronnym i bezinteresownym, działającym w sposób jawny, współodpowiedzialnym za wizerunek urzędu i lojalnym wobec niego.

Czwarty, ostatni, problem badawczy miał na celu sprawdzenie, **jakie różnice występują pomiędzy kodeksami etycznymi poszczególnych gmin.** Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że nie odnotowano znaczących różnic merytorycznych, jeśli chodzi o wymagania stawiane przed urzędnikami zatrudnionymi w poszczególnych urzędach. Liczba zasad różniła się, co szczegółowo opisano już w odniesieniu do pierwszego problemu badawczego, jednak były one zbliżone. Różnica dotyczyła wyłącznie stopnia uszczegółowienia zapisów w poszczególnych kodeksach etycznych.

Na podstawie zapisów dotyczących etyki urzędniczej można zatem stwierdzić, że ich twórcy kładą nacisk na to, że wykonywanie zadań urzędnika administracji publicznej to nie tylko praca, lecz także służba. Tym samym osoba zatrudniona w urzędzie gminy czy miasta, a zatem sprawująca funkcję publiczną, musi charakteryzować się autorytetem moralnym i zawodowym tak, by w oczach społeczeństwa mogła ona zasługiwać na powszechny szacunek i swoim postępowaniem umacniała ona powagę i zaufanie do swojego stanowiska i urzędu zarówno przy wypełnianiu obowiązków zawodowych, jak i w życiu społecznym i prywatnym.

Analiza czterech szczegółowych problemów badawczych pozwala na odniesienie się do problemu głównego, który dotyczył tego, jakie zasady etyczne uznawane są przez samorządy za najbardziej istotne dla kształtowania postawy etycznej pracownika samorządowego. Na podstawie analizy czterech kodeksów etyki urzędniczej gmin powiatu pruszkowskiego można stwierdzić, że w kodeksach etyki urzędniczej kluczowy nacisk kładzie się na trzy zasady – praworządność, rzetelność i jawność. Ważne jest zatem to, by pracownik urzędu gminy zawsze wykonywał swoje zadania w sposób zgodny z prawem (zasada legalizmu), sumiennie i rozważnie, stosując odpowiednie procedury, a także wypełniając swoje obowiązki z zaangażowaniem i dobrą wolą. Istotna jest także przejrzystość działania organów administracyjnych, którą także powinien zapewnić urzędnik, udzielając obywatelom pełnych i wyczerpujących informacji, a także dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań publicznych.

REKOMENDACJE:

1. W każdym z kodeksów należałoby zdefiniować, uściślić lub doprecyzować kwestie, które obecnie mają charakter ogólny (np. należy wskazać sankcje grożące urzędnikom za nieprzestrzeganie zasad etycznych) – w szczególności dotyczy to

Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Raszyn, w którym wprawdzie zawarto najwięcej zasad (11), jednak są one najmniej doprecyzowane.

2. Poprzez odpowiednie działania należy zadbać, by zapisy w kodeksach nie były tylko martwymi wskazaniami istniejącymi na papierze – dobrym sposobem jest np. uwzględnianie stopnia przestrzegania zasad etyki urzędniczej w okresowej ocenie pracownika urzędu, co praktykowane jest w Brwinowie.
3. Należy zadbać o to, by każdy pracownik urzędu gminy znał zasady etyki urzędniczej zapisane w kodeksie etycznym, co jest możliwe do osiągnięcia np. poprzez przeprowadzanie odpowiednich szkoleń.
4. Stopień przestrzegania kodeksu etyki urzędniczej przez pracowników urzędu należy sprawdzać np. poprzez przeprowadzanie w urzędzie badań sondażowych (ankiet) na temat poziomu obsługi.

W podsumowaniu warto podkreślić, że wpływ etyki na zachowania urzędników jest społecznie mierzalny i wyczuwalny. Uzewnętrznia się on zarówno w jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, jak i w społecznym odbiorze pracy funkcjonariuszy publicznych. Jeśli zatem urzędnicy będą przestrzegać kodeksów etycznych, staną się godnymi reprezentantami etosu administracji publicznej, głęboko osadzonego w wartościach humanistycznych.

Odpowiedzialność pracownika z tytułu nieetycznego zachowania w kodeksach etyki gmin powiatu pruszkowskiego

Marta Łebek-Bartoszek

Metodologia badań własnych

Przedmiotem badania był Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie. Celem głównym przeprowadzonego badania była ocena znaczenia kodeksów etyki pracowników samorządowych jako instrumentu przeciwdziałania nieetycznego zachowania pracowników. Celem szczegółowym badania natomiast było ustalenie instrumentów kontroli realizacji zasad etyki oraz zakresu konsekwencji nieetycznego zachowania w służbie publicznej. W ramach celu głównego szukano odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy kodeksy etyki pracowników samorządowych mogą zostać wykorzystane jako instrumenty przeciwdziałania nieetycznego zachowania pracowników samorządowych, a jeśli tak – jakie regulacje powinny znaleźć się w kodeksie etycznym pracowników samorządowych?
2. Jakie miejsce zajmuje kodeks etyki wśród instrumentów kontroli realizacji zasad etycznych oraz zakresu konsekwencji nieetycznego zachowania w służbie publicznej?

Realizacja celu wymagała dokonania analizy treści Kodeksu etyki gminy Raszyn pod kątem odpowiedzialności pracowników z tytułu nieetycznego zachowania. Udzielenie odpowiedzi na zadane pytania wiązało się z koniecznością przeprowadzenia analizy porównawczej kodeksów czterech gmin powiatu pruszkowskiego: Raszyna, Michałowic, Brwinowa i Piastowa. Przedstawiono treść analizowanych kodeksów, następnie uwagę skupiono na kwestii odpowiedzialności pracowników za zachowania nieetyczne. Ustalono w ten sposób, jak postrzegane jest to zagadnienie przez samorządy oraz w jaki sposób należy przeciwdziałać nieetycznym działaniom.

Analiza porównawcza kodeksów etyki

Analiza porównawcza kodeksów etyki dotyczy czterech gmin – Raszyna, Michałowic, Brwinowa oraz Piastowa. Zawiera ona odpowiedzi na pytania o elementy, z których powinien się składać kodeks etyczny. Jej celem jest ukazanie kodeksu Raszyna na tle pozostałych trzech gmin.

Pierwszą z poruszonych w wyniku analizy kwestią jest data wprowadzenia obowiązujących w gminach kodeksów etyki oraz ich ewentualnych ewaluacji.

Data powstania kodeksów etyki oraz ich ewaluacje

Gmina	RASZYN	MICHAŁOWICE	BRWINÓW	PIASTÓW
Kiedy powstał kodeks etyki?	2005r	2010r	2013r	2010r
Czy powiat dokonał ewaluacji (aktualizacji) dokumentu? Jeśli tak – kiedy to nastąpiło?	Nie, obowiązuje pierwsza wersja	Aktualizacja kodeksu w 2021r	Aktualizacja kodeksu w 2018r	Nie, obowiązuje pierwsza wersja

Kodeks etyki obowiązujący w Raszynie jest najstarszym z kodeksów. Od czasu jego wprowadzenia nie została dokonana ewaluacja. W przypadku kodeksu Piastowa

również nie dokonano aktualizacji, natomiast został on stworzony 5 lat później, niż kodeks Raszyna.

Kodeksy etyki Raszyna, Brwinowa i Piastowa otwiera Preambuła. W przypadku Brwinowa jest ona skrócona i zawarta w Postanowieniach ogólnych (§1), podobnie jak Postanowienia początkowe (§2). Ten kodeks jako jedyny ma taką formę. W przypadku pozostałych, są to odrębne rozdziały lub brak takowych -postanowień początkowych nie zawierają kodeksy Raszyna i Michałowic. Zasady postępowania to jedyny element, który został zawarty we wszystkich kodeksach. Wykonywanie zadań uwzględniono jedynie w przypadku Piastowa, w formie osobnego punktu – rozdział 3. Pozostałe kodeksy zawierają wyłącznie nawiązanie w Zasadach postępowania.

Zestawienie treści kodeksów etyki - kwestie ogólne

Element kodeksu etyki	Raszyn	Michałowice	Brwinów	Piastów
Preambuła	x	brak	x	x
Postanowienia początkowe	brak	brak	x	x
Zasady/postanowienia ogólne	x	x	x	x
Zasady postępowania	x	x	x	x
Wykonywanie zadań	brak	brak	brak	x
Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa	brak	x	x	x
Ochrona zasad	brak	brak	brak	brak
Postanowienia końcowe	x	brak	brak	x

Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa pracowników za nieprzestrzeganie zasad kodeksu w przypadku Michałowic została opisana jako kolejna z zasad szczegółowych (§14). Brwinów i Piastów mają mocniej zaakcentowaną – jako osobny rozdział (Brwinów rozdział 3, Piastów - 4). Kodeks Raszyna natomiast nie zawiera zapisu o odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej za jego nieprzestrzeganie.

Istotnym elementem różniącym analizowane kodeksy etyki jest oświadczenie o zapoznaniu się pracowników z treścią obowiązującego kodeksu. Ogranicza ono możliwość zaprzeczenia przez pracowników znajomości zasad. Kodeks Raszyna jako jedyny takiego oświadczenia nie zawiera. W przypadku Brwinowa udostępniony jest wzór oświadczenia.

Analiza kwestii wymaganego oświadczenia w kodeksach

	Raszyn	Michałowice	Brwinów	Piastów
Wymóg oświadczenia o zapoznaniu z zasadami kodeksu etyki, regulacje	brak	§6 Kodeksu Etyki. Oświadczenie o zapoznaniu się z konsekwencjami porządkowo-dyscyplinarnymi za nieprzestrzeganie zasad kodeksu i zobowiązanie do ich przestrzegania	Rozdział XV § 45 Regulaminu Pracy. Oświadczenie o zapoznaniu się z treścią zarządzenia i zobowiązanie do przestrzegania go	Rozdział V art.12. Oświadczenie o zapoznaniu się z treścią kodeksu etyki

Kodeks gminy Michałowice zawiera zapis mówiący o konieczności podpisania przez pracowników oświadczenia o zapoznaniu się z jego treścią. Wymagane jest to niezwłocznie po zawarciu umowy o pracę, a oświadczenie to zostaje dołączone do akt pracowniczych (§3). Oświadczenie, podobnie jak kodeks etyki, stanowi załącznik do Regulaminu Organizacyjnego. Jego treść to „Uprzedzony o odpowiedzialności

porządkowej i dyscyplinarnej oświadczam, że zapoznałem się z postanowieniami Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice i zobowiązuję się do przestrzegania zasad z niego wynikających". Wymóg dołączenia oświadczenia do akt osobowych, uwzględniono również w kodeksie Piastowa – Postanowienia końcowe, art. 12 oraz Brwinowa - Rozdział XV § 45 Regulaminu Pracy. Brak takiego zapisu w przypadku Raszyna.

Analiza porównawcza kodeksów etyki ukierunkowana została na kwestię odpowiedzialności pracowników z tytułu nieetycznego zachowania. Warto zaznaczyć, że ma ona dwojaki charakter. Pojawia się w kodeksach jako zasada etyczna, mająca związek z odpowiedzialnością za podejmowane w ramach obowiązków służbowych działania. Drugim jej aspektem jest odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązujących zasad kodeksu. Odpowiedzialność jako zasada ogólna związana z realizacją zadań zawodowych jest obecna w każdym z kodeksów. W przypadku kodeksu Raszyna, została wymieniona obok praworządności, bezstronności, bezinteresowności, obiektywizmu, równego traktowania, uczciwości, jawności, rzetelności, sumienności, obowiązkowości i skuteczności, jako konieczna do przestrzegania przez pracowników w ich codziennych zadaniach. Dla obowiązującego kodeksu w gminie Michałowice, aspekt odpowiedzialności za podejmowane działania określony jest jako zasada współodpowiedzialności (§12). Wyrażona została trzema punktami:

- „Pracownik nie boi się podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji;
- Relacje służbowe opierają się na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą;
- Pracownik godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie powoduje obniżenia autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice".

Wyodrębnienie i sprecyzowanie zasady współodpowiedzialności, nasuwa wniosek jej istoty w podejmowanych przez pracowników działaniach. Oprócz standardów zachowań, reguluje również kwestię relacji służbowych.

Kodeks Brwinowa podobnie jak Michałowic, wyodrębnia zasadę współodpowiedzialności. W tym przypadku, określono ją jako współodpowiedzialność za działania (§10). Wyrażają ją poniższe zasady:

- „Pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć oraz ponoszonej odpowiedzialności. Dba 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;
- Pracownik Urzędu udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą".

Podobnie jak w przypadku analizowanego wcześniej kodeksu, zasada określa sposób działania oraz relacje służbowe. Zastosowana forma w obu kodeksach jest zbliżona. Dodanie do zasady współodpowiedzialności wyrażenia „za działania", sugeruje konieczność jej zastosowania przez pracowników urzędu gminy w Brwinowie w codziennych zadaniach.

W kodeksie etyki gminy Piastów, zagadnienie odpowiedzialności zostało przedstawione jako jeden z punktów artykułu 7: „ 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 należytą staranność i gospodarność". Na tle analizowanych wcześniej kodeksów Michałowic i Brwinowa, jest mniej szczegółowo

opisaną zasadą – nie zawiera kwestii relacji służbowych. Poruszone zagadnienie przedstawia poniższa tabela

Odpowiedzialność za podejmowane w ramach obowiązków służbowych działania

	Raszyn	Michałowice	Brwinów	Piastów	
Jak została określona, gdzie umieszczona	Wymieniona jako jedna z zasad postępowania, brak odrębnego punktu w kodeksie – punkt 1 zasad postępowania	Odrębna zasada - zasady szczegółowe §12 zasada współodpowiedzialności		Odrębna zasada - rozdział II §10 zasada współodpowiedzialności za działania	Wymieniona jako jedna z zasad postępowania – rozdział II art. 2 §2 oraz jako odrębna zasada – rozdział III art. 7

W wyniku analizy kodeksów etyki w kontekście kwestii odpowiedzialności za podejmowane w ramach obowiązków służbowych działania, zasady zawarte w kodeksie gminy Raszyn zdają się nie akcentować jej w sposób zdecydowany. Nie została bowiem wyodrębniona jako osobna zasada, a jedynie wymieniona pośród innych jako konieczna do przestrzegania w działaniach pracowników. Kodeks ten jako jedyny z analizowanych, nie nawiązuje do odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Traktuje odpowiedzialność jako standard działania, podobnie jak praworządność, obiektywizm, czy sumienność pracowników.

Odpowiedzialność za nieetyczne zachowanie wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów jej egzekwowania. Odpowiedzialność porządkowa to konsekwencje osobiste i materialne za naruszenie w sposób zawiniony obowiązków pracowniczych wskazanych w obowiązujących przepisach – Kodeksie pracy, regulaminie pracy i umowie o pracę. Kwestie te reguluje art. 108-113 Kodeksu pracy, przewidując możliwość nałożenia kar o charakterze niemajątkowym, tj. nagana lub upomnienie oraz majątkowym. Odpowiedzialność dyscyplinarna również wiąże się z naruszeniem obowiązków ustawowych, ale nie związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów Kodeksu pracy (Filek, 2004). Dotyczy to m. in naruszenia obowiązków wskazanych w art. 24-25 ustawy o pracownikach samorządowych. Tu warto przytoczyć art. 25 §2 i §3 poruszające kwestie możliwości niewykonania poleceń służbowych:

§2 „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 przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony ";

§3 „ 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".

Pociągnięcie do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej przewiduje również art. 38 kpa.

W każdym z analizowanych kodeksów najbardziej obszerną część stanowi przedstawienie zasad i wynikających z nich standardów postępowania pracowników samorządowych w odniesieniu do wykonywanych działań. W przypadku gminy Brwinów, kodeks stanowi załącznik do Regulaminu pracy. Tym samym odpowiedzialność za zachowania nieetyczne jest ściśle powiązana z jego zapisami. Nie regulują jej osobne zapisy uwzględnione w kodeksie, jednak w sposób jasny określono w rozdziale 3 §12 konsekwencje za zachowania nieetyczne. Stopień przestrzegania przepisów kodeksu jest jednym z elementów okresowej oceny pracowników. Za nieprzestrzeganie zasad przewidziano odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną

oraz możliwość rozwiązania stosunku pracy. Kodeks ten jako jedyny zawiera tak obszernie opisaną kwestię odpowiedzialności za jego nieprzestrzeganie. Kodeks Michałowic w §14 za nieprzestrzeganie jego zasad przewiduje kary porządkowe i dyscyplinarne. Kodeks Piastowa analogicznie, lecz wskazano, że odpowiedzialność ponoszona jest na zasadach określonych w Kodeksie pracy – art. 108 kp. Brak zapisu dotyczącego odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zasad w kodeksie Raszyna.

Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie zasad kodeksu etyki

	Raszyn	Michałowice	Brwinów	Piastów
Jak została określona, gdzie umieszczona	brak	Kary porządkowe i dyscyplinarne - §14	Kary porządkowe i dyscyplinarne – rozdział 3 §12, podstawa do rozwiązania stosunku pracy	Kary porządkowe i dyscyplinarne, zgodnie z art. 108 kp -art. 12

Podsumowując, trzy z analizowanych dokumentów zawierają informacje o odpowiedzialności za nieetyczne zachowanie. Pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Zapis dotyczący sankcji zawarto odpowiednio: w przypadku Brwinowa - §12 ust 2, Michałowic - §14, Piastowa – art. 12. W kodeksie gminy Brwinów wskazano, że stopień przestrzegania jego przepisów stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika (§12), a ich naruszenie może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy. Tu warto przytoczyć art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych, precyzujący kwestię oceny pracowników. Dokonywana jest przez bezpośredniego przełożonego na piśmie, nie częściej niż co 6 miesięcy i nie rzadziej niż co 2 lata. W przypadku uzyskania negatywnej oceny wykonywanej pracy, po okresie minimum 3 miesięcy przeprowadzana jest ponowna ocena, której negatywny wynik skutkuje rozwiązaniem stosunku pracy. Zawarcie w kodeksie etyki gminy Brwinów zapisu o możliwości rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem nieprzestrzegającym jego zasad dodatkowo wzmacnia rolę kodeksu. Pracownicy mają świadomość istoty przestrzegania jego zasad i sankcji jakie grożą za niestosowanie się do nich. Określenie stopnia przestrzegania przepisów kodeksu jako elementu oceny okresowej, jest narzędziem wspomagającym jego implementację w codzienną pracę urzędników. W pozostałych kodeksach zabrakło takiego zapisu, a mógłby być pomocnym dla zaakcentowania ich prewencyjnej roli.

Kodeks gminy Raszyn nie zawiera zapisu o odpowiedzialności pracowników za jego nieprzestrzeganie, tym samym wskazując na element wymagający poprawy. Treść związana z odpowiedzialnością to jedynie forma zapisu w Zasadach ogólnych. W Zasadach postępowania zawartych w kodeksie można wyodrębnić np. ściśle nawiązujące do korupcji (§5), jednak brak sankcji i odpowiedzialności bezpośredniej dla pracowników Urzędu gminy w Raszynie sprowadza się do wiary w etyczne postępowanie pracowników.

W analizowanych kodeksach nie określono mechanizmów pozwalających na promowanie postaw etycznych wśród pracowników samorządowych. Jak wskazuje Seredocha (2013), myślenie w kategoriach etyki w jednostkach administracji powinno mieć charakter priorytetowy. Istotne dla powodzenia takiego założenia jest organizowanie szkoleń propagujących normy etyczne. Jasny system nagród i kar za ich respektowanie lub nieprzestrzeganie również byłby pomocnym narzędziem. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest przyjęte w kodeksie Piastowa, upowszechnienie zasad kodeksu wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów. Ma na celu propagowanie zawartych w nim wartości i zasad (art. 12 §3). W kontekście odpowiedzialności

pracowników z tytułu nieetycznego zachowania jest to bardzo dobre posunięcie, ponieważ jawność obowiązujących zasad ułatwia ich egzekwowanie. W to założenie wpisuje się również deklaracja zawarta w Preambule kodeksu gminy Raszyn, wskazująca cel jego powstania, którym jest polepszanie relacji oraz zwiększanie zaufania mieszkańców gminy do samorządu lokalnego. Kodeks zatem traktowany jest jako podstawa do budowania zaufania społeczności do organów administracji.

Zagadnienie zaufania społecznego w poszczególnych kodeksach

	Raszyn	Michałowice	Brwinów	Piastów
Jak zostało określone, gdzie umieszczone	Zaufanie mieszkańców gminy do samorządu, zawarte w Preambule oraz zasadach ogólnych	brak	Utrata zaufania podstawą do rozwiązania stosunku pracy, rozdział 3 §12	Utrata zaufania jako ryzyko wynikające z naruszenia zasad kodeksu, zawarte w zasadach ogólnych; Zaufanie społeczne jako niezbędne w wykonywanych obowiązkach, zawarte w rozdziale 3

Zaufanie społeczne jest wciąż budowane. Jego zwiększenie zostało określone w kodeksie etyki gminy Raszyn jako cel powstania kodeksu. Nawiązano do niego również w zasadach ogólnych, informując że postępowanie pracowników ma wpływ na zaufanie mieszkańców do działania instytucji publicznej. Nasuwa to wniosek dużej odpowiedzialności w działaniach pracowników na wizerunek organów administracji. Kodeks Michałowic wskazuje możliwość obniżenia autorytetu i wiarygodności Urzędu przez działania pracowników niezgodne z zasadami etyki (§12), nie nawiązując w sposób bezpośredni do kwestii zaufania. W kodeksie Brwinowa wskazano związek utraty zaufania z możliwością rozwiązania stosunku pracy. Sugeruje to utratę pracy jako odpowiedzialność za zachowania nieetyczne pracowników. Kodeks etyki gminy Piastów określa zagadnienie zaufania społecznego jako niezbędnego w wykonywanych obowiązkach urzędników, które właśnie na zaufaniu powinny się opierać. Nieprzestrzeganie zasad kodeksu, w jego myśl, skutkuje ryzykiem utraty zaufania. Akcentuje to rolę pracowników w tworzeniu wizerunku organów administracji.

W przypadku trzech gmin –Michałowic, Brwinowa i Piastowa, pracownicy zobligowani są do podpisania oświadczenia o zapoznaniu z postanowieniami kodeksu etyki, lecz w żadnej formie nie uczestniczą w monitorowaniu przestrzegania jego zasad. Opracowanie systemu zgłaszania przez pracowników zauważonych przez nich nieprawidłowości wspomogłoby ten proces. Kodeks gminy Brwinów zastrzega, że respektowanie jego postanowień stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika, ale pozostałe kodeksy takiej oceny nie przewidują. Brak oceny pracownika pod kątem realizacji zasad etycznych skutkować może negatywnym wpływem na pogłębianie przez niego znajomości kodeksu oraz przestrzegania jego zasad.

Przeprowadzona analiza kodeksów etyki poszczególnych gmin powiatu pruszkowskiego, ukazała kodeks Raszyna jako najstarszy z dokumentów. Nawiązując do treści, nasuwa się wniosek sugerujący, że kodeks ten ma najmniej zaakcentowaną kwestię odpowiedzialności pracowników z tytułu nieetycznego zachowania. Jako jedyny jest dokumentem współtworzonym przez pracowników. Bez wątpienia najbardziej obszerną część kodeksów stanowi przedstawienie zasad oraz standardów postępowania oczekiwanych od pracowników samorządowych. Warto wspomnieć tu o oświadczeniu zapoznania się z treścią kodeksu, którego podpisanie jest wymagane przez pracowników Urzędu gminy Michałowice, Brwinów oraz Piastów i zostaje dołączone do akt osobowych. Podpisania takiego oświadczenia nie wymaga kodeks Raszyna. Zauważalne

w przypadku wszystkich kodeksów są luki w istotnej kwestii, jaką jest mechanizm pozwalający na promowanie postaw etycznych wśród pracowników oraz procedura zgłaszania zauważonych naruszeń. Te kwestie nie zostały uregulowane.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzenie analizy kodeksów etyki pozwoliło na poznanie i ocenę rozwiązań dotyczących kwestii odpowiedzialności pracowników Urzędu Gminy w Raszynie z tytułu nieetycznego zachowania na tle innych gmin powiatu pruszkowskiego. Z analizy zgromadzonych, w wyniku przeprowadzonego badania informacji, wyłania się obraz obszarów wymagających poprawy, której celem jest usprawnienie pracy Urzędu poprzez eliminowanie nieprawidłowości i działań nieetycznych. Kodeks jest najstarszym spośród analizowanych. W znacznej mierze skupia się na przedstawieniu zasad i standardów postępowania w wykonywanych przez pracowników samorządowych działaniach. Z definicji powinien on przeciwdziałać zachowaniom nieetycznym, jednak z powodu braku regulacji dotyczących odpowiedzialności pracowników z tytułu zachowań i działań nieetycznych, nasuwa wniosek konieczności dopracowania tej kwestii. Pozostałe poddane analizie kodeksy, mają tę odpowiedzialność w sposób znaczny zaakcentowaną – informują o możliwości poniesienia przez pracownika porządkowej i dyscyplinarnej.

Analizując kwestię odpowiedzialności, należy pochylić się nad wspieraniem działań usprawniających pracę Urzędu poprzez eliminowanie nieprawidłowości i zachowań nieetycznych. Istotnym jest bowiem możliwość zgłoszenia zauważonych anomalii. W żadnym z analizowanych kodeksów nie została określona procedura zgłaszania przypadków zauważonych w działaniach współpracowników nieprawidłowości. Skuteczność działania kodeksów jest tym większa, im większy jest sprzeciw pracowników przeciwko łamaniu obowiązujących zasad. Jasno określony sposób działania w przypadku zauważonych naruszeń byłby systemem usprawniającym proces eliminacji zachowań i działań nieetycznych. Z analizowanych kodeksów wynika, iż jest to element wymagający dopracowania. Brak procedury zgłaszania zaobserwowanych przypadków nieprawidłowości, skutkuje brakiem możliwości przeciwdziałania pracowników zachowaniom nieetycznym. Wprowadzenie takiej procedury i zdefiniowanie działań koniecznych do podjęcia, w przypadku bycia świadkiem naruszenia, w sposób znaczny poprawiłoby współodpowiedzialność pracowników za wyeliminowanie praktyk niezgodnych z kodeksem etyki. Jako element wymagający poprawy wskazać można również kwestię promowania postaw etycznych wśród pracowników. Takie działania nie są praktykowane. Zmiana w tym obszarze na pewno pozytywnie wpłynęłaby na postrzeganie kodeksu i konieczności respektowania jego zasad przez pracowników.

W kodeksie etyki Urzędu Gminy w Raszynie stwierdzono braki istotnych elementów. Nie zawiera on oświadczenia o zapoznaniu się z jego treścią, które powinno być podpisywane przez pracowników. Pozostałe analizowane kodeksy takie oświadczenie zawierają. Jego brak stwarza możliwość zanegowania przez pracowników znajomości obowiązujących zasad. Warto zatem zacząć egzekwować od pracowników poświadczenie zapoznania się z kodeksem i zobowiązania do przestrzegania jego zapisów.

Drugim wyłonionym w wyniku analizy brakiem w kodeksie Raszyna jest kwestia sankcji za zachowania nieetyczne. Nie reguluje on zasad odpowiedzialności pracowników. Kodeksy Michałowic, Brwinowa i Piastowa zawierają informacje o odpowiedzialności za nieetyczne zachowanie. Pracownik Urzędu ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Na tle pozostałych analizowanych

kodeksów wyróżnia się kodeks Brwinowa, w którym zawarto zapis o możliwości rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem nieprzestrzegającym jego zasad. Takie działanie w znacznym stopniu wzmacnia rolę kodeksu. W tym samym kodeksie zapisano, że określenie stopnia przestrzegania jego zasad jest elementem oceny okresowej pracowników. Zaakcentowanie w tak zdecydowany sposób kwestii odpowiedzialności jest bardzo pomocne w kształtowaniu etycznych postaw pracowników. Ten element zatem określić można jako wymagający poprawy w przypadku kodeksów Raszyna, Michałowic i Piastowa.

Trwający proces zmian w administracji publicznej i jej postrzeganiu przez obywateli, wiąże się w znacznej mierze ze sprawnością jej funkcjonowania. Na tę z kolei wpływ ma kultura organizacyjna oraz wartości moralne, którymi w działaniach kierują się pracownicy. Obowiązujące w administracji publicznej normy i reguły działania uzupełniane są przez postawy i wzorce osobowe pracowników. Wartości moralne jako element etosu Urzędnika decydują o zaufaniu do organów administracji publicznej. Wpływają również na zdolność pracowników do prawidłowego podejmowania decyzji. Kluczową zatem jest rola kształtowania postaw etycznych wśród pracowników oraz świadomości ich istoty.

Podsumowanie

W ramach celu głównego szukano odpowiedzi na pytania: Czy kodeksy etyki pracowników samorządowych mogą zostać wykorzystane jako instrumenty przeciwdziałania nieetycznego zachowania pracowników samorządowych, a jeśli tak – jakie regulacje powinny znaleźć się w kodeksie etycznym pracowników samorządowych? Czy kodeksy etyki określają zakres konsekwencji nieetycznego zachowania w służbie publicznej? Poszukując odpowiedzi na te pytania, uwagę skupiono na kwestii odpowiedzialności pracowników za zachowania nieetyczne. Przedstawiono model zarządzania etycznego, wskazując istotę roli kierownictwa w kształtowaniu etycznych postaw pracowników. Za kluczowe dla powodzenia wdrożenia takiego modelu uznano przywództwo oparte na skutecznej komunikacji. Wykazano związek profesjonalizmu z przestrzeganiem zasad etycznych przez Urzędników. Poruszono kwestię zaufania społecznego do organów administracji publicznej, wskazując że normy i reguły działania obowiązujące organy administracji, uzupełniają postawy i wzorce osobowe pracowników.

W wyniku przeprowadzonej analizy kodeksów etyki, uzyskano ich obraz jako narzędzi wyznaczających zasady postępowania etycznego. Wskazano również obszary wymagające dopracowania, celem wzmocnienia prewencyjnej roli kodeksu. Za podstawę rozważań przyjęto kodeks Raszyna. W wyniku analizy, został uznany za wymagający ewaluacji, której niestety od czasu jego przyjęcia, tj. 2005 roku, nie dokonano. Wyciągnięto następujące wnioski:

- kodeks Raszyna jest najstarszym z analizowanych kodeksów, nasuwa się wniosek konieczności ewaluacji;
- kodeks Raszyna jest jedynym, który w proces tworzenia angażował pracowników, z tego powodu mogą się czuć zobligowani do realizacji jego zasad, ale z uwagi na fakt przyjęcia kodeksu w 2005 roku, duża część pracowników nie brała udziału w jego tworzeniu;
- kodeks Raszyna jako jedyny nie zawiera oświadczenia o zapoznaniu się pracowników z jego treścią, ryzykując możliwość zanegowania jej znajomości;
- kodeks Raszyna najmniej z analizowanych akcentuje kwestię odpowiedzialności pracowników, nie nawiązuje do odpowiedzialności za podejmowane decyzje, jako jedyny nie określa sankcji za zachowania nieetyczne;

- zaufanie społeczne określono w kodeksie Raszyna jako cel jego powstania, w przypadku wszystkich analizowanych kodeksów, oprócz Michałowic wskazano je jako bardzo istotną rolę, sugerując wniosek dużej odpowiedzialności w działaniach pracowników na wizerunek organów administracji;
- w analizowanych kodeksach stwierdzono brak mechanizmów pozwalających na promowanie postaw etycznych wśród pracowników, wprowadzenie systemu kar i nagród za działania etyczne oraz możliwości zgłaszania zaobserwowanych nieprawidłowości byłoby pomocnym narzędziem wspomagającym egzekwowanie przestrzegania zasad.

Podsumowując, kodeks etyki stanowi bardzo istotne narzędzie w wyznaczaniu zasad postępowania pracowników administracji publicznej. Dopracowanie obszarów wskazanych w wyniku przeprowadzonej analizy, jako wymagających poprawy, może pozytywnie wpłynąć na postrzeganie organów administracji przez społeczność. Zorientowanie na klienta jest obecnie jednym z wyznaczników jakości świadczonych przez Urzędy usług. Warto w związku z tym wzmacniać świadomość pracowników ich kluczowej roli w budowaniu zaufania społecznego.

Przeciwdziałanie korupcji na przykładzie kodeksów etyki gmin powiatu pruszkowskiego

Dorota Bajurska

Metodologia

Przedmiotem pracy jest ocena znaczenia kodeksów etyki pracowników samorządowych jako instrumentu przeciwdziałania korupcji urzędniczej i nieetycznego zachowania pracowników samorządowych. Celem badania jest ustalenie możliwości wykorzystania kodeksu etyki jako narzędzia przeciwdziałania korupcji urzędniczej i nieetycznego zachowania pracowników na przykładzie Kodeksu etyki pracowników gminy Raszyn. W ramach celu głównego szukano odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy kodeksy etyki pracowników samorządowych mogą zostać wykorzystane jako instrumenty przeciwdziałania korupcji urzędniczej i nieetycznego zachowania pracowników samorządowych, a jeśli tak – jakie regulacje powinny znaleźć się w kodeksie etycznym pracowników samorządowych?
2. Jakie miejsce zajmuje kodeks etyki wśród narzędzi przeciwdziałania korupcji urzędniczej i nieetycznego zachowania pracowników?

Realizacja celu wiązała się z koniecznością dokonania analizy treści Kodeksu etyki w gminie Raszyn pod kątem przeciwdziałania korupcji. Udzielenie odpowiedzi na zadane pytania wymagało z kolei przeprowadzenia analizy porównawczej kilku obowiązujących kodeksów etyki. Zakres przestrzenny analizy ograniczono do kodeksów etyki czterech gmin powiatu pruszkowskiego: Brwinowa, Michałowic, Piastowa i Raszyna. Po przedstawieniu zawartości wskazanych kodeksów, szczególna uwaga poświęcona została rozwiązaniom dotyczącym przeciwdziałania nieuczciwości urzędników. Takie rozwiązanie pozwoliło na ustalenie sposobu, w jaki samorządy gminne powiatu pruszkowskiego postrzegają problem korupcji urzędniczej i jakie miejsce zajmuje ona wśród innych nieetycznych zachowań urzędników. Da również możliwość określenia, w jaki sposób kształtowane są zasady przeciwdziałania korupcji w kodeksach etyki. Przeprowadzona analiza daje szansę zdefiniowania problemów/zjawisk społecznych uwarunkowanych etyką zawodową administracji.

Kodeks etyki w gminie Raszyn

Kodeks etyki w gminie Raszyn powstał we współpracy z pracownikami urzędu gminy w związku z udziałem gminy w akcji „Przejrzysta Polska". Akcja inicjująca poprawę jakości usług oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jakimi są gminy, została stworzona ze współpracy „Gazety Wyborczej" z Fundacją Agory, Polsko - Amerykańską Fundacją Wolności, Fundacją im. S. Batorego, Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, centrum Edukacji Obywatelskiej i Bankiem Światowym(Przejrzysta Polska, 2022). Kodeks etyki wprowadzony został w dniu 29 sierpnia 2005 roku Zarządzeniem o nr 88/05 na podstawie art. 33 ust.1 i ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i art. 14 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego urzędu Gminy Raszyn z dnia 2 stycznia2003. Celem stworzenia dokumentu było usprawnienie działań urzędników oraz zbudowanie zaufania społeczności do władz samorządu lokalnego (Preambuła, 2005). Skierowany został do wszystkich pracowników urzędu, bez względu na rodzaj wykonywanej pracy i pełnionego stanowiska (Zasady postępowania, 2005).

Kodeks etyki w Raszynie rozpoczyna się krótkimi informacjami wskazującymi przedmiot dokumentu oraz osobę nadzorującą wprowadzenie zarządzenia tj. Naczelnika Wydziału Promocji i Informatyki oraz termin wejścia w życie Kodeksu etyki. Istotną częścią aktu normatywnego jest preambuła opisująca okoliczności powstania dokumentu oraz określająca wspomniane wyżej cele wydania zarządzenia. Pozostała część kodeksu podzielona jest na trzy części, które zawierają dwie zasady ogólne, jedenaście zasad postępowania oraz postanowienia końcowe.

Treść pierwszej zasady ogólnej dotyczy wytycznych określających postępowanie pracowników Urzędu Gminy w Raszynie podczas wykonywania ich obowiązków służbowych. Wskazuje również znaczenie etycznego postępowania w budowaniu zaufania społeczeństwa do instytucji samorządowej, tj.: „Kodeks wyznacza zasady postępowania pracowników Urzędu Gminy w Raszynie w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem, a mającym wpływ na zaufanie mieszkańców do działania instytucji publicznej". Druga zasada jest równie ogólnie zdefiniowana i mówi o tym, iż: „Pracownik powinien traktować pracę jako służbę publiczną, służyć państwu i wspólnocie samorządowej, przestrzegać norm prawnych i etycznych oraz zasad życia społecznego, sumiennie wykonywać powierzone zadania". W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż normy etyczne niemające mocy prawnej interpretowane są w zależności od działań przeprowadzanych w podobnych sytuacjach, w różny sposób. W takich przypadkach dochodzi do pomniejszania wagi znaczenia kodeksu etyki w odbiorze przez obywateli (Szczot, 2007).

Brak szczegółowo określonych norm etycznych i prawnych powoduje spadek jakości usług odbieranych przez społeczeństwo. Dlatego tak bardzo ważne są wyczerpująco określane wzorce postępowania zawarte w kodeksach etycznych. Urzędnik świadomy odpowiedzialności prawnej i etycznej jaka na nim ciąży, wykonując należycie swe obowiązki pamięta o naczelnej zasadzie, która winna panować w strukturach administracji publicznej a mianowicie służebności. W literaturze przedmiotu słowa takie jak: „służebność", „służba" stają się zauważalnie archaizowane. Może dzieje się tak, dlatego, iż służba często kojarzona jest z pojęciem nierówności społecznej, gdyż w rzeczywistości to petent/klient oczekujący w kolejce na pozytywne załatwienie sprawy postrzegany jest jako osoba stojąca na niższej pozycji społecznej (Dylus, 2007). W analizowanym kodeksie można znaleźć takie rozwiązania - są nim zasady postępowania. Wskazane najważniejsze dla gminy wartości regulują zachowania pracowników, dążąc do przejrzystości działań administracji samorządowej. Podkreślić należy, że w treści punktu pierwszego w zasadach postępowania wymienione zostały standardy, takie jak: odpowiedzialność, uczciwość, rzetelność, praworządność, sumienność, obiektywizm, bezstronność jawności, obowiązkowość, skuteczność i bezinteresowność oraz zasada równego traktowania. W Kodeksie Etyki Gminy w Raszynie zabrakło definicji, omówień poszczególnych standardów zachowań, wyznaczenia wzorców zachowań urzędników. Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez parlament Europejski dnia 6 września 2001 roku[24], jest niewątpliwie dobrym pierwowzorem przy tworzeniu kodeksów etycznych w jednostkach administracji społecznej. Wymienione w nim szczegółowo zasady, wytyczają standardy praw dobrej administracji, przyczyniając się do pogłębiana praworządności i zaufania obywateli do organów samorządowych (Świątkiewicz, 2002).

Kolejne punkty kodeksu czyli druga i trzecia szczegółowa zasada postępowania, w swej treści bardzo przypomina wspomniane już wytyczne zawarte w zasadach

[24]Dalej: EKDA.

ogólnych, a mianowicie mowa w nim m.in. o dbaniu o dobre imię urzędu, kompetentnym i praworządnym zachowaniu urzędnika oraz życzliwym podejściu do obywateli. Tabela obrazuje podobieństwo wskazanych wytycznych.

Omawiane zasady kodeksu etyki w Urzędzie Gminy w Raszynie.

Zasady ogólne	Zasady postępowania/szczegółowe
2. Pracownik powinien traktować pracę jako służbę publiczną, służyć państwu i wspólnocie samorządowej, przestrzegać norm prawnych i etycznych oraz zasad życia społecznego, sumiennie wykonywać powierzone zadania.	2. Pracownik dba o dobre imię Urzędu i pracowników samorządowych. Zachowuje się godnie w miejscu pracy i poza nim. Jest uprzejmy i życzliwy w kontaktach z obywatelami, radnymi, zwierzchnikami, podwładnymi i współpracownikami.
	3. Pracownik jest kompetentny, wykonuje obowiązki wykorzystuje w sposób najlepszy swoją wiedzę i umiejętności.
	4. Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowości czy tez korupcji.

Druga ze wspomnianych zasad szczegółowych dotycząca postępowania urzędników określająca życzliwy stosunek do obywateli, podwładnych, zwierzchników czy radnych jest niczym innym jak rozwinięciem drugiej zasady ogólnej mówiącej o przestrzeganiu zasad życia społecznego. Naturalne jest to, iż zatrudniony pracownik winien wykazywać się w pracy należytą kompetencją i sumiennie wykorzystywać swoją wiedzę i umiejętności.

Z punktu widzenia tematu pracy dotyczącej korupcji urzędniczej i jej przeciwdziałaniu istotne znaczenie ma punkt czwarty kodeksu nakazujący urzędnikom działać w sposób otwarty i zrozumiały oraz wolny od wszelkich niejasnych interesów, mówiący: „Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji" (pkt. 4). Zasada jawności stała się jedną z ważniejszych zmian jaką ustawodawca wprowadził w duchu dobrej zmiany w walce z niepożądanymi zdarzeniami w administracji publicznej. Zasada ta wynika z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który stanowi że: „Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne" (1997). W tym względzie, zasada jawności postrzegana w trzech wymiarach dotyczy przede wszystkim jawności informacji wynikającej z działań poprzez udział w sesjach rady (wszystkie sprawy istotne dla mieszkańca), informacji o działaniu urzędników (dostęp o do informacji publicznej) oraz informacji we własnej sprawie. Ponadto, również Europejski Kodeks Dobrej Administracji reguluje zasadę jawności, bowiem w art. 22 i 23 nakazuje organom administracji publicznej, bądź jej pracownikom obowiązek udostępniania żądanych informacji zainteresowanym stronom.

Piąta szczegółowa zasada postępowania jest ściśle związana z czwartą i dotyczy kwestii przyjmowania korzyści majątkowych, bądź jakichkolwiek dowodów wdzięczności. Brzmi ona następująco: „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". Istnieje zauważalne podobieństwo z postanowieniami EKDA do powyższych dyrektyw kodeksu, które łączą zasadę bezstronności z niezależnością, wskazując: „**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" (art. 8, ust.1, 2, EKDA). Treść prezentowanych zasad dotykają bardzo często spotykanych w strukturach administracji państwowej negatywnych zachowań czyli nepotyzm i kumoterstwo. Niestety postępowania te nie podlegają odpowiedzialności karnej. Jednak uwzględniając powyższe należy zauważyć, iż wymienione przesłanki pozwalają wdrożyć standardy zachowań antykorupcyjnych eliminując subiektywność działań urzędników służby administracyjnej (Świątkiewicz, 2002). Kodeks postępowania administracyjnego (1960) szczegółowo określa sytuacje wymagające wyłączenia od załatwiania danej sprawy pracownika bądź organu w przypadku podejrzenia powiązań osobistych czy występowania stronniczości (art. 24, 25 Kpa). Warto zwrócić uwagę, iż skutki nieprzestrzegania wyłączenia pracownika albo organu reguluje nie tylko Kpa (art. 145), ale również przepisy ustawy ordynacji podatkowej (art. 240) nakazujące wznowienie postępowania.

Ostatnia część Kodeksu etyki w Raszynie, poświęcona końcowym zapisom, porusza w trzech punktach kwestie dotyczące przestrzegania tego rozporządzenia tj.:

„1. Pracownicy przyjmują treść wspólnie wypracowanego Kodeksu Etyki;
2. Pracownicy przestrzegają przepisów kodeksu i kierują się jego zasadami;
3. Postanowienia Kodeksu obowiązują wszystkich pracowników Urzędu Gminy Raszyn, bez względu na rodzaj wykonywanej pracy, wymiar czasu pracy oraz zajmowane stanowisko".

W postanowieniach końcowych widnieje jedyny zapis o przestrzeganiu kodeksu i kierowaniu się jego zasadami, podkreślający udział pracowników w tworzeniu kodeksów. Przyjmując, że etyka to ogół norm i zasad rozpowszechnionych przez społeczeństwo, posiadające coraz większą świadomość ułomności usług oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, kodeks etyki winien być stworzony bardziej odpowiedzialnie, uwzględniając wszechogarniającą korupcję i nepotyzm. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu wyciągnięto wnioski po akcji „Przejrzysta Polska". Wynikiem przeprowadzonego programu było wdrożenie w około 500 jednostek samorządu terytorialnego wewnętrznych regulaminów tj. kodeksów etyki. Rezultat przerósł oczekiwania, gdyż w większości gmin, kodeksy usprawniły działalność urzędów, eliminując korupcję i inne formy patologii (Kwiatkowska, 2007).

W analizowanym kodeksie etyki zabrakło kilku istotnych elementów. Po pierwsze brakuje oświadczenia pracowników dotyczącego zapoznania się z treścią kodeksu. Brak takiego oświadczenia może być spowodowany faktem, iż pracownicy brali czynny udział w tworzeniu tego pisma, jednak podpis jest oświadczeniem woli, aktem prawnym wyrażającym potwierdzenie zapoznania się ze stworzonym kodeksem, a co za tym idzie respektowania go i wdrażanie w czynności służbowe. Tymczasem zapomniano o nowych pracownikach, oni nie brali udziału w tworzeniu kodeksu. Czyli nie muszą zapoznawać się z jego treścią? Brak oświadczenia z ich strony, może skutkować brakiem zapoznania się z istniejącym kodeksem. W tym przypadku opuszczenie wymagania podpisanego oświadczenia tworzy korelację z brakiem sankcji za nieprzestrzeganie kodeksu etyki. Pracownik nie stosujący się do zasad ujętych w kodeksie etycznym, pozostaje bezkarny, gdyż w prezentowanej treści kodeksu nie istnieją zapisy dotyczące odpowiedzialności, zabrakło odniesienia do ustawy o pracownikach samorządowych, prawa wewnętrznego czy też przepisów na mocy umowy o pracę.

Omówione w poprzednich rozdziałach niniejszej pracy nakazy prawa, stwarzają szeroki wachlarz możliwości użycia przepisów prawa odnoszących się do odpowiedzialności personelu gminy Raszyn. Niestety, w analizowanym kodeksie nie

pada termin regulaminu czy zastosowania sankcji, a słowo „odpowiedzialność" wymieniono tylko dwa razy (pkt. 1 i 8, zasady postępowania). Jest to bardzo istotne, bowiem jak wskazuje J. Dobkowski (2007) normowanie kodeksów przez prawo wewnętrzne sprzyja aprobowaniu zasad etyki zawodowej pracowników urzędu. Istotną rolą stosowania przepisów prawa staje się wymaganie etycznej postawy osób będących w służbie publicznej (Dobkowski, 2007). Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001) mająca charakter prewencyjny w walce z korupcją, skutecznie usprawniła funkcjonowanie zasad demokracji w państwie polskim (Ruszewski, Sitniewski, 2009). Wszechobecne zjawisko korupcji winno być postrzegane w dwóch wymiarach: etycznym i prawnym, przy czym należy pamiętać, iż najlepszą bronią w walce z korupcją jest prawidłowo funkcjonujący system prawny. Jedną z głównych zasad Kodeksu karnego jest art. 1 § 1 stanowiący, iż: „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia" czyli wzorując się na tym przepisie zachowania korupcyjne podlegają karze w zakresie prawa karnego. Polski Kodeks Karny przestępstwa urzędnicze, a w tym i korupcyjne reguluje w rozdziale XXIX dotyczącym przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Art. 228 § 1 określa łapówkarstwo bierne czyli czyn potocznie nazywany sprzedajnością. Przepis ten zapewnia bezinteresowność działań funkcjonariuszy państwowych .

Podsumowując, analizowany dokument należy raczej do najuboższych kodeksów w elementy infrastruktury etycznej. Czy w innych gminach powiatu można znaleźć rozwiązania, które mają szanse stać się wzorcem dla Raszyna?

Analiza Kodeksów etyki w gminach powiatu pruszkowskiego

Pruszków to miasto położone w województwie mazowieckim, liczace ok. 6o tys. mieszkańców, w skład którego wchodzągminy: Brwinów, Michałowice, Nadarzyn, Piastów, Pruszków, Raszyn. Analiza podjęta w niniejszej części pracy obejmie trzy jednostki samorządu terytorialnego: Gmina Brwinów, Gmina Piastów i Gmina Michałowice. Niestety gmina Nadarzyn i Pruszków nie wprowadziły w swoich urzędach kodeksów etyki, dlatego te dwie jednostki samorządu terytorialnego zostały pominięte w podjętej analizie. Z uwagi na przedmiot zainteresowań niniejszej pracy, szczegółowej analizie poddano jedynie kwestie związane z przeciwdziałaniem korupcji poruszone w kodeksach wprowadzonych w urzędach wymienionych gmin.

Kodeks etyczny w gminie Brwinów stanowi załącznik do Regulaminu Pracy wprowadzonego Zarządzeniem nr 7 z dnia 11 lutego 2013 roku przez Burmistrza Gminy Brwinów. Obecnie obowiązujący Kodeks etyki wdrożony został w drodze Zarządzenia nr 2 z dnia 10 stycznia 2018r., na podstawie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o pracownikach samorządowych. Do wprowadzenia w życie i nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu pracy zobowiązany został Sekretarz Gminy, natomiast kierownicy referatów, biur, zespołów i koordynatorów samodzielnych stanowisk pracy, zobligowani zostali do zapoznania podwładnych z istniejącym zarządzeniem. Na uwagę zasługuje fakt, że mimo zmian w treści Regulaminu Pracy, treść Kodeksu etyki pozostała niezmieniona. Kodeks składa się z trzech rozdziałów wprowadzających postanowienia ogólne, zasady postępowania pracowników urzędu oraz zakres odpowiedzialności z tytułu nieetycznego zachowania pracowników. Postanowienia ogólne w rozdziale pierwszym zawierają informacje dotyczące celu wprowadzenia kodeksu tj. wskazanie wartości pracownikom jakimi powinni kierować się w pracy i poza nią będąc urzędnikami, słownik objaśniający pojecia użyte w dokumencie oraz § 3 stanowiący zapis: „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 roku".

Dokonując analizy rozwiązań dotyczących korupcji zwrócono uwagę na fakt, iż już w Regulaminie pracy w rozdziale IV w regulacjach porządkowych widnieje zapis odnoszący się do podstaw etyki: „Zabrania się pracownikowi wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność" (§ 9, ust. 12, pkt. 7). Sformułowane zasady w kodeksie etyki wyznaczające właściwą postawę pracowników dotyczą:

- praworządności;
- bezstronności i bezinteresowności:
- rzetelności;
- jawności;
- profesjonalizmu;
- współodpowiedzialności za podejmowane działania;
- lojalności.

Rozdział drugi ma zastosowanie do reguł m. in. praworządności, § 5 ust. 3 stanowi, iż: „pracownik Urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji". Ponadto w niniejszym paragrafie znajdujemy również zalecenia wykonywania obowiązków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mając na uwadze dobro publiczne.

Treść kolejnego paragrafu tj. 6 odnosi się do zasady bezstronności i bezinteresowności, znajdujemy w nim zapis mówiący: „Pracownik Urzędu wyłącza się od prowadzenia danej sprawy zawsze, gdy istnieją jakiekolwiek okoliczności prawne lub pozaprawne mogące rzutować na bezstronny niezależny sposób jej załatwienia". Zastanówmy się jakie to mogłyby być okoliczności? Art. 231 k.k. jasno określa przestępstwo polegające na nadużyciu władzy w przypadku przekroczenia uprawnień czy niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego: „§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Czy w przypadku nie zastosowania się funkcjonariusza do omawianego przepisu można wdrożyć niniejsze regulacje? Na gruncie omawianego paragrafu kodeksu etyki w Urzędzie Gminy w Brwinowie istotne znaczenie ma odniesienie się do ustawy o pracownikach samorządowych oraz § 6 niniejszego kodeksu określający wyłączenia pracownika. Czy to jednak jest istotne w przypadku korupcji? Przepisem, wskazującym na politykę antykorupcyjną jest bardziej zapis dotyczący ust. 4, a mianowicie: „Pracownik Urzędu nie czerpie jakichkolwiek korzyści materialnych lub osobistych z tytułu pełnionej funkcji, zajmowanego stanowiska lub załatwienia danej sprawy w określony sposób". Prezentowane zasady ściśle wiążą się z czynnościami mającymi za zadanie wyeliminowanie działań korupcyjnych.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że odmiennie do Urzędu Gminy w Raszynie, Brwinów posiada w swym kodeksie rozdział dotyczący odpowiedzialności z tytułu nieetycznego zachowania pracownika urzędu. Część poświęcona nałożonym sankcjom za nieprzestrzeganie zapisów zastosowanych w kodeksie etyki wynika ze wspomnianej już ustawy o pracownikach samorządowych w nawiązaniu do oceny okresowej pracownika, punktowanej w zależności od stopnia przestrzegania kodeksu. Warto dodać, że w przypadku, gdy pracownik narusza zasady kodeksu, kolejne ustępy paragrafu 12 nakładają represje w postaci odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub nawet utraty zaufania co może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy (§12, ust. 3). Każdy pracownik ma obowiązek moralny i prawny

odpowiadania za swoje nieetyczne działania, ponosząc konsekwencje prawne zawarte w ostatnim rozdziale analizowanego kodeksu etyki.

Nie ulega wątpliwości, iż kodeks etyczny w Urzędzie Gminy w Brwinowie określający pożądane wartości etyczne urzędników jest regulaminem wewnętrznym tworzącym schemat nieuregulowanych w przepisach prawa działań w administracji publicznej. Kolejnym elementem, różniącym omawiane kodeksy etyki jest wymagane oświadczenie odnoszące się do zapoznania się z treścią zarządzenia i przestrzegania obowiązującego regulaminu pracy.

Drugim kodeksem etyki poddanym analizie jest Kodeks Etyki w Urzędzie Gminy w Piastowie. Stanowi on załącznik do Zarządzenia nr 205/2022 z dnia 5 listopada 2010 roku. Burmistrz Miasta wprowadził na mocy upoważnienia wynikającego z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, kodeks, do którego wykonania i wprowadzenia w życie, burmistrz zobowiązał Sekretarza Miasta. Pierwszy akapit regulaminu określa cele powstania kodeksu, w którym oprócz wskazanych wartości zachowań pracowników istnieje zapis dotyczący informacji obywateli o standardach jakich powinni oczekiwać od pracowników urzędu. Warto zaznaczyć, iż adnotacja dotycząca powiadamiania społeczeństwa występuje jedynie w omawianym kodeksie. W innych analizowanych kodeksach nie występuje taki zapis. Pozostała część kodeksu składa się z 5 rozdziałów: w pierwszym rozdziale znalazły się zasady ogólne (pięć punktów), w drugim rozdziale wskazano zasady postępowania, trzeci dotyczy wykonywania zadań, czwarty poświęcony jest odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej, zaś piąty to postanowienia końcowe. Niestety, podobnie jak w kodeksie etyki w Urzędzie Gminy w Raszynie tutaj również enumeratywny katalog wartości etycznych zawiera same zasady, bez rozwinięcia ich definicji. Art. 2 ust. 2 stanowi: „Pracownicy samorządowi powinni przy wykonywaniu swoich obowiązków w szczególności przestrzegać i stosować następujące zasady:

1) praworządności,
2) bezstronności i bezinteresowności,
3) uczciwości i rzetelności,
4) odpowiedzialności,
5) obiektywności,
6) jawności postępowania,
7) dbałości o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych,
8) godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim,
9) uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami.

Z punktu widzenia przedmiotu zainteresowań niniejszej pracy na uwagę zasługuje art. 7 ust. 2, który mówi: „Pracownicy samorządowi ujawniają próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji bezpośrednim przełożonym lub Burmistrzowi Miasta Piastowa”. W dotychczas analizowanych kodeksach nie pojawił się zapis dotyczący prewencyjnej roli kodeksów w działaniach antykorupcyjnych. Zapobieganie korupcji to nie tylko środki prawne ale również czynności profilaktyczne niedopuszczające do popełnienia przestępstwa (Kozłowska, 2021). Według poradnika CBA korupcja zaczyna się od przyjmowanie drobnych prezentów. Urzędnik bezstronny i obiektywny powinien nieustannie zadawać sobie pytania: „Czy przyjąłbym prezent, gdybym następnego dnia przeczytał o tym w prasie? Czy przyjmując prezent, mogę wpłynąć na zmniejszenie zaufania do urzędu, który reprezentuję?” (CBA, 2014). Zgłaszanie faktu zaistniałego przestępstwa korupcyjnego bądź próby korupcji powoduje bufor bezpieczeństwa nie tylko zgłaszającego ale również jego współpracowników, eliminując możliwości propozycji korupcji osobie trzeciej.

Przepisy kodeksu karnego mówią jasno, iż osoba dokonująca przestępstwa wręczenia łapówki bądź innej korzyści materialnej, dokonała zgłoszenia tego incydentu organowi powołanemu do ścigania tego rodzaju przestępstw nie podlega karze pozbawienia wolności (1997, art. 229 § 6). Nie ulega wątpliwości, że zachowaniem nieetycznym będzie nie tylko własna korupcja, ale również zatajenie zachowań korupcyjnych współpracowników. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że to na instytucjach państwowych i samorządowych spoczywa prawny obowiązek zawiadomienia o dokonanym przestępstwie, które zgodnie z rozdziałem XXIX kodeksu karnego nosi znamiona przestępstwa korupcyjnego (CBA, 2020).

Zauważyć można, iż w rozdziale poświęconym odpowiedzialności, widnieje tylko jeden paragraf odnoszący się do odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej na zasadach określonych w kodeksie pracy. Jednak istotny jest ten zapis, gdyż wzmacnia i utrwala odpowiedzialność pracowników. Ważne jest również to, że kodeks etyki w gminie w Piastowie to kolejny regulamin wewnętrzny zawierający wymagane oświadczenie o zapoznaniu się z obowiązującym kodeksem etyki, choć nie ulega wątpliwości, iż brak samego dokumentu bądź treści wymaganego oświadczenia jest zasadniczym błędem w tworzeniu zapisu kodeksu.

Trzecim kodeksem poddanym analizie jest Kodeks etyki w gminie Michałowice. Kodeks w Urzędzie Gminy w Michałowicach wprowadzony został jako załącznik do zarządzenia nr 55 z dnia 14 kwietnia 2010 roku. W treści bardzo zbliżony do dotychczas analizowanych kodeksów etycznych, zawierał zasady ogólne (1-3) i zasady szczegółowe (4-14). Zasady ogólne dotyczyły m.in. wymaganego oświadczenia o zapoznaniu się z treścią kodeksu i dołączeniu tego dokumentu do akt pracowniczych. Natomiast w zasadach szczegółowych znajdujemy wartości etyczne, jakimi powinien kierować się urzędnik w swej pracy. Zamknięty katalog zasad dotyczył szczegółowo określonych wartości takich jak: praworządność, niedyskryminacja, współmierność, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, obiektywizm, uczciwość, uprzejmość, zasad współodpowiedzialności, zasad akceptacji kontroli zarządczej oraz odpowiedzialności. Dnia 9 marca 2021 roku zarządzeniem nr 40 na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym został wprowadzony nowy, obowiązujący do dnia dzisiejszego kodeks etyczny. Analizowany kodeks zawiera przepisy ogólne, zasady postępowania pracowników, rejestr korzyści oraz przepisy końcowe. Rozpatrując kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Michałowicach już na wstępie należy zwrócić uwagę na § 3 przepisów ogólnych stanowiący: „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)" (Kodeks etyki, 2021). W dalszej części kodeksu tj. w § 5 widnieje odniesienie do stosowania przepisów zawartych w kodeksie gminy jak i również do „postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji". W analizowanym dokumencie, istotne stają się zasady etyki, a szczegółowe ich omówienie daje gwarancję kompetencji i odpowiedzialności oraz sprawia, że wzrasta zaufanie obywateli do lokalnej administracji samorządowej. Koncentrując się na korupcji, zwrócono uwagę na § 9 ust. 2, dotyczący zasady rzetelności i uczciwości, a dokładniej na ostatnie zdanie, które brzmi: „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". Niespotykanym dotąd w analizowanych kodeksach – poza wspomnianym wcześniej jasnym zdefiniowaniem korupcji – jest umieszczony w kodeksie Urzędu

Gminy w Michałowicach rejestr korzyści, zobowiązujący pracowników do zgłaszania otrzymywanych korzyści finansowych, przekraczających wartość 100-u złotych w terminie nieprzekraczającym 7 dni od otrzymania niepożądanych profitów. W przypadku zatajenia tych wiadomości, zostaje poinformowany o tym incydencie Sekretarz Gminy, który podejmuje wobec pracownika urzędu, czynności mające na celu wszczęcia postępowania na podstawie przepisów o odpowiedzialności porządkowej i karnej (§ 10ust. 10). Kolejnym punktem zasługującym na uwagę jest obowiązek pracownika dotyczący informowania przełożonego o nieprawidłowościach i nadużyciach stanowiących przeszkodę w postrzeganiu Urzędu Gminy jako otwartego i przyjaznego dla obywateli miejsca. Ostatnia pozycja kodeksu to przepisy końcowe, mające zastosowanie w przypadku ponoszenia odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej za naruszenie zasad kodeksu

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że kodeksy etyczne mogą być wykorzystane jako narzędzie w walce z korupcją. Zwrócono uwagę, że zasadniczym czynnikiem w walce z korupcją powinna być prewencja i profilaktyka. Analizując treść kodeksów zauważono, że temat korupcji występuje w każdym z nich. Najszerzej kwestie te, obejmuje kodeks etyki w gminie Michałowice. Można nawet stwierdzić, że fakt posiadania w swej treści wyczerpującej definicji korupcji oraz części dotyczącej rejestru korzyści, czyni z tego kodeksu dokument wzorcowy. Wspomniany już wcześniej rejestr korzyści jest bardzo szczegółowym dokumentem, mającym na celu wyeliminowanie przyjmowania prezentów np. w związku z uczestniczeniem w oficjalnych spotkaniach. W poniższej tabeli zestawione zostały elementy przeciwdziałania korupcji występujące w poszczególnych kodeksach.

Analiza porównawcza poszczególnych kodeksów w odniesieniu do korupcji.

	Kodeks etyki w Urzędzie gminy w Raszynie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Brwinowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Piastowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Michałowicach
W jakich częściach i zasadach wspomniano o korupcji w poszczególnych kodeksach?	4. i 5. Zasada postępowania.	3. Zasada praworządności. 4. Zasada bezstronności i bezinteresowności.	Art. 4 ust. 7 Wykonywanie zadań. Art.7 ust. 2 Wykonywanie zadań.	§ 3 Przepisy ogólne (definicja korupcji).§ 9 Zasada uczciwości i rzetelności. § 10 Rejestr korzyści.

Jak już wcześniej wspomniano, oświadczenie o zapoznaniu się pracownika z kodeksem etyki jest istotnym elementem dotyczącym wyeliminowania zachowań patologicznych odnoszących się przede wszystkim do korupcji. Oceniając kodeksy pod tym względem, należy zwrócić uwagę na obligatoryjne oświadczenie w Michałowicach, które w swej wymowie ostrzega przed skutkami zastosowania odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej w przypadku nieprzestrzegania zawartych zasad w kodeksie etyki

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż kodeksy w pozostałych gminach tj. w Urzędzie Gminy w Brwinowie i w Piastowie również posiadają w swym zapisie wymagane oświadczenia dotyczące zapoznania się z tematyką regulaminów, jednakże nie tak bogato rozwinięte w swej treści. Natomiast w przypadku kodeksu w Piastowie nie istnieje wzór oświadczenia tylko zapis w kodeksie o mówiący o załączeniu do akt osobowych podpisanego oświadczenia. W kwestii oświadczenia w gminie Raszyn tego zabrakło, być może dlatego że jak już wspomniano, istniejący kodeks etyki tworzyli pracownicy urzędu.

Z treści art. 233 § 1Kodeksu karnego wynika, że „Kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8". Oznacza to, że oświadczenie woli ma moc prawną i winno być stosowane wszędzie tam, gdzie prawo ma być respektowane. Uzyskane wyniki analizy odnoszące się do wymaganego oświadczenia o zapoznaniu się z treścią kodeksu ujęto w tabeli numer 7. Należy również zwrócić uwagę na zawarty w kodeksie w Piastowie zapis odnoszący się do upowszechniania zasad zawartych w kodeksie wśród obywateli, celem propagowania administracji wolnej od korupcji i nieetycznych zachowań urzędników administracji samorządowej (Kodeks Etyki, 2010). Zdając sobie sprawę, iż istnienie kodeksów etyki nie powinno kojarzyć się tylko z zestawieniem zasad postępowania mających funkcję represyjną należy zaznaczyć zależność urzędnika do interesanta, który wiedząc o istniejących kodeksach etyki ma prawo oczekiwać dobrej administracji samorządowej (Barankiewicz, 2014).

Analiza kodeksów pod względem oświadczenia

	Kodeks etyki w Urzędzie gminy w Raszynie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Brwinowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Piastowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Michałowicach
Czy wymagane jest oświadczenia o zapoznaniu się z zasadami kodeksu?	Brak	Rozdział XV § 45 Regulaminu Pracy. Oświadczenie w związku z zapoznaniem się z treścią zarządzenia i zobowiązanie do przestrzegania owego zarządzenia	Rozdział V art.12. Oświadczenie o zapoznaniu się z treścią kodeksu etyki	§ 6 Kodeks Etyki. Oświadczenie o zapoznaniu się z konsekwencjami porządkowo-dyscyplinarnymi w związku z niezastosowaniem zasad kodeksu etyki

Z punktu widzenia analizy zawartości kodeksów etycznych pod względem przeciwdziałania korupcji, warto również podkreślić znaczenie rozwiązań dotyczących ponoszenia odpowiedzialności prawnej, a odnoszących się do działalności urzędniczej o charakterze korupcyjnej. W analizowanych kodeksach skupiono uwagę na korupcji i jej przeciwdziałaniu.

Sankcje stosowane w kodeksach etyki w omawianych Urzędach Gmin

	Kodeks etyki w urzędzie gminy w Raszynie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Brwinowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Piastowie	Kodeks etyki w Urzędzie Gminy w Michałowicach
Czy w kodeksie etyki uwzględniono sankcję za nieprzestrzeganie zawartych w nim zasad?	Brak	Kodeks pracy. Ocena okresowa pracownika dokonywana jest m.in. na podstawie przestrzeganych zasad kodeksu. Pracownik ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną.	Kodeks pracy. Pracownik ponosi odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa.	Kodeks pracy. Pracownik ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną i porządkową.

Trudno nie zauważyć, jak bardzo różnią się poszczególne kodeksy etyki w swej treści. Kodeks etyki w gminie w Raszynie choć zawiera szczegółowo opisane zasady postępowania, w tym porusza również kwestię związaną z korupcją (pkt. 4 i 5), to zabrakło w nim wymaganego oświadczenia zapoznania się z treścią regulaminu – jak to jest w dwóch innych kodeksach. Natomiast zapis dotyczący poinformowania obywateli o standardach usług jakich winni oczekiwać od urzędników znajdujemy tylko w kodeksie gminy Piastów. We wszystkich kodeksach nawiązano do problematyki związanej z korupcją. Jak pokazuje tabela nr 8 przewidziane sankcje za nieprzestrzeganie zasad zawartych w kodeksach zostały uwzględnione w większości obowiązujących kodeksach etyki.

Kodeks gminy w Raszynie charakteryzuje się głównie rozwiniętymi zasadami postępowania. Na uwagę zasługuje tutaj fakt, iż w tworzeniu treści kodeksu, brali udział pracownicy urzędu. Jednak porównując kodeks w Raszynie z kodeksem w Brwinowie zabrakło w tym pierwszym rozwinięcia definicji zasad wyznaczających właściwą postawę pracowników takich jak: odpowiedzialność czy współodpowiedzialność, praworządność, lojalność, bezstronność i bezinteresowność. Błędem jest również to, iż pominięto przepisy regulujące odpowiedzialność urzędników za nieetyczne działania czy niezgodne z prawem. Natomiast kodeks w Michałowicach jako jedyny pośród analizowanych kodeksów, poruszył kwestie związane z rejestrem przyjmowanych korzyści, nakładając sankcje prawne za niezastosowanie się do przepisów kodeksu. Z kolei, jak to już zostało podkreślone w tej pracy, kodeks w Piastowie wyróżnia się zasadą poinformowania obywateli o standardach zachowania pracowników urzędu.

Podsumowując, fakt posiadania kodeksów etyki, nie zwalnia samorządu od dążenia do stworzenia idealnego kodeksu, doskonałego w swej treści regulaminu wewnętrznego sprawiającego, iż społeczeństwo nabierze zaufania do jednostek samorządów terytorialnych.

Wnioski i rekomendacje

W analizowanych kodeksach etycznych najwięcej miejsca poświęcono wskazówkom dotyczącym standardów zachowań, służących zwiększeniu przejrzystości, skuteczności i odpowiedzialności działań administracji samorządowej. Odpowiedzialność rozumiana jako zasada etyczna, pojawiająca się we wszystkich omawianych kodeksach, często wiązana ze współodpowiedzialnością, wymieniana jest najczęściej jako schemat kreowania pożądanej postawy urzędnika. Zakres odpowiedzialności wiąże się z m.in. z odpowiedzialnością hierarchiczną, stanowiącą centralną wartość administracji publicznej, która dotyczy każdego urzędnika bez względu na zajmowane stanowisko. Natomiast odpowiedzialność hierarchiczna ściśle winna być powiązana z odpowiedzialnością polityczną wobec elektoratu. Niestety odpowiedzialność w odniesieniu do społeczeństwa jest zjawiskiem coraz częściej traktowanym marginalnie. W związku z odpowiedzialnością w stosunku do uczestników życia publicznego, istotną zasadą staje się zasada poinformowania obywateli o standardach usług świadczonych w urzędach. Kluczowym elementem tej zasady jest uświadamianie obywateli o wymaganych regułach zachowania pracowników urzędu. Zapis dotyczący tej informacji winien być umieszczony w kodeksach etyk.

Podobne rozwiązanie odnosi się do zgłoszeń dokonywanych przez mieszkańców w przedmiocie zachowań nieetycznych urzędników. Istotna przy tym jest informacja dotycząca możliwości zgłaszania nie tylko sposobu załatwienia sprawy ale również niewłaściwego zachowania urzędnika naruszającego normy etyczne. W analizowanych dokumentach nie zostały wskazane żadne sposoby upowszechniania Kodeksu etyki – z wyjątkiem Kodeksu w Piastowie (art. 12). Takie działanie rekomendowane jest do

zastosowania we wszystkich pozostałych gminach, jednak aby informacja dotarła do szerszego grona odbiorców wskazane jest upowszechnianie tej wiadomości poprzez lokalne media.

Słabym punktem analizowanych kodeksów etyki jest brak oświadczeń dotyczących zapoznania się i przestrzegania treści regulaminu. W tym przypadku, tylko gmina w Michałowicach zamieściła załącznik do kodeksu w postaci wzoru oświadczenia. W pozostałych kodeksach albo jest adnotacja dotycząca obowiązku złożenia oświadczenia, albo widnieje załącznik, ale odnoszący się do zapoznania się z treścią regulaminu pracy. W Urzędzie Gminy w Raszynie zabrakło i jednego, i drugiego rozwiązania.

Podczas przeprowadzonej analizy zauważono również, iż w dwóch kodeksach etyki nie nastąpiła ewaluacja dokumentu. Kodeks w gminie w Raszynie powstał dosyć dawno, bo w 2005 roku i do tej pory służy w swojej pierwotnej formie. Natomiast w Piastowie 5 lat później, to jest w 2010 roku i w nim również nie nastąpiła żadna aktualizacja. Warto w tym miejscu podkreślić, że ewaluacja kodeksu w Michałowicach wprowadzała zauważalne zmiany służące ograniczaniu korupcji w sektorze jednostki samorządu terytorialnego. Dobra praktyką jest modyfikowanie kodeksów w zależności od zauważonych niepożądanych zachowań przyczyniających się do sytuacji korupcyjnych.

Kolejnym wnioskiem jaki się nasuwa po analizie poszczególnych kodeksów jest brak doprecyzowania zasad antykorupcyjnych. Powszechnie przyjęto, iż formą korupcji jest tylko „łapówkarstwo". Tymczasem 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). Sprowadzenie korupcji jedynie do przypadków korzyści finansowych staje się zbyt błahym postrzeganiem tego problemu, gdyż korupcja przyjmuje również formę niematerialną – tak zwany „dług wdzięczności", zachowanie korupcyjne odbiegające od standardów, a jednak skutkujące wykorzystywaniem stanowisk służbowych. Kodeksy etyczne jako narzędzie walki z korupcja winny charakteryzować się nadrzędną zasada jaką jest rejestr korzyści.

Działania funkcjonariuszy i pracowników pełniących funkcje publiczne ściśle wiążą się z budowaniem zaufania społeczeństwa do instytucji państwowych, dlatego jednym z istotnych elementów, który winien zawierać kodeks etyki jest przepis dotyczący postępowań antykorupcyjnych. Najlepszym sposobem ograniczenia korupcji jest stosowanie procedur już od podstaw, a zatem należy wykluczyć całkowicie przyjmowanie drobnych upominków i taki zapis winien znajdować się w każdym kodeksie etyki. Urzędnik działający zgodnie z zasadami uczciwości i praworządności może przewidzieć sytuacje patologiczne i wówczas poprosić o pomoc w współuczestniczeniu w czynnościach służbowych. Istotnym staje się fakt niedopuszczania do okoliczności pozostania „*face to face*" urzędnika z interesantem. Niestety, nie istnieje zamknięty katalog łapówek, jednak tworząc kodeksy etyki należy uwzględnić w zapisach zakaz przyjmowania korzyści materialnych m.in. takich jak: zaproszeń do lokali gastronomicznych, czy vouchery na wyjazdy turystyczne. Ponadto, kontynuacją praktyk antykorupcyjnych winno być stosowanie w każdym kodeksie etyki, rejestru korzyści połączonego z wymaganą notatką służbową opisującą dokładnie czas, miejsce oraz okoliczności zdarzenia tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?) (CBA, 2014). Dobrym rozwiązaniem wydają się być przeprowadzane okresowo, wewnętrzne szkolenia, prowadzone na zasadzie symulacji niewłaściwych poczynań oraz prawidłowym reagowaniu w tych sytuacjach.

Z punktu widzenia dokonanej analizy ważną kwestią jest eliminowanie zachowań niepożądanych poprzez umożliwienie pracownikom zgłoszenia zauważonych działań korupcyjnych współpracowników. Podkreślić przy tym należy iż nieetycznym rozwiązaniem jest wymaganie od osób zatrudnionych zgłoszeń osobistych nie dopuszczając formy anonimowej. Zagadnienie to poruszane jest w omawianych regulaminach, ale w żadnym z nich nie został określony mechanizm zgłaszania takich przypadków. Rekomendowane jest przy tworzeniu kodeksów etyki przeciwdziałanie korupcji poprzez stworzenie rozwiązań dających pracownikom samorządowym możliwość anonimowego zgłaszania przełożonym nieprawidłowych działań współpracowników czy też nieetycznego ich zachowania.

Wskazane procedury, budując zaufanie do jednostki samorządowej wzmacniają poczucie bezpieczeństwa osoby wnoszącej skargę oraz uniemożliwiają represje. Profilaktyka, a zatem uświadamianie zagrożeń płynących z korupcji jest nadrzędną sprawa w tym zakresie. W przypadku zaistniałego zdarzenia korupcyjnego należy sytuację szczegółowo omówić z innymi pracownikami aby uniknąć w przyszłości powtórzenia podobnych okoliczności (CBA).

Podsumowując, stwierdzić można, że najważniejszym elementem w walce z korupcją jest właściwa polityka administracyjna, umożliwiająca zastosowanie środków prewencyjnych i redukująca zastosowanie przepisów karnych (Bertok, 2001). Skuteczność kodeksów etyki zależy w głównej mierze od szczebli wyższych pionu administracyjnego. W literaturze przedmiotu zauważono, że przeprowadzane wewnętrzne kontrole pozwalają wykryć i odsłonić sytuacje sprzyjające patologicznym zachowaniom (Bertok, 2001). W poszczególnych krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zastosowane rygorystyczne sankcje zapewniające prawidłowość procedury dyscyplinarnej. Oto kilka przykładów kar dyscyplinarnych, godnych rekomendacji w kodeksach etyki, :

- zmniejszenie świadczenia emerytalnego (Niemcy i Korea);
- pozbawienie świadczenia emerytalnego (Niemcy);
- wstrzymanie możliwości awansu, obniżenie stopnia urzędnika (Węgry);
- przeniesienie na niższe stanowisko połączone ze zmianą lokalu mieszkaniowego (Hiszpania).

Mając na uwadze, iż korupcja występuje w kilku formach tj. urzędniczej, politycznej czy gospodarczej, powyższe zasady godne są zastosowania w najbardziej znaczących przewinieniach korupcyjnych. Elementami składającymi się na korupcję urzędniczą są:

- sprzedajność urzędnicza;
- przekupstwo;
- płatna protekcja;
- handel wpływami.

Jak wskakuje literatura tematu, korupcja jest wszechobecnym problemem dotykającym zarówno administrację samorządową jak i rządową, w tym również funkcjonariuszy publicznych. Jednak występowanie istoty korupcji wiąże się m.in. z niską płatnością w porównaniu ze sferą pracodawców prywatnych, dlatego nie jest wskazane wzorowanie się na restrykcjach stosowanych w Niemczech tj. pozbawienia możliwości świadczenia rentowego. Kontynuując – przeciwdziałając korupcji i zachowań patologicznych należy rozważyć włączenie powyższych rekomendacji w kodeksach etycznych terytorialnych jednostek samorządowych .

Zaangażowanie kierownictwa jest niezbędnym elementem wdrożenia zasad kodeku etyki w struktury urzędów gmin. Optymalnym środkiem, nie zastosowanym dotąd, byłoby pociągnięcie do odpowiedzialności kierownika urzędu w przypadku gdy

pracownik dopuścił się czynu korupcyjnego, a nie zostały wprowadzone w jednostce samorządowej żadne procedury antykorupcyjne. Projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r. z, którego rozwiązania, niestety rząd wycofał się zakładał taki pomysł. Przeciwdziałając praktykom korupcyjnym propozycja w art. 71 ust. 1 określała:

„Przedsiębiorca będący co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej ma obowiązek stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w celu przeciwdziałania przypadkom dokonywania przez osoby działające w imieniu lub na rzecz tego przedsiębiorcy przestępstw określonych w art. 229, 230a, 296a § 2-4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, art. 46 ust. 2-4 i art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176) oraz art. 54 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 345, 1830 i 1991 oraz z 2016 r. poz. 652)".

Celem tej ustawy było wprowadzenie m. in. zasad ochrony pracy sygnalistów, których działania polegają na współpracy z wymiarem sprawiedliwości w przypadku zauważonych nieprawidłowości korupcyjnych lub możliwości popełnienia przestępstwa korupcyjnego. Ponadto zauważono również potrzebę działań antykorupcyjnych w dziedzinie gospodarki jak i życia publicznego. Wydaje się, że wprowadzenie takich przepisów byłoby dobrym rozwiązaniem w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Podsumowanie

Wyciągnięto następujące wnioski:

1. Odpowiedzialność jako zasada etyczna została wymieniona w każdym z analizowanych kodeksów, jednak słowo to stało się „wyświechtanym" zwrotem w rozumieniu odpowiedzialności wobec społeczeństwa.
2. Oświadczenie o zapoznaniu się z kodeksem etyki nie zawsze jest wymagane (tylko kodeks etyki w Michałowicach zawiera załącznik oświadczenia).
3. Zabrakło regulaminu postępowań w przypadku zgłoszeń anonimowych zauważonych działań korupcyjnych.
4. Rejestr korzyści występuje tylko w kodeksie etycznym w Michałowicach.
5. Zapis dotyczący informowania obywateli o standardach jakich powinni wymagać w urzędzie gminy wystąpił tylko w gminie w Piastowie.

Podsumowując, konieczne jest żeby w przyszłości w tworzonych kodeksach etyki znalazły się zapisy dotyczące rejestru korzyści finansowych, wymaganych oświadczeń o zapoznaniu się i respektowaniu zasad treści dokumentu, umożliwienie anonimowego zgłaszania zachowań korupcyjnych zauważonych w miejscach pracy oraz rozpowszechnianie na szeroką skalę faktu istnienia kodeksów etyki. Pożądanym elementem byłoby pociągnięcie do odpowiedzialności kierowników urzędów w przypadku zaistniałej sytuacji patologicznej, gdy dany urząd nie jest w posiadaniu kodeksu etycznego.

Prawo do dobrej administracji a kodeks etyki w gminach powiatu pruszkowskiego

Mariola Pytlak[25]

Prawo do dobrej administracji – ujęcie prawne

Prawo do dobrej administracji powinno być realizowane w każdym nowoczesnym i cywilizowanym systemie prawa. Kładzie ona nacisk na realizację interesów jednostki i płynność działania organów administracji publicznej (Świątkiewicz, 2007). Wpisuje się w działalność społeczeństwa obywatelskiego, gdyż jako obywatele mamy prawo żądać dostępu do dobrej administracji, która zabezpiecza nasze interesy. Prawo ma być w tym wypadku zbiorem uprawnień konkretnych organów, a jednocześnie zbiorem obowiązków nałożonych na te organy – zgodnie z zakresem posiadanych przez nie kompetencji i uprawnień. Należy bowiem pamiętać, że prawo do dobrej administracji (lub dobrego samorządu) to nic innego jako prawo każdego obywatela do „należytego, odpowiadającego m.in. wymogowi rzetelności i sprawności, działania organów administracji publicznej w stosunkach administracyjnych (względem jednostek)" (Pisz, 2021, s. 32).

Znaczenie tego prawa podkreślone zostało przez jego umocowanie prawne. Prawo do dobrej administracji uregulowane zostało w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Pośród kluczowych elementów postępowania w demokratycznych państwach znalazły się równość i sprawiedliwość oraz zapewnienie dostępu do akt w ramach jawności postępowania, dopuszczenie jednostki do udziału przy rozstrzygającej się sprawie, bezstronność i uczciwość prowadzącego (Łętowski, 1995). Katalog praw składający się na prawo do dobrej administracji obejmuje:

1. Uprawnienia o charakterze materialnym, związane np. z realizacją zasady praworządności.
2. Uprawnienia o charakterze procesowym, związane np. z wszczęciem postępowania administracyjnego czy też z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego i udziału w nim strony w tym postępowaniu, załatwienia sprawy w rozsądnym terminie).
3. Uprawnienia o charakterze proceduralnym, związane np. z procedurą wydawania decyzji administracyjnej w zakresie obowiązku urzędnika w postaci informowania strony o podjętej decyzji oraz obowiązku jej uzasadniania.
4. Uprawnienia kontrolne związane z kontrolą funkcjonowania administracji publicznej oraz wydawanych przez nią aktów administracyjnych oraz wykonaniem decyzji administracyjnej.

W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej podkreślono, że wszyscy obywatele są „równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski". W pierwszym rozdziale Konstytucji RP (artykuły 1, 5, 7) znajduje się deklaracja dotycząca wolności i zapewnienia praw, które mają gwarantować obywatelom załatwianie ich spraw w sposób bezstronny, równy i z uwzględnieniem porządku prawnego (Kochaniak, 2009).

[25] Na podstawie niepublikowanej pracy magisterskiej przygotowanej w ramach projektu przez I. Matysiak (2023), *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie a prawo do dobrej administracji,* WSKFiT, Pruszków.

W drugim rozdziale Konstytucji Rzeczypospolitej (artykuły 30 – 86) zawarto potwierdzenie dotyczące praw, wolności oraz obowiązków obywateli i człowieka. Ten swoisty katalog praw jest wyznacznikiem prawa do dobrej administracji, mimo że w ustawie zasadniczej nie zostało ono wyrażone *expressis verbis* (dobitnie). Zasada prawa do dobrej administracji może jednak wynikać z art. 2 Konstytucji RP, który podkreśla, najistotniejszą zasadę demokratycznego państwa prawnego (Żuradzki, 2016). Stanowi on bowiem, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Prawo do dobrej administracji znaleźć można również w art. 7 wskazującym na podstawy działania organów państwa w ramach prawa i na jego podstawach. Dodatkowo dostrzec należy kwestie ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), kwestie równości wobec prawa (art. 32), zakazu zdobywania i udostępniania informacji o obywatelach przy jednoczesnej realizacji prawa do informacji publicznej (art. 51 oraz 61). Istotne znaczenie ma także art. 77 mogący być podstawą do roszczeń społeczeństwa, gdy administracja nie działa zgodnie z prawem. Jednocześnie ważne pod kątem prawa do dobrej administracji są art. 78 (zasada dwuinstancyjności), art. 153 (administracja bezstronna, rzetelna i neutralna), a także art. 184 (kontrola sądów administracyjnych) (Żuradzki, 2016).

Rozwinięcie praw konstytucyjnych stanowią przepisy znajdujące się w zwykłym ustawodawstwie, choćby w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dotyczą one kontroli środków, co do stwierdzenia nieważności decyzji, wyłączenia z postępowania na przykład sędziego czy złożenia skargi lub wniosków. Zasady działania dobrej administracji znalazły się także w polskich ustawach: o urzędnikach państwowych (1982 i późniejsze zmiany) praz ustawie o urzędnikach samorządowych (2008). Dopełnienie ich stanowi ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. oraz ustawa z 1997 r. o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne.

Prawo do dobrej administracji – ujęcie społeczne

Prawo do dobrej administracji w ujęciu społecznym odnosi się do oczekiwań obywateli wobec administracji publicznej, stając się kluczowym elementem budowania zaufania społecznego oraz zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Poprawne stosowanie zasady dobrej administracji przyczynia się do poprawy jakości życia społecznego i gospodarczego oraz wzmacnia demokrację i rządy prawa. Pojęcie dobrej administracji określa relacje między jednostką a administracją publiczną. Zasada ukształtowała się na przestrzeni kilkudziesięciu lat praktyki orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, opiera się na postępowaniu nie tylko sprawnym i prostym, ale także celowym. Niezbędne jest także stosowanie przez administrację publiczną zasady sprawiedliwości, która swoje odzwierciedlenie znajdzie w przepisach proceduralnych. Takie normy można określić instrumentami, które pomogą na płaszczyźnie praktycznej prawu do dobrej administracji (Batalli, Fejzullahu 2018).

Dobra administracja to sprawna administracja. Miarami sprawności dobrej administracji są praworządność działań, organizacyjna sprawność oraz efektywność społeczna. Sprawność nie może być przy tym jedynie wyznacznikiem skutecznie funkcjonującego aparatu urzędniczego i realizacji celów politycznych. W jej działaniach człowiek nie powinien być narzędziem, lecz pełnowartościową jednostką, której należy się pełna uwaga (Batalli, Fejzullahu 2018). Sprawność organizacyjna powinna odnosić się do efektywności, skuteczności i jakości usług świadczonych przez organy administracji publicznej. Administracja publiczna powinna działać szybko i terminowo, aby zminimalizować czas oczekiwania klienta na załatwienie sprawy. Obejmuje to zarówno czas reakcji na zapytania, jak i czas realizacji procedur administracyjnych. Klienci powinni być traktowani z szacunkiem i profesjonalizmem. Jakość obsługi

obejmuje nie tylko uprzejmość, ale również kompetencje pracowników oraz dostępność informacji i wsparcia. Istotna jest w tym procesie przejrzystość i dostępność informacji, a zatem sprawna administracja publiczna powinna zapewniać łatwy dostęp do informacji na temat procedur, wymagań i statusu spraw. Przejrzystość procesów administracyjnych zwiększa zaufanie klientów i ułatwia załatwianie spraw. A to z kolei wpływa na skuteczność administracji, która osiąga zamierzone cele rozwiązując problemy klientów. Skuteczność oznacza również minimalizowanie błędów i niepotrzebnych komplikacji oraz dostępność usług. Usługi administracji publicznej powinny być łatwo dostępne dla wszystkich klientów, niezależnie od ich lokalizacji, statusu społecznego czy technologicznego. Obejmuje to zarówno dostępność fizyczną (np. biura), jak i cyfrową (np. e-usługi). Administracja publiczna powinna nie powinna zamykać się na innowacje i nowe technologie, które mogą poprawić jakość i efektywność świadczonych usług. Innowacyjność może obejmować wprowadzenie nowych narzędzi cyfrowych, automatyzację procesów czy usprawnienie komunikacji z klientami. Można zatem powiedzieć, że dobra administracja uznawana jest za sprawną administrację wówczas, gdy jest transparentna, efektywna, legalna, przestrzegająca prawa, praworządna, a nawet ekonomiczna. Celem ma być służba człowiekowi i tworzenie merytorycznych rozwiązań. Od urzędników wymaga się poszukiwania najwłaściwszych rozwiązań i decyzji. Te mają mieć w oparcie w normach moralnych i prawnych, które wpływają na efekt otwartości na obywatela (Dziedziak, 2017).

Uzyskanie powyższych celów nie jest to możliwe bez zastosowania doboru odpowiednich pracowników. To od nich zależy jakość działania administracji publicznej oraz poprawne stosowanie zasady dobrej administracji jako gwaranta sprawnego, skutecznego działania. Ponieważ administracja publiczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa, to jakość działania pracowników (lub szerzej administracji publicznej) ma bezpośredni wpływ na życie obywateli, efektywność gospodarki oraz zaufanie do instytucji publicznych. Poprawne stosowanie zasady dobrej administracji wymaga znajomości i zastosowania szeregu norm i standardów, które mają na celu zapewnienie, że administracja publiczna działa w sposób transparentny, odpowiedzialny i zgodny z prawem. Administracja publiczna powinna być przejrzysta, działać w sposób transparentny, udostępniając obywatelom informacje na temat swoich działań, decyzji i procedur. Przejrzystość zwiększa zaufanie do instytucji publicznych i umożliwia obywatelom kontrolę nad działaniami administracji. Dzięki temu urzędnicy publiczni będą odpowiedzialni za swoje działania i decyzje w zakresie ich zgodności z prawem, etyką zawodową oraz interesem publicznym. Zasada dobrej administracji podkreśla efektywność, a zatem administracja publiczna powinna działać w sposób efektywny, osiągając zamierzone cele przy minimalnym wykorzystaniu zasobów. Oszczędność zasobów jest niczym innym niż szybkim i terminowym oraz równym i bezstronnym załatwianiem spraw obywateli. Warto podkreślić, że prawo do dobrej administracji jest podstawą zaufania jednostki do państwa (Batalli, Fejzullahu 2018).'

W tym miejscu warto zadać pytanie: czy pracownik może poprawnie stosować zasadę dobrej administracji bez systemowego wsparcia i wdrożenia odpowiednich mechanizmów i procedur? Niestety nie. Realizacja zasady dobrej administracji i wymaga wprowadzenia rozwiązań pozwalających na promowanie tej zasady oraz zapewniających jej przestrzeganie. Niezbędne są zatem regularne szkolenia i edukacja urzędników w zakresie zasad dobrej administracji, prawa administracyjnego oraz etyki zawodowej. Szkolenia te powinny obejmować zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty działania administracji. Niezbędne jest również uproszczenie i usprawnienie procedur administracyjnych, aby zapewnić szybkie i efektywne załatwianie spraw obywateli. Może to obejmować wprowadzenie e-usług, automatyzację procesów oraz redukcję

biurokracji. Rozwiązania te powinny być wsparte przez stworzenie warunków i rozwiązań pozwalających na prowadzenie regularnego dialogu z obywatelami, aby poznać ich potrzeby i oczekiwania oraz uwzględniać je w działaniach administracji. Dialog ten może obejmować konsultacje społeczne, ankiety oraz spotkania z przedstawicielami społeczności lokalnych. Dopiero po wdrożeniu takich rozwiązań możliwe będzie zaplanowanie i wdrożenie systemów kontroli i audytu, które umożliwią monitorowanie działań administracji publicznej oraz wykrywanie i eliminowanie nieprawidłowości. Można zatem powiedzieć, że poprawne stosowanie zasady dobrej administracji jest gwarantem sprawnego, skutecznego i sprawiedliwego działania administracji. Niezbędne jest jednak wdrożenie odpowiednich mechanizmów i procedur, które zapewnią przestrzeganie tej zasady.

Efektem prawa do dobrej administracji stać się ma wyrównanie i wzmocnienie klienta jako jednostki w kontakcie z administracją. Już w latach 80. XX wieku podkreślano, że prawo do dobrej administracji jest jednocześnie prawem obywatelskim (Dziedziak, 2017). Teoria ta opierała się na założeniu, że obywatele mają prawo do sprawiedliwego, efektywnego i transparentnego działania administracji publicznej poprzez uzyskanie rzetelnej informacji na temat działań administracji publicznej, procedur oraz decyzji, które ich dotyczą, równe i bezstronne traktowanie wszystkich obywateli, zapewnienie dostępu do usług publicznych bez dyskryminacji, szybkiego i efektywnego załatwiania swoich spraw (bez zbędnych opóźnień i biurokracji) oraz udziału w procesach decyzyjnych administracji publicznej przy jednoczesnej ochronie praw i interesów w przypadku nieprawidłowego działania administracji publicznej. Obejmuje to możliwość odwołania się od decyzji administracyjnych oraz skorzystania z pomocy prawnej. A zatem dobra administracja jest nie tylko obowiązkiem administracji publicznej, ale przede wszystkim prawem obywateli, które powinno być respektowane i chronione. Jak podkreśla D. Murzyn (2017) „Kwestią szczególnie postulowaną jest prospołeczne podejście samorządów charakteryzujące się wiarygodnością w zakresie realizacji funkcji społecznych i publicznych, dążeniem do konsensusu w zakresie współpracy samorządów z przedsiębiorstwami, jak również uwzględnianiem głosów mniejszości danej społeczności lokalnej oraz sprawnością i efektywnością zastosowanych procesów zarządzania". Kwestia prawa do dobrej administracji w ujęciu społecznym wiąże się nie tylko z oferowaniem usług dobrej jakości, ale stworzenia odpowiedniej kultury świadczenia usług publicznych i współpracy z innymi rodzajami podmiotów. Tymczasem, jak wskazują T. Markowski i B. Banachowicz (2003) w polskim samorządzie „nie jest dobrze. Normatywne regulacje dotyczące zasad dobrego rządzenia wymagają dopracowania i permanentnej nowelizacji wobec zmieniających się oczekiwań lokalnej społeczności i podmiotów gospodarczych działających głównie w obszarze danej gminy czy powiatu".

Prawo do dobrej administracji – ujęcie etyczne

Prawo do dobrej administracji traktowane jest jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawa. Jego celem jest zapewnienie obywatelom sprawiedliwego, efektywnego i transparentnego działania administracji publicznej. Ważny jest jednak nie tylko aspekt prawny i społeczny, ale również etyczny – prawo do dobrej administracji nie powinno odnosić się do formalnych procedur i przepisów, ale również do wartości i zasad regulujących działania urzędników publicznych. Do takich wartości należy wspomniana wcześniej sprawiedliwość i równość oraz odpowiedzialność i przejrzystość. W ujęciu etycznym administracja publiczna powinna traktować wszystkich obywateli równo i bezstronnie, a decyzje administracyjne powinny być podejmowane nie tylko zgodnie z prawem, ale również na podstawie obiektywnych

kryteriów (sprawiedliwość). Odpowiedzialność to nie tylko działanie zgodnie z prawem, ale również z etyką zawodową oraz interesem publicznym. Efektywność rozumiana powinna być bardzo szeroko, a zamierzone cele powinny być osiągane przy minimalnym wykorzystaniu zasobów – w tym również czasu urzędnika i klienta. Efektywność to nie tyle nie przekraczanie ustawowo określonych terminów przewidzianych dla poszczególnych spraw, co przede wszystkim załatwianie ich bez zbędnej zwłoki i gromadzenia zbędnych dokumentów, co minimalizuje czas oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej. Wskazane wartości uzupełniane są o kolejne normy etyczne, takie chociażby jak szacunek dla godności ludzkiej, uprzejmość i empatia, dbałość o dobrostan i interesy klienta.

Etyczne aspekty prawa do dobrej administracji niosą dodatkowe wyzwania dla administracji publicznej. Może pojawiać się konflikt interesów, bowiem nie można wykluczyć, że urzędnicy publiczni mogą napotkać sytuacje, w których ich prywatne wartości mogą kolidować z obowiązkami służbowymi. Znacznie poważniejszym problemem jest korupcja i nadużycie władzy. Etyczne podejście wymaga wprowadzenia mechanizmów zapobiegających korupcji oraz promowania uczciwości i odpowiedzialności wśród urzędników publicznych. Prawo do dobrej administracji w ujęciu etycznym jest nie tylko formalnym obowiązkiem administracji publicznej, ale także moralnym zobowiązaniem wobec obywateli. Szczególne miejsce w promowaniu prawa do dobrej administracji zajmują regulaminy pracownicze, polityki antykorupcyjne i kodeksy etyczne. Dokumenty te zawierają szczegółowe zasady i standardy postępowania, które mają na celu zapewnienie przestrzegania zasady dobrej administracji. Regulamin Pracy określa zasady organizacji pracy, obowiązki i prawa urzędników samorządowych oraz procedury postępowania w różnych sytuacjach. Ma na celu zapewnienie, że działania administracji samorządowej są zgodne z zasadami dobrej administracji. Polityka Antykorupcyjna zawiera zasady i procedury mające na celu zapobieganie korupcji i nadużyciom w administracji samorządowej. Promuje uczciwość, odpowiedzialność i przejrzystość w działaniach urzędników. Z kolei Kodeks etyki określa zasady etyczne, którymi powinni kierować się pracownicy administracji samorządowej w swojej codziennej pracy. Zawiera wytyczne dotyczące przejrzystości, odpowiedzialności, efektywności, sprawiedliwości i szacunku dla godności ludzkiej.

Prawo do dobrej administracji w kodeksach pracowników administracji samorządowej jest kluczowym elementem zapewniającym sprawne, skuteczne i sprawiedliwe działanie administracji publicznej. Zadań można pytanie: Czy kodeks etyki jest skutecznym narzędziem realizacji zasady dobrej administracji w polskich samorządach na poziomie gmin? To pytanie, które zyskuje na znaczeniu w kontekście współczesnych wyzwań, przed którymi stają lokalne władze. W dobie rosnących oczekiwań obywateli oraz potrzeby transparentności działań publicznych, kodeks etyki staje się nie tylko dokumentem, ale również fundamentem, na którym opiera się zaufanie społeczne. Udzielenie odpowiedzi jest niezwykle trudne. Celem kodeksu etyki jest oraz określenie standardów postępowania dla pracowników administracji promowanie wartości kluczowych dla zasady dobrej administracji. Warto zadać sobie pytanie, czy te wartości mają znaczenie, a zasady dobrej administracji są rzeczywiście przestrzegane i czy kodeks etyki ma realny wpływ na codzienne decyzje podejmowane przez władze gminne. W kontekście polskich samorządów na poziomie gmin, kodeks etyki może być skutecznym narzędziem realizacji tej zasady, ale jego efektywność zależy od wielu różnych czynników.

Porównanie artykułu 41 KPP UE (prawo do dobrej administracji), z kodeksem etyki w analizowanych gminach

KPP UE – Prawo do dobrej administracji (art. 41)	Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn
1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.	1) Pracownik urzędu wykonuje swoje obowiązki w sposób bezstronny pozostawiając bezinteresownym i traktując w podobny profesjonalny sposób wszystkich interesantów z poszanowaniem prawa do prywatności i godności 2) Pracownik urzędu wyłącza się od prowadzenia danej sprawy zawsze gdy istnieją jakiekolwiek okoliczności prawne lub pozaprawne mogącą rzutować na bezstronny lub niezależny sposób jej załatwienia 3) Przy załatwianiu spraw pracownik urzędu kieruje się wyłącznie obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego, 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.	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.	Pracownicy samorządowi działają bezstronnie i bezinteresownie.	Pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy też korupcji.
2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia	1) Pracownik urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie,	Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie,		

wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.	wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Podejmowane decyzje i sposób postępowania opiera na dogłębnej znajomości okoliczności faktycznych i przepisów prawa, ograniczając możliwość popełnienia pomyłek 2) Pracownik urzędu w kontaktach z interesantami 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 interesantami 3) Pracownik urzędu docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem.	wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dba o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.		
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.	1) Pracownik urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć oraz ponoszonej odpowiedzialności. Dba o racjonalne, oszczędne i efektywne wykorzystanie mienia oraz publicznych środków finansowych. Jest gotowy do przyjęcia krytyki, a w razie	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	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	Pracownik ponosi odpowiedzialność za swoje postępowanie i podejmowane decyzje.

	popełnienia błędów do naprawienia ich konsekwencji 2) Pracownik Urzędu udziela rzetelnych informacji, a relacje z służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą.	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.	stron. Zarządzając powierzonym majątkiem i środkami publicznymi winni wskazywać należytą staranność i gospodarność.	
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.	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.	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.	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 jakim po zakończeniu zatrudnienia obowiązany jest do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej zakresie przez prawo przewidzianym.	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 wykorzystują dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie, jaki po zakończeniu zatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (KPP (art. 41) i Kodeksów etycznych

Analizowane kodeksy etyki pomagać mają w promowaniu wartości etycznych wśród pracowników administracji samorządowej. Dzięki zestawieniu najważniejszych dla danego urzędu zasad pracownicy są świadomi oczekiwań dotyczących ich postępowania. Może to prowadzić do bardziej odpowiedzialnych i przejrzystych działań, a to z kolei przeniesie się na wzrost zaufania obywateli do administracji samorządowej. Kodeks etyki może być skutecznym narzędziem realizacji prawa do dobrej administracji, ale tylko wówczas, gdy określonym zasadom postępowania towarzyszyć będą adekwatne mechanizmy kontroli. W takim przypadku kodeks etyki może przyczynić się do budowania silnej kultury organizacyjnej opartej na wartościach etycznych. Aby jednak tak się stało, konieczne jest stworzenie warunków niezbędnych do podniesienia świadomości i edukacji pracowników administracji samorządowej. Bez odpowiednich szkoleń i kampanii informacyjnych, pracownicy mogą nie być świadomi zasad zawartych w kodeksie lub nie rozumieć ich znaczenia.

Problemem wszystkich analizowanych kodeksów etyki są również niewystarczające mechanizmy egzekwowania. Kodeks etyki nie będzie wpływał na promowanie i realizowania prawa do dobrej administracji jeśli nie towarzyszą mu systemy kontroli i sankcji. Wprowadzenie procedur zgłaszania naruszeń oraz systemu sankcji za ich łamanie może znacząco wpłynąć na postrzeganie kodeksu etyki jako narzędzia realnej zmiany. Obywatele muszą mieć pewność, że ich głos ma znaczenie, a wszelkie nieprawidłowości będą odpowiednio traktowane. W przeciwnym razie kodeks etyki może stać się jedynie formalnością, a zasada dobrej administracji pozostanie w sferze życzeń.

W analizowanych kodeksach wiele miejsca poświęcone zostało kwestiom prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. W kontekście prawa do dobrej administracji, kluczowe jest zrozumienie, że administracja publiczna nie jest jedynie narzędziem w rękach władzy, ale przede wszystkim służbą na rzecz obywateli. Właściwe funkcjonowanie administracji powinno opierać się na poszanowaniu praw człowieka, a także na zapewnieniu dostępu do informacji oraz możliwości skutecznego odwołania się od decyzji administracyjnych. W analizowanych kodeksach podkreślono, że każdy obywatel ma prawo do rzetelnego rozpatrzenia swojej sprawy oraz do uzyskania odpowiedzi w rozsądnym czasie. Warto również zauważyć, że obywatele mają prawo wiedzieć, w jaki sposób podejmowane są decyzje, jakie kryteria są brane pod uwagę oraz jakie procedury są stosowane. W analizowanych kodeksach wskazano na konieczność wprowadzenia mechanizmów, które umożliwią obywatelom monitorowanie działań administracji oraz zgłaszanie swoich uwag i zastrzeżeń. Kolejnym istotnym aspektem prawa do dobrej administracji jest zapewnienie równego traktowania wszystkich obywateli. Wszyscy powinni mieć równy dostęp do usług publicznych, niezależnie od swojego statusu społecznego, majątkowego czy jakichkolwiek innych cech. Ale tylko kodeks w gminach Brwinów i Michałowice nawiązuje do prawa obywatela do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację oraz dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. Tylko w tych dwóch kodeksach znajduje się odniesienie do obowiązku administracji uzasadniania swoich decyzji.

Kodeks etyki może być skutecznym narzędziem realizacji zasady dobrej administracji w polskich samorządach na poziomie gmin, ale jego efektywność zależy od kilku czynników. Kluczowe jest zapewnienie odpowiedniej edukacji i świadomości pracowników, wprowadzenie skutecznych mechanizmów egzekwowania zasad oraz wsparcie ze strony kierownictwa. Tylko wtedy kodeks etyki może przyczynić się do budowania przejrzystej, odpowiedzialnej i sprawiedliwej administracji samorządowej.

Zasady *good governance* a kodeksy etyki gmin powiatu pruszkowskiego

Monika Bąk

Metodologiczne podstawy badań własnych

Przedmiotem pracy jest przedstawienie oraz analiza Kodeksów etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów oraz ich porównanie z innymi kodeksami etyki pracowników urzędów gmin powiatu pruszkowskiego. W treści analizy poruszona została również kwestia zasad *good governance* w aspekcie ich uwzględnienia w Kodeksie etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów. W podsumowaniu niniejszego badania zostały natomiast przedstawione wnioski, jakie autorka wyprowadziła z wspomnianych powyżej analiz i porównań oraz jej rekomendacje, co do możliwych nowelizacji omawianego Kodeksu etyki w przyszłości.

W badaniach przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy uwaga skupiona została na możliwości wykorzystywania kodeksów etyki pracowników samorządowych do kształtowania postaw pracowników samorządowych oraz zakresu wykorzystywania kodeksów etyki, jako narzędzi *good governance* i instrumentów promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji.

Celem głównym pracy jest ustalenie roli kodeksu etyki w realizacji zasady *good governance.* Główny problem badawczy przyjął formę następującego pytania: W jakim zakresie zasady *good government* uwzględniane są w kodekach etyki pracowników samorządowych? Aby zrealizować sformułowane cele pracy i uzyskać odpowiedź na zadane pytania badawcze, w pracy wykorzystano metodę badania dokumentów.

Omówiony zostanie Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów w wersji będącej załącznikiem nr. 1 do Regulaminu pracy wprowadzonego Zarządzeniem nr. 2.2018 Burmistrza Gminy Brwinów z dnia 10 stycznia 2018 r. Kodeks ten stanowi nowelizację Kodeksu wprowadzonego Zarządzeniem Nr. 7.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. Burmistrza Gminy Brwinów. Wcześniejsza wersja Kodeksu stanowić będzie natomiast porównanie w zakresie zmian, jakie przyniosła jego nowelizacja w 2018 r.

Analiza kodeksu Pracowników Urzędu Gminy Brwinów

Analiza kodeksu etycznego pozwala stwierdzić, że zawiera on zasady, które w sposób pośredni wpływają na sprawne zarządzanie i rządzenie. Reguły godnego zachowania, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności i rzetelności odnoszą się do pozostałych zasad służby cywilnej i pojawiają się zarówno w naszych wytycznych, jak i w kodeksach. W standardach etycznych w coraz większym stopniu odwołuje się do zasad jawności, przejrzystości, efektywności działania oraz skuteczności. Związek między zarządzaniem publicznym a standardami etycznymi niewątpliwie istnieje i ma dla funkcjonowania państwa kluczowe znaczenie. Odwoływanie się do zasad etycznych oraz ich wdrażanie w pracy urzędniczej podnosi sprawność zarządzania i rządzenia w państwie (Czaputowicz, Izdebski, Sakowicz, 2012, s. 75-80).

Jak wynika z § 1. Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów z 2018 r. głównym celem jego wprowadzenia jest wskazanie zasad, wartości i standardów zachowań, którymi powinien kierować się pracownik zatrudniony w Urzędzie Gminy Brwinów, zarówno podczas obowiązków zawodowych, jak i w czasie wolnym od pracy. Z powyższego wynika, że każdy pracownik urzędu powinien stosować się do zasad w nim zawartych na co dzień, bowiem dbanie od dobre imię Urzędu należy do obowiązków każdego z jego pracowników. Znajduje to również potwierdzenie

w zasadzie lojalności wskazanej w analizowanym Kodeksie. Z kolei § 3. analizowanego Kodeksu zawiera zobowiązanie pracowników urzędu do jego przestrzegania równolegle do postępowania zgodnego z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji z dnia 6 września 2001 r. W odniesieniu do zasad etyki pracowników urzędu stanowi on swojego rodzaju *lex generalis,* bowiem zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, które mają zastosowanie w odniesieniu do wszelkich kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką (Art. 3 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, 2001). Nie stanowi on jednak podstawy prawnej uchwalenia analizowanego Kodeksu.

Należy wskazać, że w zakresie wytycznych dotyczących treści kodeksów etyczny jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują źródłem normatywnym wyższej rangi, który określałby zasady w nich zawarte. Nie mniej jednak samorządy, z uwagi na brak innych aktów prawnych regulujących tą materię często wykorzystują rozwiązania zawarte w Zarządzeniu 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, które zostały zdefiniowane w rozdziale 1, § 1 powyższego Zarządzenia. Są to poniżej wskazane zasady:

a) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (pkt. 1),
b) zasada ochrony praw człowieka i obywatela (pkt. 2),
c) zasada bezinteresowności (pkt. 3),
d) zasada jawności i przejrzystości (pkt. 4),
e) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej (pkt. 5),
f) zasada profesjonalizmu (pkt. 6),
g) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania (pkt. 7),
h) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (pkt. 8),
i) zasada otwartości i konkurencyjności naboru (pkt. 9).

W Kodeksie etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów z 2018 r. zawarte zostały następujące zasady, które wskazane zostały również w rozdziale 1 wyżej wspomnianego Zarządzenia:

a) zasada praworządności, zgodnie, z którą pracownik urzędu wykonuje swoje obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mając na względzie interes publiczny oraz słuszny interes obywateli. Powyższa zasada wskazana została również w Rozdziale 1, § 1, pkt. 1 Rozporządzenia;
b) zasada bezstronności i bezinteresowności, zgodnie, z którą 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. Powyższa zasada wskazana została również w Rozdziale 1, § 1, pkt. 3 Rozporządzenia;
c) zasada rzetelności, zgodnie, z którą pracownik urzędu sumiennie wykonuje swoje obowiązki, wykorzystując w jak najlepszy sposób posiadaną wiedzę i umiejętności. Powyższa zasada nie została literalnie wskazana w Rozporządzeniu, ale wyrażenia ją opisujące są tożsame z następującymi wyrażeniami opisującymi zasadę profesjonalizmu wskazaną w Rozdziale 1, § 1, pkt. 6 Rozporządzenia: „*posiada niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, podnosi kwalifikacje oraz rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie*”;
d) zasada jawności, zgodnie, z którą 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. Powyższa zasada została również wskazana również w Rozdziale 1, § 1, pkt. 4 Rozporządzenia;

e) zasada profesjonalizmu, zgodnie, z którą pracownik urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie, a podejmowane decyzje i sposób postępowania opiera na dogłębnej znajomości okoliczności faktycznych i przepisów prawa, ograniczając możliwość popełnienia pomyłek. Powyższa zasada została wskazana również w Rozdziale 1, § 1, pkt. 6 Rozporządzenia;
f) zasada współodpowiedzialności za działania, zgodnie, z którą pracownik urzędu nie uchyla się od podejmowania rozstrzygnięć orz ponoszonej odpowiedzialności, dba o racjonalne, oszczędne efektywne wykorzystanie mienia oraz publicznych środków finansowych. Powyższa zasada została wskazana również w Rozdziale 1, § 1, pkt. 7 Rozporządzenia;
g) zasada lojalności, zgodnie, z którą pracownik urzędu swoją godną postawą wpływa na wizerunek jednostki samorządu. Powyższa zasada nie została wskazana w Rozporządzeniu, ale wyrażenia ją opisujące są zbieżne z następującymi wyrażeniami opisującymi zasadę legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania do obywateli do organów administracji publicznej wskazaną w Rozdziale 1, § 1, pkt. 1 Rozporządzenia: „*przez swoje zachowanie i działania w stosunku do obywateli istotnie wpływa na stopień więzi obywateli z państwem*" oraz „*nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu*".

Należy wskazać, że pozostałe zasady wskazane w Rozporządzeniu zostały również pośrednio uwzględnione w Kodeksie:

a) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, która wskazana została w Rozdziale 1, § 1, pkt. 5 Rozporządzenia, zgodnie, z którą członek korpusu służby cywilnej dochowuje tajemnicy ustawowo chronionej oraz obejmując ochroną informację, czyni to w celu zabezpieczenia wyraźnie wskazanych interesów państwa, obywateli oraz innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania. Wyrażenia opisujące powyższą zasadę są podobne z następującymi wyrażeniami opisującymi zasadę praworządności wskazaną w § 5, pkt. 1) Kodeksu: „*uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystywane wyłącznie dla celów służbowych*";
b) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, która wskazana została w Rozdziale 1, § 1, pkt. 8 Rozporządzenia, zgodnie, z którą członek korpusu służby cywilnej korzystając ze środków publicznych do realizacji zadań państwa i proponując kierunki jego działań, ma na względzie interes państwa i obywateli oraz efektywne osiąganie celów, przy racjonalnym wykorzystaniu środków powierzonych państwu przez obywateli. Wyrażenia opisujące powyższą zasadę są podobne z następującymi wyrażeniami opisującymi zasadę praworządności wskazaną w § 5, pkt. 1) Kodeksu: „*Pracownik Urzędu dba o należyte wykorzystywanie środków publicznych*".

Rozdział trzeci omawianego Kodeksu dotyczy odpowiedzialności z tytułu nieetycznego zachowania pracowników urzędu. Zgodnie z § 12. Kodeksu pracownik urzędu ponosi odpowiedzialność za nieprzestrzeganie Kodeksu, która przebiera formę odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Z kolei konsekwencją służbową wobec pracownika dopuszczającego się złamania zasad etyki jest utrata zaufania skutkująca rozwiązaniem z tymże pracownikiem stosunku pracy. Co więcej, zgodnie z § 2 w celu weryfikacji stosowania się przez pracowników urzędu do wspomnianych powyżej zasad etyki dokonywana jest okresowa ocena pracownika urzędu. Oceny na

piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Dokonywana jest ona wyłącznie przez bezpośredniego przełożonego według zasad, reguł i kryteriów ustalonych zarządzeniem kierownika jednostki oraz dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku oraz innych obowiązków służbowych (art. 27 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. Przez zadania publiczne należy rozumieć zadania nałożone na daną jednostkę przepisami prawa. Należy zaznaczyć, że pracownik może odpowiadać jedynie za wykonywanie tych zadań publicznych, które wchodzą w zakres jego obowiązków lub których wykonywanie zostało mu czasowo powierzone (Rotkiewicz, 2021, komentarz do art. 27). Powyższe obowiązki znajdują odzwierciedlenie we wskazanej w § 5. Kodeksu zasadzie praworządności, zgodnie, z którą pracownik urzędu wykonuje swoje obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mając na względzie interes publiczny oraz słuszny interes obywateli.

W zakresie zmian w odniesieniu do wersji Kodeksu z 2013 r. należy wskazać na zmianę terminologiczną pojęcia interesant – klient. Jest to odzwierciedlenie mającej miejsce w ostatnich latach zmiany w podejściu urzędów do interesariuszy, która ma polegać na zwiększeniu jakości usług świadczonych przez urzędy poprzez np. stosowanie norm jakości ISO oraz posiadanie stosownych certyfikatów jakości. Sformułowanie to nie ma swojego źródła normatywnego, a obiegu występują również formy alternatywne takie jak np. strona lub obywatel (Petent, 2014; Sempiak, 2015, s. 271).

Porównanie zasad Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów z zasadami *good governance*

Koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) zdefiniowana została przez Bank Światowy i określa sposób oraz pożądane efekty sprawowania władzy, a w szczególności administracji publicznej oraz jej zdolności do realizowania działań publicznych. Omawiana koncepcja postuluje poprawę jakości zarządzania w instytucjach publicznych oraz wzmacnianie potencjału administracyjnego. Powyższa definicja określa koncepcję *good governance* poprzez następujące cechy: otwartą i rozwojową politykę, profesjonalną administrację, działanie dla dobra publicznego, zasady prawa, transparentność procesów, silne społeczeństwo obywatelskie (Podgórniak-Krzykacz, 2013, s. 169).

Porównanie zasad *good governance* oraz Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów

Zasady good governance	Zasady Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów
praworządności, uczestnictwa, konsensusu, równości i włączania, efektywności odpowiedzialności, przejrzystości (jawności).	praworządności, bezstronności i bezinteresowności, rzetelności, jawności, profesjonalizmu, współodpowiedniości za podejmowane działania, lojalności

Na koncepcję *good governance* składa się kilka zasad. Zasada uczestnictwa, zakłada udział wszystkich obywateli uczestniczą w procesie rządzenia. Partycypacja może przyjąć formę bezpośrednią lub pośrednią, gdzie ta druga może być realizowana za pośrednictwem przedstawicieli lub powołanych do tego celu instytucji. Zasada ta nie ma odpowiednika w Kodeksie Gminy Brwinów.

Zasada praworządności dotyczy sfery władzy, wynika z niej to, że władza działa na podstawie i w granicach prawa, a ponadto przestrzegane są prawa człowieka. Każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd. Powyższa zasada została zawarta w § 5. Kodeksu Gminy Brwinów.

Zasada przejrzystości (jawności) dotyczy tego, że podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się transparentnie, zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami. Jawność, w tym rozumieniu to system działania władzy publicznej, w którym zapewnia się między innymi prawo do: uzyskiwania i rozpowszechniania informacji przy poszanowaniu praw innych osób; dostępu do informacji publicznej, kontroli nad gospodarowaniem środków publicznych, dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (Piskorz-Ryń, 2021, s. 105). Powyższa zasada została zawarta w § 8. Kodeksu Gminy Brwinów.

W literaturze wskazuje się, że do koncepcji *good governance* zalicza się również zasada konsensusu oznaczająca, że ze względu na wielość podmiotów podlegających administracji publicznej, a co za tym idzie punktów widzenia i interesów, konieczne jest wypracowywanie szerokiego porozumienia, które odpowiada na teraźniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa jako całości. Zasada ta nie ma odpowiednika w Kodeksie Gminy Brwinów.

Poza tym wyróżnia się także zasadę równości i włączania, według której wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania na proces rządzenia. Powyższa zasada została zawarta częściowo w § 8, tj. w zasadzie bezstronności i bezinteresowności Kodeksu Gminy Brwinów. Wyróżnia się również zasadę efektywności, która przewiduje, że efekty rządzenia zawsze mają odpowiadać na potrzeby społeczne, przy czym osiągane są przy najlepszej i najkorzystniejszej alokacji dostępnych zasobów. Powyższa zasada została zawarta częściowo w § 10, tj. w zasadzie współodpowiedzialności za podejmowane działania Kodeksu Gminy Brwinów. Ostatnia z zasad, zasada odpowiedzialności oznacza, że wszystkie instytucje publiczne, odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem, a w szczególności odpowiadają wobec tych interesariuszy, na których oddziałują. W obywatelu widzi się bowiem nie tyle petenta czy klienta, a raczej interesariusza, tj. każdego, czyjego prawny lub faktyczny interes jest lub może być dotknięty przez rozstrzygnięcie organu władzy publicznej i któremu należy zapewnić bezpieczeństwo w postaci odpowiedzialności organów administracji biorących udział w podejmowaniu interesujących go rozstrzygnięć (Petent, 2014; Izdebski, 2020, s. 98). Powyższa zasada została również zawarta w § 10. Kodeksu Gminy Brwinów.

Należy wskazać, że Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów nie zawiera takich zasad koncepcji *good governance* jak zasada uczestnictwa oraz konsensusu. Należy wskazać, że zasada równości i włączania (ale wyłącznie w zakresie równości) oraz zasada efektywności została uwzględniona odpowiednio częściowo w ramach zasady bezstronności i bezinteresowności, oraz w ramach zasady współodpowiedzialności za podejmowane działania, bowiem zgodnie z jej treścią „*Pracownik Urzędu (...) dba o racjonalne, oszczędne i efektywne wykorzystanie mienia oraz publicznych środków finansowych*”.

Wnioski i rekomendacje

Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy Brwinów w swojej aktualnej wersji uwzględnia wytyczne wskazane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Powyższy akt nie stanowi natomiast podstawy prawnej dla omawianego Kodeksu, a jedynie swojego rodzaju *lex generalis,* zawierający ogólne zasady dobrej praktyki

administracyjnej. Należy wskazać, że analizowany Kodeks stanowi załącznik do Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów, którego podstawą prawną jest m. in. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z uwagi na powyższe jako ogólną podstawę uchwalenia analizowanego Kodeksu można wskazać tenże przepis ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, że analizowany Kodeks zawiera następujące zasady: praworządności, bezstronności i bezinteresowności, rzetelności, jawności, profesjonalizmu, współodpowiedzialności za podejmowane działania oraz lojalności. Należy zwrócić uwagę, że pomimo niewskazania danej zasady w kodeksie może ona w nim występować pod inną nazwą, bądź zawierać się w innej zasadzie. Z uwagi na powyższe wnioski można zarekomendować dokonanie zmian w Kodeksie Gminy Brwinów.

Omawiany Kodeks należy uzupełnić o zasady skuteczności, obowiązkowości oraz neutralności politycznej. Wprowadzenie dwóch pierwszych zasad może stanowić większą motywację dla pracowników urzędu do sprawniejszego i dokładniejszego wykonywania ich obowiązków. Natomiast wprowadzenie zasady neutralności politycznej ma szczególne znaczenie z uwagi konieczność zachowania pracowników urzędu zgodnie z zasadą bezstronności, która wymusza niejako na nich zachowanie apolityczności. Jest to istotne, ponieważ wśród zachowań świadczących o zaangażowaniu politycznym urzędnika mieszkańcy powiatu pruszkowskiego widzą „przede wszystkim preferowanie podwładnych i obywateli z powodów politycznych (27,0%), publiczne manifestowanie poglądów i sympatii polityczne, nawet jeśli wywołuje to niewłaściwą atmosferę w pracy (23,0%) oraz branie udziału w pracach partii politycznej (21,0%)" (Bąk, 2022, s. 72).

Analizując kodeks etyki gminy Brwinów pod kątem jego zgodności z zasadami dobrego rządzenia (*good goverment*) można dostrzec wiele uchybień, które sprawiają, że, iż praca w urzędzie może nie być na najwyższym poziomie oraz interesanci mogą nie czuć się profesjonalnie obsłużeni. Brak takich czynników jak zasada uczestnictwa, która nakazuje urzędnikom wsparcie oraz równe zaangażowanie się w powierzone im sprawy. W Kodeksie nie pojawiła się również zasada konsensusu, pracownik i interesant mają ten sam cel jakim jest zakończone powierzonej sprawy, zasada ta ma na celu pomóc w porozumieniu społecznym. Efektowność również nie pojawiła się w dokumentach w Brwinowie, która z niewątpieniem pomogłaby sprawić, że praca w urzędzie była bardziej wydajna.

Dobra praktyka „niekoniecznie wiąże się z poszukiwaniem porównywalnych organizacji i stosowaniem jednoznacznych wskaźników w celu dokonania bezpośrednich porównań, ponieważ większy nacisk niż na porównania położony jest w niej na proces uczenia się od innych – poznawania tego, co inne podmioty robią dobrze, szukania inspiracji do wykorzystania w naszych własnych działaniach, a także uczenia się na błędach

(Cyfert, Szumowski, 2015, s. 49)

CZĘŚĆ VI
DOBRE PRAKTYKI –

Kodeks etyki w gminie wpływa na sposób funkcjonowania administracji publicznej. Jest to zbiór zasad i norm postępowania, które powinny być przestrzegane przez wszystkich pracowników urzędu. W kontekście dobrego zarządzania (*governance*) zasady postępowania określone w kodeksie pozwalają na zapobieganie nepotyzmowi, korupcji i innym działaniom nieetycznym. Przełożenie prawa do dobrej administracji w praktykę jest jednym z kluczowych aspektów funkcjonowania gminy. Oznacza to, że wszyscy obywatele mają prawo do rzetelnego i efektywnego załatwiania swoich spraw przez urząd, a Kodeks etyki jest jednym ze środków, które mają zapewnić realizację tego prawa. Dlatego tak ważne jest, aby wszyscy pracownicy urzędu mieli świadomość i respektowali postanowienia kodeksu. Dobre praktyki administracyjne są nieodłącznym elementem efektywnego zarządzania gminą. Właściwe procedury, jasne regulacje i transparentne działania są kluczowe dla zapewnienia skuteczności i sprawności pracy urzędu. Kodeks etyki w gminie może stanowić podstawę dla opracowania tych praktyk. Ważne jest, aby kodeks był opracowany w sposób klarowny i zrozumiały dla wszystkich pracowników urzędu. Powinien on również uwzględniać specyfikę danej gminy oraz przestrzegać obowiązującego prawa. Wprowadzenie oraz skuteczne wdrażanie kodeksu etyki w gminie jest szansą na budowanie pozytywnego wizerunku urzędu. Społeczeństwo oczekuje od administracji publicznej uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności. Kodeks etyki jest narzędziem, które może pomóc w realizacji tych oczekiwań.

Dobre praktyki kodeksu etyki są niezwykle istotne dla utrzymania odpowiedniego standardu pracy i relacji między pracownikami a obywatelami. Ale od kogo czerpać wzorce? Przede wszystkim, dobre praktyki kodeksu etyki w urzędzie gminy powinny być wzorowane na etycznych standardach i wartościach społecznych. To znaczy, że niezbędne jest zrozumienie i respektowanie praw obywateli oraz odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania. Ważne jest również korzystanie z dobrych praktyk kodeksu etyki stosowanych w innych urzędach gminy. Wymiana doświadczeń między różnymi jednostkami administracji publicznej może być bardzo wartościowa i inspirująca. Pracownicy urzędu gminy mogą uczestniczyć w szkoleniach, warsztatach i konferencjach poświęconych etyce w administracji publicznej, aby zdobyć wiedzę i umiejętności potrzebne do tworzenia i wdrażania skutecznych praktyk etycznych. Przykładem dobrej praktyki jest organizowanie regularnych spotkań, na których pracownicy urzędu dzielą się swoimi doświadczeniami i omawiają problemy związane z etyką w miejscu pracy. Istotną rolę w promowaniu dobrych praktyk kodeksu etyki w urzędzie gminy może być również służba cywilna. Służba cywilna zobowiązana jest ustawowo do przestrzegania wysokich standardów etycznych, dlatego może być wzorem dla pracowników urzędu gminy, pokazując, jakie wartości i zasady powinny kierować ich działaniami.

Prawo do dobrej administracji w praktyce

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

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 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

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 pożądania, 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 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 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).

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. W czterech gminach mieszkańcy negatywnie ocenili przestrzeganie dwóch zasad wynikających z prawa do dobrej administracji – jawność i odpowiedzialność. Pozostałe dwie, chociaż ocenione pozytywnie, nie osiągnęły poziomu dobrego. Również pracownicy Starostwa Powiatowego ocenili przestrzeganie czterech zasad na poziomie nieco wyższym niż średni. Oznacza to, że chociaż kodeksy

etyki mogą stanowić dobre narzędzie realizacji prawa do dobrej administracji, w praktyce ich oddziaływanie jest ograniczone.

Ocena przestrzegania zasad etycznych w urzędach gmin powiatu pruszkowskiego i Starostwa Powiatowego w Pruszkowie

Wyszczególnienie	Brwinów	Michałowice	Piastów	Raszyn	Starostwo Powiatowe
	Ocena mieszkańców				Ocena pracowników
Praworządność	3,82	3,81	3,57	3,47	3,97
Bezstronność	3,12	3,02	2,98	3,10	3,62
Jawność	2,79	2,72	2,65	2,56	3,92
Odpowiedzialność	2,40	2,13	2,22	2,42	3,88
Niezależność	2,56	2,21	2,45	2,38	3,59
Obiektywizm	3,05	3,01	2,87	2,89	3,53
Uczciwość	3,25	3,00	3,03	3,02	3,95
Godne zachowanie	3,04	3,00	2,91	2,98	3,92
Uprzejmość	2,98	2,67	2,91	2,81	3,97
Zaangażowanie	2,99	2,80	2,53	2,41	3,74
Profesjonalizm	3,57	3,47	3,32	3,44	3,78
Wiarygodność	3,53	3,40	3,29	3,15	3,85
Ogółem	3,49	3,06	3,09	3,22	3,49

Dlaczego kodeks etyczny nie spełnia swojej roli? Przypomnieć można, że formalizowany 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 w środowisku pracowników. Kodeks wspiera ich również 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. Badanie przeprowadzone zostało w taki sposób, aby dokonać oceny każdej ze wskazanych funkcji. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że analizowane kodeksy nie realizują w pełni żadnej ze wskazanych funkcji. Najwyższa ocena (3,97) dotyczy praworządności i uprzejmości, najniższa (3,53) – obiektywizmu. Ogólna ocena przestrzegania zasad etycznych nie przekroczyła 3,5 punktu – zarówno w środowisku pracowników, jak i mieszkańców analizowanych gmin. Podobne wyniki uzyskane zostały w ogólnopolskim badaniu CBOS (2017)[26], w którym autorzy badania poprosili badanych o sumaryczną ocenę jakości obsługi w urzędach na skali od 1 do 10 (gdzie 1 oznaczało karygodną jakość obsługi interesantów, a 10 – idealną). Uzyskano średnią 5,84, co oznacza, że Polacy oceniali jakość obsługi na poziomie nieco ponadprzeciętnym. Nieco lepszy wynik uzyskano w badaniu poświęconym ocenom w urzędzie w listopadzie 2017 roku (Boguszewski 2017) – sumaryczna ocena jakości obsługi oparta na siedmiu jej wymiarach (kompetencja, rzetelność, zaangażowanie, sprawność działania, załatwianie spraw prywatnych w godzinach pracy, życzliwość i uprzejmość oraz korupcja). Syntetyczny wskaźnik jakości obsługi klienta wyniósł 4,35

[26] Badanie "Aktualne problemy i wydarzenia" przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 2–12 listopada 2017 roku na liczącej 1016 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

(przy wartościach od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało ocenę zdecydowanie negatywną, 3 – niejednoznaczną, a 5 – zdecydowanie pozytywną)[27].

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. tylko jeden kodeks etyczny – w urzędzie w Raszynie – został w ten sposób sformułowany. Pozostałe zostały narzucone odgórnie przez kierownika urzędu (wójta, burmistrza, starostę). W każdym z kodeksów zawarta jest informacja, że 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 etycznym standardami powinien szukać kodeku u wspomnianych osób. Warto zwrócić uwagę, że w żadnym z kodeksów nie została zawarta informacja o tym, gdzie kodeks jest dostępny. W efekcie niemal 40% pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie biorących udział w badaniu nie znało zapisów Kodeksu Etycznego, który obowiązuje w jednostce od 2017 roku i do znajomości którego byli zobowiązani na mocy zarządzenia wydanego przez Starostę – zgodnie z § 3 zarządzenia, starostwa zobowiązuje wszystkich pracowników Starostwa Powiatowego do przestrzegania zasad wynikających z Kodeksu. Oznacza to również, że swoich obowiązków w tym zakresie nie wykonał Sekretarz, na którego nałożony został obowiązek wykonania zarządzenia (§ 4).

Znaczna grupa pracowników Starostwa (59,6%) uznała również, że „raczej zna" zapisy Kodeksu Etycznego. te dwa elementy mogą mieć wpływ na niską ocenę przestrzegania zasad etycznych – brak znajomości kodeksu lub niedostateczna znajomość zawartych w nim zasad powoduje, że pracownicy Starostwa nie kierują się wartościami istotnymi dla administracji publicznej. Jednostka ta nie jest wyjątkiem, jak podkreśla Seredocha (2013) w przeprowadzonych w samorządach badaniach[28], „część osób pracuje w jednostce samorządowej, w której opracowano kodeks, ale nie podjęto działań popularyzujących zawarte w nim zapisy i nie zobowiązano pracowników do zapoznania się z kodeksem. Stąd może wynikać wysoki odsetek odpowiedzi wskazujących na brak kodeksu (57,9%) lub brak wiedzy na jego temat (18,7%)" (s. 81). Taka sytuacja ma również miejsce w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie. Kodeks etyki może wpierać kulturę organizacyjną i proces dobrego zarządzania tylko wtedy, kiedy jest dobrze promowany przez zarządzających i przestrzegany przez pracowników. Tych elementów w Starostwie Powiatowym zabrakło.

Kodeks etyczny jest narzędziem, który buduje również wiarygodność urzędników – takiego efektu nie widać w analizowanych jednostkach. Jawność działania samorządu oznacza, że mieszkańcy mają dostęp do większości dokumentów tworzonych w gminie i powiecie. Dotyczy to również kodeksu etyki. Potencjalnie każdy mieszkaniec analizowanych gmin może zapoznać się z jego treścią. Chociaż we wszystkich kodeksach podkreślane jest znaczenie zawartych w nim zasad do budowania zaufania społecznego, o obowiązku poinformowania mieszkańców o funkcjonowaniu takiego dokumentu wspomniano jedynie w kodeksie etycznym obowiązującym w Piastowie. W efekcie

[27] Badanie „Polak w Urzędzie" na liczącej 620 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

[28] Kwestionariusz wypełniło łącznie 380 pracowników samorządowych zatrudnionych w 72 jednostkach administracji samorządowej zlokalizowanych w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim. Posłużono się metodą doboru nielosowego, z uwzględnieniem jednostek typowych dla struktury zatrudnienia. Grupę badawczą klientów jednostek administracji samorządowej stanowiło 380 osób z województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Próba miała charakter uznaniowy.

znaczna część mieszkańców analizowanych gmin nie wie, że taki dokument w urzędzie gminy obowiązuje. Nie zna zatem również jego treści i nie wie, czego może wymagać od urzędników. Negatywne oceny wystawione przez mieszkańców nie wpływają na budowanie zaufania do urzędników i administracji publicznej. Relatywnie najwyżej ocenione zostały praworządność i profesjonalizm urzędników samorządowych, ale na ogólną ocenę jakości pracy wpływ mają również negatywnie ocenione uprzejmość i zaangażowanie w pracę. W efekcie również wiarygodność urzędników jest bardzo niska.

Wyniki uzyskane w gminach powiatu pruszkowskiego i Starostwie Powiatowym w Pruszkowie nie są odosobnione. Z badań Waleni (2019[29] wynika), że do najczęściej występujących w pracy urzędników samorządowych zachowań nieetycznych należy brak rzetelności (80% wskazań) i niedokładność oraz nieodpowiedni sposób obsługi (64%), w tym głównie nieodpowiednie zachowanie urzędnika wobec klienta. Brak bezstronności i obiektywizmu w działaniu urzędników wskazywało 45% ankietowanych mieszkańców (głównie wykorzystywanie przez urzędnika swojej pozycji do osiągnięcia korzyści osobistych), brak wiedzy i kompetencji w zakresie wykonywanych zadań – 10%. W pracy urzędników dostrzegano liczne błędy i nieodpowiednie zachowanie (64%), co zdaniem klientów wynikało z niewłaściwego doboru kandydatów na stanowiska urzędnicze (80%). Zdaniem autorki „Ankietowani podnosili, że wiedza i przygotowanie merytoryczne są możliwe do uzyskania, a wypracowane zasady moralne trudne do osiągnięcia. Dostrzegali oni wyraźną zależność pomiędzy postawą moralną a jakością pracy" (Walenia 2019, s. 79). Podobne wnioski wynikają z niniejszego badania.

W żadnym z analizowanych Kodeksów nie została również poruszona kwestia monitoringu przestrzegania zawartych w nim norm – zarówno w środowisku pracowników samorządowych, jak i mieszkańców. 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.

Monitoring prowadzony jest przez wiele samorządów – zakres podejmowanych w tym zakresie działań, zadawane pytania i częstotliwość badania leży w gestii kierownika urzędu lub powołanej przez niego komisji etycznej. W tabeli przedstawiono najważniejsze wnioski i wyniki monitoringu przestrzegania zasad etycznych w wybranych przypadkowo urzędach gminnych i starostwach powiatowych[30].

[29] W badaniu ankietowym, przeprowadzonym w 2017 roku, kwestionariusz badawczy wypełniło 150 osób będących klientami jednostek administracji samorządowej województwa podkarpackiego oraz 50 pracowników samorządowych zatrudnionych w 10 jednostkach administracji samorządowej zlokalizowanych w tym regionie. Ankieta miała charakter pytań otwartych. Respondenci dobrani zostali do badań w sposób przypadkowy bez wyszczególnienia wieku, płci, wykształcenia. Zastosowana technika badawcza miała koncentrować się na ocenie badanego zjawiska, tj. obszarów nieetycznych zachowań urzędników i ich przyczyn.

[30] Wyniki monitoringu dostępne w Internecie obejmują pierwszych dziesięć pozycji wskazanych w wyszukiwarce Google, hasło: „monitoring, kodeks etyczny". Dobór próby obejmował technikę nielosową (nieprobabilistyczna) na podstawie wyboru „na chybił trafił", czyli techniki wyboru przypadkowego (Szreder 2004). Uznano, że wiedza na analizowany temat jest wystarczająco bogata i obszerna, a technika wyboru przypadkowego pozwoliła na wykorzystanie tych elementów do próby, które znalazły się w odpowiednim czasie (6 kwietnia 2023) w odpowiednim miejscu (wyszukiwarka Google). Specyfiką tej techniki jest możliwość doboru do próby badawczej bliżej nieokreślonej części populacji, która jest jedynie przesłanką do poznania populacji – samorządów lokalnych w Polsce. Oznacza to, że próba odwołuje się do jednostek łatwo dostępnych, nie stanowi podstawy do wnioskowania statystycznego, ale pozwala na zebranie ogólnych na dany temat opinii, które były weryfikowane w zasadniczym badaniu (Szreder 2005, s. 45-50).

Wyniki monitoringu przestrzegania kodeksów etycznych w wybranych gminach

Urząd	Rok	Liczna oceniających		Wniosek
		pracownicy	mieszkańcy	
Gąbin Miasto i gmina (mazowieckie)	2012	-	23	Prezentacja wyników ankiety (4 pytania) – bez wyciągania wniosków[31]. „Czy uważa Pan/Pani, że było konieczne spisanie zasad w postaci Kodeksu Etyki i przyjęcia ich do stosowania? 16 osób – Tak, ponieważ należy zadbać o zaufanie klienta; 1 – Nie, to bez sensu; 2 – Kodeks uwłacza mi. Czy przyjęcie kodeksu ma wpływ na jakość pracy urzędnika? 6 osób – tak, 2 – nie, 14 – zależy od pracownika".
Urząd Gminy Łużna (małopolskie)	2012	18	5	„Ankiety wypełniło 5 klientów w tym 4 klientów ocenia bardzo dobrze pracowników pod względem zaangażowania w wykonywane zadania szybkość i terminowość załatwiania spraw, postępowania etycznego, oraz poziom kompetencji urzędników. Jedna ankieta jest negatywna, gdzie ogólna ocena pracy Urzędu kształtuje się na poziomie dostatecznym"[32]. W przypadku pracowników nie wyciągnięto wniosków – prezentacja odpowiedzi na 12 pytań. Na pytanie trzecie „Czy uważa Pan (Pani), że wprowadzenie Kodeksu Etycznego było dobrym rozwiązaniem i przyczyniło się do poprawy jakości naszej pracy" 9 ankietowanych odpowiedziało TAK, 1 NIE, natomiast 8 TRUDNO POWIEDZIEĆ. Na pytanie czwarte „Czy uważa Pan (Pani), że zawarte w Kodeksie Etycznym zasady są przestrzegane przez pracowników Urzędu" 8 ankietowanych odpowiedziało TAK, 1 osoba odpowiedziały NIE, natomiast 9 udzieliło odpowiedzi TRUDNO POWIEDZIEĆ. Na pytanie szóste „Czy zapisy Kodeksu Etycznego są pomocne w realizacji przez Pana (Panią) zadań 10 ankietowanych odpowiedziało TAK, 2 osoby NIE, natomiast 6 ankietowanych odpowiedziało TRUDNO POWIEDZIEĆ.
	2017	16	5	„Ankietę wypełniło 5 petentów, którzy oceniają bardzo dobrze pracę Urzędu względem zaangażowania w wykonywanie zadań, szybkość i terminowość załatwiania spraw, postępowania etycznego, oraz poziomu kompetencji"[33]. W przypadku pracowników nie wyciągnięto wniosków – prezentacja odpowiedzi na 12 pytań.

[31] *RAPORT_NR_1_DLA_PRACOWNIKÓW*.docx (live.com), https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gabin.pl%2Fdokumenty%2Furzad%2Fdokumenty%2FRAPORT_NR_1_DLA_PRACOWNIK%25C3%2593W.docx&wdOrigin=BROWSELINK

[32] *Raport dotyczący przeglądu i monitoringu Kodeksu Etyki*, https://bip.malopolska.pl › e,pobierz,get, https://bip.malopolska.pl/e,pobierz,get.html?id=491508

[33] *Raport dotyczący przeglądu i monitoringu Kodeksu Etyki*, bip.malopolska.pl https://bip.malopolska.pl › e,pobierz,get, https://bip.malopolska.pl/e,pobierz,get.html?id=1721613

				Na pytanie trzecie „Czy uważa Pan (Pani), że wprowadzenie Kodeksu Etycznego było dobrym rozwiązaniem i przyczyniło się do poprawy jakości naszej pracy" 15 ankietowanych odpowiedziało TAK, 1 ankietowany odpowiedział NIE, nie podając uzasadnienia. Na pytanie czwarte „Czy uważa Pan (Pani), że zawarte w Kodeksie Etycznym zasady są przestrzegane przez pracowników Urzędu" 14 ankietowanych odpowiedziało TAK, 2 osoby odpowiedziały NIE. Na pytanie szóste „Czy zapisy Kodeksu Etycznego są pomocne w realizacji przez Pana (Panią) zadań 14 ankietowanych odpowiedziało TAK, 2 osoby NIE.
Urząd Miejski w Gdańsku (pomorskie)	2011	-	154	„W roku 2011 zostały wypełnione 154 ankiety „Opinia o Nas" z czego pochwały stanowiły 60% opinii, a uwagi i skargi 40%. 3% wszystkich zarejestrowanych skarg stanowiły skargi za nieetyczne zachowanie pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku". „Na pytanie o ocenę postępowania pracownika Urzędu w kontekście etyki i moralności, zdecydowana większość respondentów [91,8%] nie ma żadnych zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę również odpowiedź wyrażającą mniejszy stopień pewności („raczej tak"), aż 98,8% klientów z próby nie formułuje żadnych zastrzeżeń w tym kontekście. Ogólnie rzecz biorąc, tylko jedno wskazanie sugerowało negatywną ocenę pracownika – obserwacja ta jednak ma niepełną wartość, gdyż respondent odmówił uzasadnienia swojej oceny. Jeden respondent, formułując opinię neutralną, uzasadniał swoją ocenę nieuprzejmością pracownika. Zatem na podstawie zgromadzonych danych można stwierdzić, że problem nieetycznych zachowań względem klientów niemal nie występuje". „W roku 2011 odnotowano 4 indywidualne skargi odnośnie nieetycznego zachowania się pracowników, w tym dwie skargi zasadne i dwie bezzasadne. Ponadto Klienci w ankietach „Opinia o nas ocenili negatywnie zachowanie dwóch pracowników. Z pracownikami, którzy naruszyli Kodeks Etyki została przeprowadzona rozmowa dyscyplinująca. (…) W roku 2011 Dyrektorzy wydziałów stwierdzili jedno naruszenie Kodeksu Etyki przez podległych pracowników, z pracownikiem została przeprowadzona rozmowa dyscyplinująca"[34].
Urząd Gminy Kobylnica (pomorskie)	2020	35	5	„Jak wynika z przeprowadzonego badania zdecydowana większość ankietowanych pozytywnie oceniła sposób załatwiania swojej sprawy w Urzędzie. Wysoko ocenia kompetencje pracowników i jakość świadczonych usług. Beneficjenci, którzy zdecydowali się wypełnić ankietę nie wnosili propozycji dotyczących podniesienia jakości usług. Zaznaczyć należy, iż niewielka ilość ankiet złożonych przez klientów Urzędu związana może być z panującą w okresie badawczym pandemią i związanymi z nią ograniczeniami". W przypadku pracowników nie wyciągnięto wniosków – prezentacja odpowiedzi na 12 pytań. Pytanie 1: Czy uważa Pani/Pan, że konieczne jest spisanie zasad w postaci Kodeksu Etycznego Pracowników Urzędu Gminy Kobylnica i przyjęcie ich stosowania? 1) tak - 20 ankietowanych 2) nie - 11 ankietowanych 3) kodeks uwłacza mi – 2 ankietowanych 4) nie mam zadania na ten temat - 2 ankietowanych

[34] *RAPORT cloudgdansk.pl https*://download.cloudgdansk.pl › gdansk-pl, https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20130244787/raport-z-przeprowadzonego-przegladu-i-monitoringu-kodeksu-etyki-pracownikow-samorzadowych-zatrudnionych-w-urzedzie-miejskim-w-gdansku.pdf

				Pytanie 2: Czy przyjęty Kodeks ma wpływ na jakość pracy urzędnika? 1) tak - 15 ankietowanych 2) nie - 13 ankietowanych 3) to zależy od pracownika - 7 ankietowanych[35]
Starostwo Powiatowe w Poznaniu (wielkopolskie)	2010	25	4	„Ankieta dla pracowników i dla mieszkańców zawiera cztery pytania tej samej treści. Dzięki czemu możliwe jest porównanie opinii mieszkańców powiatu z opinią urzędników na temat zapisu Kodeksu etyki oraz jego wpływu na zachowanie pracowników . Na pytanie czy Kodeks etyki jest potrzebny pracownicy zdecydowanie odpowiedzieli, że tak w (76% odpowiedziało tak i 2 % raczej tak), żaden z ankietowanych nie udzielił odpowiedzi przeczącej. Co do potrzeby istnienia takiego Kodeksu są również przekonani klienci urzędu – 50%. Na pytanie o wpływ Kodeksu na poprawę obsługi klientów ankietowani klienci w (75%), a pracownicy aż w 96% stwierdzili, że Kodeks bardzo istotnie wpływa na poprawę obsługi klienta. Pracownicy są także w 100% zgodni co do prawdziwości stwierdzenia, że „Kodeks wyznacza nowe standardy", na ten sam temat klienci nie wypowiadają się już tak jednoznacznie – 50% na tak, 25% twierdzi że niekoniecznie nowe standardy są wyznaczone przez Kodeks etyki. Na Pytanie czy pracownicy kierują się zasadami etyki ponad połowa urzędników (56%) odpowiedziała twierdząco, 16% uważa ze tylko niektórymi, a blisko jedna czwarta ankietowanych nie ma zdania na ten temat. Natomiast wśród mieszkańców 100% nie ma na ten temat zdania Z przeprowadzonej analizy wynika, że ponad połowa z mieszkańców powiatu nie słyszało o istnieniu Kodeksu etyki w Starostwie i zasadna byłaby kontynuacja starań o jego upowszechnienie. Spośród ankietowanych pracowników większość wie gdzie dostępna jest treść Kodeksu, jest to związane m.in. z okresem służby przygotowawczej oraz intensywnym kształceniem, które w jej okresie ma miejsce. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż pracownicy akceptują Kodeks etyki oraz uznają za bardzo istotny dokument, pracownicy są także przekonani, że Kodeks wpływa na poprawę obsługi klienta"[36].
Urząd Miasta Gdyni (pomorskie)	2006	Brak informacji o liczbie uczestników		Brak wniosków – jedynie prezentacja wyników „Kodeks Etyki jest znany 63% ankietowanych mieszkańców. Fakt ustanowienia Kodeksu Etyki pozytywnie wpływa na budowanie zaufania mieszkańców do pracowników Urzędu Miasta Gdyni (71% pozytywnych, 25% negatywnych wg mieszkańców; 61% pozytywnych, 35% negatywnych według pracowników). Pracownicy Urzędu Miasta Gdyni postępują zgodnie z deklarowanymi zasadami etyki (60% pozytywnie, 33% negatywnie według mieszkańców; 66% pozytywnie, 27% negatywnie według pracowników). Mieszkańcy dobrze oceniają poziom obsługi interesantów w UM Gdyni (33% bardzo dobry, 36% raczej dobry, 19% zadowalający, 8% zły).

[35] *II. PRZEGLĄD I MONITORING KODEKSU ETYCZNEGO - PDF* ... docplayer.pl https://docplayer.pl › 53381055-Ii-przeglad-i-monitor..., https://docplayer.pl/53381055-Ii-przeglad-i-monitoring-kodeksu-etycznego.html

[36] Kodeks_etyki_-_raport 2010 (powiat.poznan.pl), https://www.bip.powiat.poznan.pl/plik,13551,raport-z-przegladu-i-monitoringu-kodeksu-etyki-pracownikow-samorzadowych-2010.pdf

				W przypadkach naruszenia obowiązków pracowniczych, związanych z naruszeniem zasad etyki, podejmowane były stosowane działania dyscyplinujące, przewidziane prawem pracy”[37].
Starostwo Powiatowe w Łowiczu (łódzkie)	2015	81	13	„Pracownicy Starostwa Powiatowego w Łowiczu mają świadomość funkcjonowania Kodeksu Etycznego. Pracownicy w większości uważają, że Kodeks Etyczny jest czytelny i zrozumiały, a zapisy w nim zawarte są właściwe. Pracownicy kierują się zasadami zawartymi w Kodeksie Etycznym w swojej pracy. W związku z często powtarzającymi się odpowiedziami TRUDNO POWIEDZIEĆ, Komisja wnioskuje o ponowne zapoznanie się pracowników z Kodeksem Etycznym”. „Wszyscy ankietowani uważają, że pracownicy Starostwa Powiatowego w Łowiczu przestrzegają postaw etycznych, takich jak: praworządność, bezstronność, jawność, odpowiedzialność, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim. Według interesantów pracownicy są uprzejmi, wyrażają się w sposób zrozumiały, są zaangażowani w wykonywaną pracę, a swoje zadania wykonują profesjonalnie i wiarygodnie” – na wszystkie 12 pytań 100% odpowiedzi TAK[38].
Urząd w Bolesławcu (dolnośląskie)	2016	63	9	„62 osoby (98,41%): wszystkie odpowiedzi "tak" ze znajomości obu Kodeksów (pyt.1 do pyt.6). 63 osoby (100%): wszystkie odpowiedzi "tak" ze znajomości obu Kodeksów (pyt. 1 do pyt.5), (ale 8 osób uważa, że nie istnieje bezpośredni związek między jakością pracy urzędników, a wprowadzeniem Kodeksów - odpowiedź NIE na pyt. Nr 6). Pomimo odpowiedzi twierdzących na pytania 1 do 4 i 6, 1 osoba nie wie, gdzie zgłaszać przypadki łamania kodeksu postępowania.(pyt. 5). Bezpośredni związek między wprowadzeniem Kodeksów, a poprawą jakości pracy urzędników. Na to pytanie 87,30% (55 osób) badanych odpowiedziało pozytywnie. Odpowiedzi negatywnej udzieliło 12,70% badanych (8 osób)” „Wśród ankietowanych mieszkańców znajomość zarówno Kodeksu Etyki jak i Kodeksu postępowania etycznego zadeklarowało 33,33% ankietowanych, 22,22% ankietowanych wie, jakie wartości zostały zapisane w Kodeksie Etyki. 55,56 % wie, gdzie zgłaszać przypadki łamania Kodeksu postępowania etycznego. 33,33% wie, jak wg Kodeksu postępowania etycznego powinien zachowywać się urzędnik. Bezpośredni związek między wprowadzeniem Kodeksów, a poprawą jakości pracy urzędników. Ponad połowa ankietowanych mieszkańców odpowiedziała na to pytanie negatywnie (55,56% odpowiedzi "NIE")”[39].
Urząd Gminy Stare Babice (mazowieckie)	2006	20	-	„Komentarze, opinie, uwagi:

[37] *raport\374* (um.gdynia.pl), https://bip.um.gdynia.pl/storage/__old/gdynia.pl/g2/inne/wyniki_monitoringu_ke.pdf

[38] *plik,11110,ocena-funkcjonowania-kodeksu-etycznego-w-2015-roku.pdf* (powiat.lowicz.pl), https://www.bip.powiat.lowicz.pl/plik,11110,ocena-funkcjonowania-kodeksu-etycznego-w-2015-roku.pdf

[39] *Raporty z funkcjonowania Kodeksu Etyki Pracownika Urzędu Miasta Bolesławiec oraz Kodeksu postępowania etycznego pracowników Urzędu Miasta Bolesławiec - Gmina Miejska Bolesławiec* (bip-gov.pl), http://www.um.boleslawiec.bip-gov.pl/public/?id=58132

				1. Wszyscy uznali, że kodeks jest łatwo dostępny . Został wywieszony na tablicy przy Punkcie Informatycznym – Kancelarii Urzędu, więc wszystkie osoby przebywające w urzędzie z łatwością mogą się z nim zapoznać. Ponadto jest umieszczony w Internecie. 2. Treść kodeksu jest zrozumiała 3. Pracownicy nie widzą potrzeby wprowadza zmian do kodeksu, z wyjątkiem jednej propozycji ewentualnego wpisu określającego zasady stosownego ubierania się urzędników. 4. Uważają, że kodeks etyki może funkcjonować ponieważ określa prawidłową postawę i zachowania urzędników oraz przypomina o ich przestrzeganiu"[40] Pytania: Czy Pani/Pana zdaniem Kodeks Etyczny jest potrzebny ?, oraz Czy Kodeks Etyczny powinien dalej funkcjonować ? – 50 % odpowiedzi TAK, 50% odpowiedzi NIE.
Urząd Gminy Godów (śląskie)	2013-2019	36	-	„Podsumowując przeprowadzoną analizę ankiet należy stwierdzić, że Kodeks Etyki jest dokumentem opracowanym na wysokim poziomie, a wszyscy pracownicy akceptują jego zapisy. Ankietowani wskazują, że dokument w pewnym stopniu podnosi standard obsługi i utrzymuje oczekiwania klientów, zawarte w nim zapisy są wystarczające i przejrzyste oraz większość pracowników stara się postępować wg zasad w nim zawartych". „Na pierwsze pytanie dotyczące akceptacji wszystkich zapisów Kodeksu Etyki, 36 osób, a więc wszyscy ankietowani udzielili odpowiedzi twierdzącej. Podobna sytuacja miała miejsce w latach 2016, 2017, 2018 i 2019 gdzie wszyscy respondenci akceptowali zapisy kodeksu. Należy więc przyjąć, że wszyscy pracownicy akceptują zapisy kodeksu, a trend ten jest stały i nie zmienia się na przestrzeni kilku ostatnich lat. W pytaniu drugim, które brzmiało: „Czy uważasz, że stosowanie Kodeksu Etyki podnosi standard obsługi klienta?" 26 respondentów oceniło, że TAK, 10 osób, że NIE. Sytuacja w latach poprzednich przedstawiała się następująco (odpowiedzi TAK): 2013-74%, 2014-81%, 2015-67%, 2016-66%, 2017-73%, 2018-68%, 2019-88%. Pytanie trzecie ankiety miało na celu sprawdzenie, czy treści zawarte w kodeksie etyki przyczyniają się w przypadku respondenta do pogłębienia refleksji nad jego własnym postępowaniem. 3 respondentów udzieliło odpowiedzi TAK, 16 osób, udzieliło odpowiedzi NIE, pozostałe 17 ankietowanych zaznaczyło odpowiedź TRUDNO POWIEDZIEĆ. Sytuacja w latach poprzednich przedstawiała się następująco: 2016 – odpowiednio 0%, 47% i 53%, 2017-10,%, 39% i 51%, 2018- 3%, 30% i 67%, 2019-0%, 34% i 66%. Oznacza to, że większości pracowników trudno jest jednoznacznie określić, czy treści kodeksu prowadzą do refleksji nad ich zachowaniem w miejscu pracy. Poza tym dość duża grupa pracowników uważa, że treści zawarte w kodeksie w żaden sposób nie wpływają na zmianę ich podejścia do klienta i postępowania zgodnie ze standardami i normami etycznymi. Analiza powyższych odpowiedzi na postawione pytanie może wskazywać,

[40] *Ankieta dotycząca oceny KODEKSU ETYKI pracowników* bip.net.pl http://archiwum.starebabice.bip.net.pl › pliki, http://archiwum.starebabice.bip.net.pl/pliki/82425_Raport_oceny_prac_dot__kodeksu.doc

				że pracownicy nie przywiązują zbyt dużej uwagi do zapisów kodeksu, a normy i zasady etyczne, jakimi się kierują, wynieśli z wychowania z domu rodzinnego. Pytanie piąte brzmiało: „jak ocenia Pan/Pani przestrzeganie zasad przyjętych w Kodeksie Etyki…". W tabeli pod pytaniem wymieniono 23 zasady kodeksu, a zadaniem respondentów było dokonanie samooceny oraz oceny postępowania współpracowników. W przypadku dokonania oceny przestrzegania zasad kodeksu przez współpracowników (innych pracowników urzędu) sytuacja przedstawia się podobnie, przy czym ok. 78% ankietowanych zaznaczyło odpowiedź twierdzącą, ok. 21% respondentów zaznaczyło odpowiedź nie mam zdania, a ok. 1% że nie. Analizując wskazane odpowiedzi należy przyjąć, że pracownicy w zdecydowanej większości przestrzegają zapisy kodeksu etyki i dobrze oceniają postępowanie w tym zakresie swoich współpracowników i innych kolegów z pracy"[41].

[41] *Badanie postaw etycznych pracowników Urzędu Gminy Godów* godow.pl https://www.godow.pl › download › Raport-ko..., https://www.godow.pl/download/Raport-kodeks-etyki-2020-2,350.pdf

W analizowanej grupie urzędów znalazły się urzędy gminne i miejskie oraz starostwa powiatowe z kilku regionów Polski (w tym dwa z województwa mazowieckiego) i dotyczą monitoringu przeprowadzonego w latach 2006-2020. Trudno jest podjąć dyskusję z wynikami badań przeprowadzonych przez wybrane gminy w środowisku mieszkańców, ze względu na wielkość próby[42]. W wybranych gminach i starostwach wnioski o bardzo dobrej jakości funkcjonowania urzędu opierane były na opinii 4 (Starostwo Powiatowe w Poznaniu) – 23 mieszkańców (Miasto i gmina Gąbin). Jedynie w przypadku Urzędu Miasta w Gdańsku monitoring opierał się na opinii 145 klientów urzędu. Uzyskane oceny zachowania etycznego urzędników wskazują, że zadowolenie wyraziło 60% mieszkańców biorących udział w badaniu, przy czym w zakresie etyki i moralności oceny pozytywne wzrosły do niemal 92% (nieznana jest liczba ocen „raczej tak"). Uchybienia kwalifikowane jako nieetyczne zachowanie były zatem nieliczne – również w porównaniu z wynikami badania przeprowadzonego w gminach powiatu pruszkowskiego.

W przypadku monitoringu przeprowadzonego wśród pracowników uwagę zwraca – podobnie jak w przypadku Starostwa Powiatowego w Pruszkowie oraz przywoływanych badań A. Waleni (2019) – obecność pracowników nieznających zasad zapisanych w kodeksie i nieprzestrzegających je (Łużna, Godów, Poznań) lub uznających je za zbędne Stare Babice). Podobnie jak w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie, w urzędach gminnych i starostwach znaczna grupa pracowników nie była w stanie jednoznacznie określić, czy treści kodeksu prowadzą do poprawy jakości funkcjonowania urzędu, a w przypadku Urzędu Gminy w Godowie – również do refleksji nad własnym zachowaniem w miejscu pracy. W niektórych urzędach duża grupa pracowników uważała, że treści zawarte w kodeksie w żaden sposób nie wpływają na postawę etyczną i zmianę ich podejścia do klienta zgodnie ze standardami i normami etycznymi

[42] Wg M. Łobockiego (2003) próba powinna liczyć co najmniej 30 osób, przy czym jeśli próba przewiduje osoby podzielone że względu na określone kryteria (przedział wieku, rodzaj wykształcenia czy zawodu), to w obrębie każdej grupy osób zalecane jest uwzględnienie nie mniej niż 10 osób przy zachowaniu zachodzących procentowych rozkładów zmiennych charakterystycznych dla danej populacji. Według W. Goriszowskiego (2006) granica powinna być dostosowana do możliwości badacza, rzadko wynosić powinna mniej niż 30 osób. Według B.Walasek-Jarosz (2010) mała próba statystyczna wynosi minimum 30 jednostek.

(Godów, Bolesławiec, Gdynia). Analiza wyników monitoringu przedstawionych przez wybrane gminy – w zestawieniu z wynikami Starostwa Powiatowego w Pruszkowie – pozwala stwierdzić, że pracownicy samorządowi przywiązują zbyt małą uwagę do zapisów kodeksu.

Kodeks etyczny, 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. Można zatem powiedzieć, że co do zasady normy moralne (etyczne) są niezmienne, ale zmieniają się oczekiwania wobec pracowników samorządowych. Jak wskazuje T. Przesławski (2020) „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 najszerszym, przykładem takich powinności jest np. służenie 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.

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. 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. Kodeks powinien być uaktualniany również poprzez 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 pięciu analizowanych dokumentów (gmina Raszyn, Piastów i Brwinów). Biorąc pod uwagę brak ewaluacji programów etycznych w analizowanych gminach, wydaje się, że programy etyczne stworzone przed laty miały charakter jednorazowej akcji, a stworzony kodeks etyczny nie stał się częścią składową funkcjonowania administracji publicznej.

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. W przypadku określania odpowiedzialności za zachowania nieetyczne znacznie ma sposób wprowadzenia kodeksu etyki – w sytuacji, gdy kodeks jest częścią regulaminu albo zakładu zbiorowego 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, 2009). Szczególne znaczenie pełni w tym przypadku Rejestr korzyści, który został wprowadzony w Kodeksie etyki w gminie Michałowice.

Podsumowując, stwierdzić można, że kodeksy etyki w urzędach samorządowych, w ślad za Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji stanowią uszczegółowienie prawa do dobrej administracji ustanowionego w art. 41 Karty Praw Podstawowych. Zapisy kodeksów powinny przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników, a przez to również do urzeczywistnienia w praktyce prawa do dobrej administracji. Warto odnieść się również do zasadności prowadzenia monitoringu przestrzegania kodeksów etycznych. Wydaje się jednak, że monitoring realizowany w przedstawionej formie nie podnosi znaczenia kodeksu, a jego praktyczna użyteczność jest marginalna. Etyczne działania urzędnika stanowi podstawę w dążeniu do dobrej administracji, naruszanie zasad etycznych może skutecznie uniemożliwić realizację zasad zawartych w art. 4 Karty Praw Podstawowych. Trudno nie zgodzić się w tej sytuacji z opinią Seredochy (2013), która na podstawie własnych badań doszła do wniosku, że „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” (s. 82).

Korpus służby cywilnej a pracownicy samorządowi – dobre praktyki dla samorządu i ich wpływ na realizację zasady *good governance*

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

Obowiązki pracowników samorządowych w świetle obowiązującego prawa

Dotychczasowe spostrzeżenia dotyczące zbieżności obowiązków korpusu służby cywilnej, czyli pracowników urzędów rządowych, oraz pracowników zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, mają niebagatelne znaczenie nie tylko dla kwestii etyki, ale także dla roli kodeksów w realizacji szeroko rozumianej koncepcji *good governance*.

Dotychczasowe spostrzeżenia dotyczące zbieżności obowiązków korpusu służby cywilnej, czyli pracowników urzędów rządowych, oraz pracowników zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, odgrywają istotną rolę w kształtowaniu efektywności administracji publicznej w Polsce. Oba te sektory, choć formalnie odrębne, pełnią kluczowe funkcje w realizacji zadań publicznych na rzecz obywateli. Wspólny obszar ich działalności obejmuje m.in. obowiązki związane z wdrażaniem polityk państwowych, zarządzaniem środkami publicznymi, zapewnianiem zgodności działań z przepisami prawa, a także obsługą administracyjną różnych grup społecznych.

Analiza podobieństw między obowiązkami tych dwóch grup pracowników pozwala zidentyfikować potencjalne obszary współpracy i wymiany doświadczeń, co może prowadzić do usprawnienia procesów decyzyjnych oraz lepszej koordynacji działań na różnych szczeblach administracji. Jednocześnie wskazuje na potrzebę wypracowania wspólnych standardów kompetencyjnych, które mogłyby przyczynić się do poprawy jakości świadczenia usług publicznych. Dlatego też badania nad zbieżnością tych obowiązków mają niebagatelne znaczenie dla rozwoju całego systemu administracji publicznej, podkreślając konieczność harmonijnej współpracy między szczeblem centralnym a lokalnym.

Pracownicy służby cywilnej a pracownicy samorządowi – aspekt prawny, formalny i organizacyjny

Aspekt	Pracownicy służby cywilnej	Pracownicy samorządu terytorialnego
ASPEKT PRAWNY		
Podstawa prawna	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Przepisy te regulują status członków korpusu służby cywilnej, w tym urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej.	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz przepisy poszczególnych ustaw samorządowych (np. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim).
Cel	Realizacja zadań państwowych i zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa niezależnie od zmian politycznych.	Realizacja zadań własnych i zleconych przez organy samorządowe w zakresie lokalnym lub regionalnym.
Zatrudnienie	Pracownicy mogą być zatrudniani jako urzędnicy lub mianowani członkowie służby cywilnej. Mianowanie wiąże się z dodatkowymi wymogami i gwarancjami.	Pracownicy są zatrudniani na podstawie umowy o pracę lub powołania (np. skarbnik).
ASPEKT FORMALNY		
Proces rekrutacji	Rekrutacja odbywa się w trybie konkursowym, pod ścisłym nadzorem. Kandydaci muszą spełniać kryteria określone ustawą.	Rekrutacja może być przeprowadzana w drodze konkursu, ale przepisy są bardziej elastyczne, a wymagania zależą od konkretnych stanowisk.
Przysięga	Urzędnicy mianowani składają ślubowanie, co podkreśla ich status.	Przysięga nie jest wymagana.
ASPEKT ORGANIZACYJNY		
Struktura	Wchodzi w skład administracji rządowej, podlegającej Prezesowi Rady Ministrów oraz Szefowi Służby Cywilnej.	Podlega organom samorządy terytorialnego, które działają na zasadzie samodzielności.
Nadzór	Podlega nadzorowi Szefa Służby Cywilnej oraz kontroli organów rządowych.	Nadzór sprawuje kierownik urzędu. Podlega kontroli organów nadzoru, takich jak wojewoda, ale działa w dużej mierze niezależnie.
Zakres działania	Ogólnopaństwowy, dotyczy całego terytorium kraju.	Ograniczony terytorialnie (np. gmina, powiat, województwo).

Kluczowym obowiązkiem obu grup jest świadczenie usług na rzecz obywateli. Pracownicy urzędów rządowych i samorządowych muszą zapewniać dostęp do informacji, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych oraz dbać o jakość obsługi. Pojęcie to odnosi się do dobrego zarządzania, które uwzględnia transparentność, odpowiedzialność, efektywność i przestrzeganie zasad prawa. Oba te obszary administracji – zarówno rządowy, jak i samorządowy – odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa, co sprawia, że przestrzeganie standardów etycznych przez zatrudnione w nich osoby staje się kwestią fundamentalną.

Jednym z istotnych problemów, które wyłaniają się w tej analizie, jest brak jednolitych i powszechnie przyjętych rozwiązań w zakresie kodeksów etyki dla administracji samorządowej. W przeciwieństwie do służby cywilnej, która doczekała się formalizacji zasad etycznych, administracja samorządowa nadal pozostaje w tym zakresie na marginesie. Taki stan rzeczy rodzi pytania o konsekwencje tego braku i potencjalne różnice w standardach zachowania oraz przestrzegania zasad etyki w obu sektorach.

Z perspektywy praktycznej warto zwrócić uwagę na sposób, w jaki formalizacja zasad etycznych została dokonana w korpusie służby cywilnej. Istnieją bowiem mechanizmy i narzędzia, które pozwoliły na ujednolicenie norm etycznych w tej części administracji, takie jak opracowanie szczegółowych kodeksów czy wprowadzenie programów edukacyjnych i szkoleń w zakresie etyki zawodowej. Analiza tych działań może dostarczyć cennych wskazówek oraz stanowić podstawę do opracowania podobnych rozwiązań dla administracji samorządowej.

Pracownicy służby cywilnej a pracownicy samorządowi – aspekt etyczny

Zakres obowiązków	Obowiązki koncentrują się na wykonywaniu zadań administracji rządowej i zapewnieniu stabilności państwa.	Obowiązki dotyczą zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, związanych z potrzebami społeczności samorządowej.
Podstawa prawna kodeksów etyki	Pracownicy podlegają Kodeksowi Etyki Służby Cywilnej, który reguluje standardy etyczne dla wszystkich członków tej służby.	Pracownicy mogą działać na podstawie lokalnych kodeksów etyki przyjętych przez organy samorządowe (np. uchwały rad gmin lub powiatów).

Wartości kluczowe	Neutralność polityczna, bezstronność, rzetelność, uczciwość i dbałość o dobro publiczne. Szczególny nacisk kładzie się na przestrzeganie zasady apolityczności i lojalności wobec państwa jako całości.	Odpowiedzialność za lokalną społeczność, uczciwość, przejrzystość działania i wrażliwość na potrzeby mieszkańców. Mniej formalny nacisk na neutralność polityczną, choć również oczekuje się unikania działań stronniczych.
Neutralność polityczna	Pracownicy służby cywilnej muszą ściśle przestrzegać zasady neutralności politycznej – nie mogą publicznie angażować się w działalność polityczną ani faworyzować żadnej partii. Mają również obowiązek lojalności wobec państwa niezależnie od rządzącej ekipy politycznej.	Neutralność polityczna ma mniejsze znaczenie. Urzędnicy samorządowi mogą być bardziej otwarci na współpracę z władzami lokalnymi wybranymi w wyborach politycznych oraz współdziałać z określonym ugrupowaniem, które dominuje w danym samorządzie.
Zasięg odpowiedzialności	Odpowiedzialność za działania administracyjne w skali państwowej, co wymaga przestrzegania zasad uniwersalnych i długofalowych interesów publicznych. Ich działania są bardziej odległe od bezpośrednich interesów obywateli.	Odpowiedzialność za lokalną społeczność i rozwiązywanie codziennych problemów mieszkańców. Często muszą równoważyć interesy różnych grup lokalnych, co może prowadzić do dylematów etycznych związanych z lokalnymi naciskami politycznymi lub społecznymi.
Relacje z mieszkańcami i przejrzystość	Relacje są bardziej formalne i zinstytucjonalizowane. Kluczowa jest dbałość o jednolite standardy i unikanie konfliktów interesów.	Relacje są bardziej bezpośrednie i oparte na współpracy z mieszkańcami. Etos pracy podkreśla dbałość o dialog z obywatelami i partycypację społeczną.
Zagrożenia etyczne	Główne zagrożenie to polityczna presja ze strony centralnych decydentów oraz ryzyko podporządkowania decyzji interesom władzy wykonawczej.	Większe zagrożenie ze strony lokalnych nacisków, nepotyzmu, klientelizmu oraz bezpośredniego wpływu lokalnych liderów politycznych.

W Polsce zarówno korpus służby cywilnej, jak i pracownicy samorządowi pełnią kluczowe role w administracji publicznej. Muszą działać zgodnie z obowiązującym prawem, które obejmuje zarówno przepisy krajowe, jak i lokalne, a także wewnętrzne regulaminy i procedury. Są również odpowiedzialni za wdrażanie polityk i programów rządowych oraz samorządowych. Ich praca ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania administracji publicznej oraz realizację celów społecznych i gospodarczych.

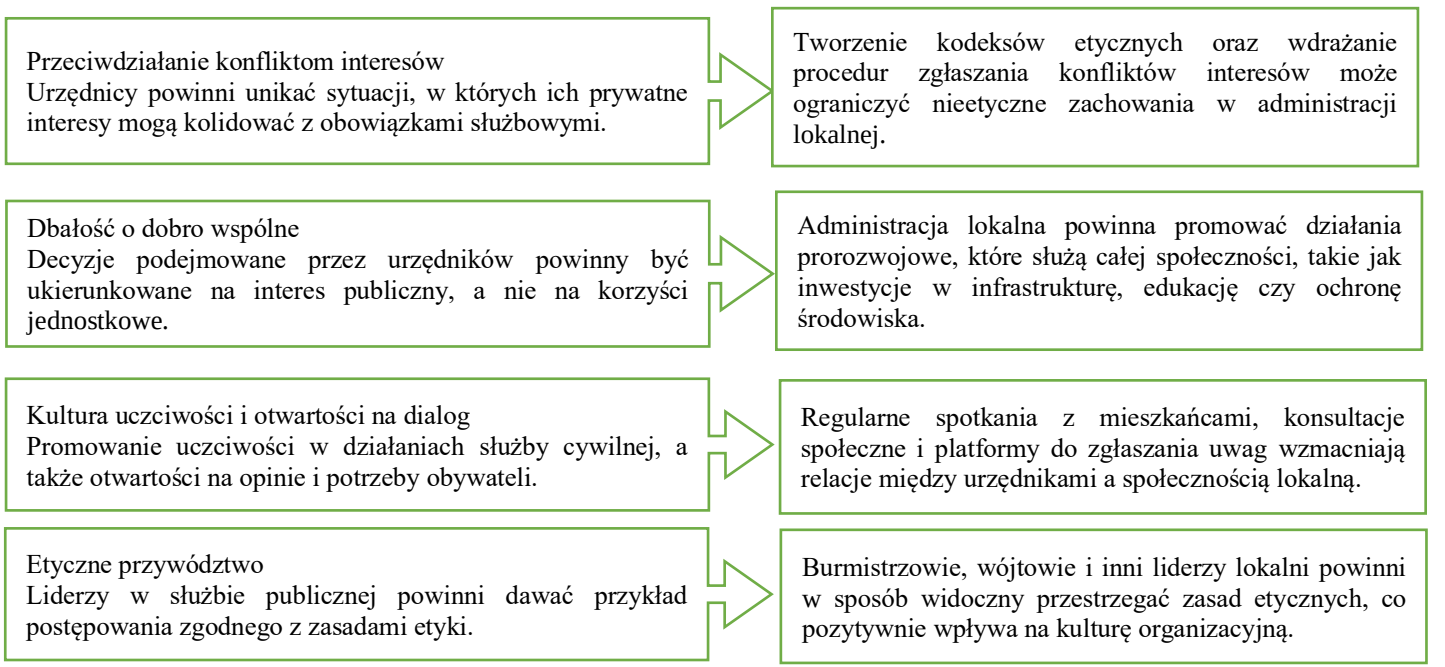
Choć korpus służby cywilnej i pracownicy samorządowi działają na różnych szczeblach administracji, ich obowiązki i zasady etyczne mają wiele wspólnych cech. Obie grupy są kluczowe dla funkcjonowania państwa i samorządu, a ich praca ma bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli. Przestrzeganie wysokich standardów etycznych oraz profesjonalizm są fundamentem ich działalności, zapewniając zaufanie społeczne i skuteczność administracji publicznej. Dobre praktyki etyki służby cywilnej skutecznie przenoszone są do administracji samorządowej, co wzmacnia transparentność, efektywność i zaufanie do władz samorządowych.

Zastanawiając się nad tym, czy można wskazać dobre praktyki dla samorządu, należy wziąć pod uwagę specyfikę jego funkcjonowania, w tym różnorodność zadań oraz bliskość obywatela, która często stawia przed samorządowcami wyjątkowe wyzwania etyczne. Samorząd, jako instytucja lokalna, odgrywa kluczową rolę w codziennym życiu mieszkańców, realizując zadania z zakresu edukacji, infrastruktury, ochrony środowiska, zdrowia publicznego czy pomocy społecznej. W związku z tym, dobre praktyki powinny uwzględniać zarówno efektywność zarządzania, jak i transparentność działań oraz otwartość na dialog z obywatelami.

Ważnym elementem jest także dostosowywanie podejmowanych inicjatyw do specyficznych potrzeb lokalnej społeczności, co wymaga nie tylko znajomości lokalnych uwarunkowań, ale także umiejętności reagowania na dynamiczne zmiany oraz pojawiające się problemy. Odpowiednie zarządzanie zasobami, zarówno finansowymi, jak i ludzkimi, pozwala na skuteczną realizację wyznaczonych celów i budowanie zaufania w relacjach z mieszkańcami. Kluczowe znaczenie ma także umiejętność współpracy z różnorodnymi interesariuszami, w tym organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz instytucjami państwowymi.

Dobre praktyki

Bezstronność i neutralność polityczna Urzędnicy powinni unikać angażowania się w działania o charakterze politycznym, aby ich decyzje były postrzegane jako obiektywne i służące interesowi publicznemu, a nie partykularnym interesom.	Decyzje lokalnych urzędników powinny być podejmowane wyłącznie w oparciu o przepisy prawa i dobro wspólnoty samorządowej, niezależnie od przynależności politycznej.
Przejrzystość działań Działania i decyzje powinny być jasne, zrozumiałe i odpowiednio dokumentowane, aby każdy obywatel miał możliwość ich weryfikacji.	Wprowadzanie mechanizmów jawności (np. publikowanie protokołów z posiedzeń rady miasta, dostęp do informacji publicznej) pomaga budować zaufanie mieszkańców do władz lokalnych.
Profesjonalizm Pracownicy służby cywilnej powinni stale podnosić swoje kwalifikacje, aby skutecznie i efektywnie realizować zadania.	Wspieranie szkoleń i programów rozwoju dla urzędników samorządowych przyczynia się do lepszego zrozumienia potrzeb społeczności lokalnej i doskonalszego wdrażania polityk.
Odpowiedzialność Urzędnicy powinni odpowiadać za swoje działania i decyzje, zarówno przed przełożonymi, jak i przed społeczeństwem.	Wprowadzenie systemów oceny pracy oraz mechanizmów zgłaszania nieprawidłowości (whistleblowing) zapewnia odpowiedzialność za wykonywane zadania.
Równość i niedyskryminacja Wszystkie osoby powinny być traktowane jednakowo, bez względu na ich pochodzenie, płeć, wiek czy inne cechy osobiste.	Wprowadzenie jednolitych zasad obsługi mieszkańców w urzędach samorządowych gwarantuje sprawiedliwe traktowanie każdej osoby.


Przeciwdziałanie konfliktom interesów
Urzędnicy powinni unikać sytuacji, w których ich prywatne interesy mogą kolidować z obowiązkami służbowymi.
Tworzenie kodeksów etycznych oraz wdrażanie procedur zgłaszania konfliktów interesów może ograniczyć nieetyczne zachowania w administracji lokalnej.
Dbałość o dobro wspólne
Decyzje podejmowane przez urzędników powinny być ukierunkowane na interes publiczny, a nie na korzyści jednostkowe.
Administracja lokalna powinna promować działania prorozwojowe, które służą całej społeczności, takie jak inwestycje w infrastrukturę, edukację czy ochronę środowiska.
Kultura uczciwości i otwartości na dialog
Promowanie uczciwości w działaniach służby cywilnej, a także otwartości na opinie i potrzeby obywateli.
Regularne spotkania z mieszkańcami, konsultacje społeczne i platformy do zgłaszania uwag wzmacniają relacje między urzędnikami a społecznością lokalną.
Etyczne przywództwo
Liderzy w służbie publicznej powinni dawać przykład postępowania zgodnego z zasadami etyki.
Burmistrzowie, wójtowie i inni liderzy lokalni powinni w sposób widoczny przestrzegać zasad etycznych, co pozytywnie wpływa na kulturę organizacyjną.

W przepisach dotyczących pracowników samorządowych widoczne są zmiany zmierzające do realizacji założeń koncepcji *good gonernance*. Podstawowe zasady *good governace* to otwarta polityka, profesjonalna administracja, działanie dla dobra publicznego, transparentność procesów oraz społeczna kontrola administracji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 roku do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należała dbałość o wykonywanie zadań publicznych. Realizacja tych zadań wymagała uwzględnienia zarówno interesu państwa, jak i interesu samorządu oraz urzędu, a także indywidualnych interesów obywateli. Taka konstrukcja obowiązków miała na celu zapewnienie harmonijnego współistnienia interesów różnych stron, co przekładało się na sprawne funkcjonowanie administracji publicznej.

W 2008 roku, w ramach nowelizacji przepisów, katalog obowiązków pracowników samorządowych został istotnie rozszerzony i uzupełniony. Oprócz wcześniej wspomnianych zadań dodano obowiązek dbałości o środki publiczne. Wskazano, że zarządzanie finansami publicznymi musi odbywać się w sposób racjonalny i transparentny, aby zapewnić maksymalną efektywność wydatkowania środków i minimalizację marnotrawstwa. Dodatkowo, wzmocniono znaczenie praworządności, kładąc szczególny nacisk na przestrzeganie Konstytucji RP jako najwyższego aktu prawnego. Podkreślono, że działania pracowników samorządowych powinny być zgodne z zasadami prawa, co miało za zadanie budować zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Kolejnym istotnym aspektem była profesjonalizacja, czyli promowanie stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Uznano, że wyższy poziom kompetencji pracowników przełoży się na jakość świadczonych usług oraz efektywność funkcjonowania administracji. Ważnym dodatkiem do obowiązków było również podkreślenie roli uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami. Przyjęto, że relacje te powinny być oparte na wzajemnym szacunku i otwartości, co może przyczyniać się do budowy pozytywnego wizerunku administracji publicznej. Ten aspekt ma szczególne znaczenie, gdyż uprzejme i życzliwe podejście nie tylko sprzyja efektywnemu rozwiązywaniu problemów obywateli, ale również może zachęcać społeczność do większego uczestnictwa w zarządzaniu publicznym. Traktowanie obywateli jako partnerów i równe podejście do wszystkich interesariuszy wspiera ideę społeczeństwa obywatelskiego, zwiększając poczucie odpowiedzialności i współodpowiedzialności za funkcjonowanie

wspólnoty samorządowej. Dzięki tym zmianom pracownicy samorządowi zostali zobowiązani nie tylko do realizacji formalnych obowiązków, ale również do budowania bardziej otwartego i zorientowanego na potrzeby obywatela modelu administracji.

Warto zwrócić uwagę na zmianę podejścia do odpowiedzialności urzędników za swoje decyzje i działania – nie tylko wobec pracodawcy (odpowiedzialność dyscyplinarna), ale również przed całym społeczeństwem. Współczesne standardy zarządzania publicznego wymagają, aby urzędnicy, jako osoby mające istotny wpływ na funkcjonowanie administracji i życie obywateli, ponosili pełną odpowiedzialność za swoje decyzje, zarówno w wymiarze prawnym, jak i moralnym. Nowa ustawa, choć wprowadza istotne zmiany w zakresie organizacji pracy urzędników, nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących katalogu kar ani samego trybu postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 43, pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność przewidzianą w art. 108 par. 1 Kodeksu pracy, co oznacza stosowanie ogólnych przepisów dotyczących kar porządkowych. Takie rozwiązanie budzi jednak pewne wątpliwości z punktu widzenia koncepcji *good governance*. Brak precyzyjnych regulacji może bowiem prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów i ograniczenia skuteczności działań dyscyplinujących.

Z drugiej strony, nowe przepisy w istotny sposób wzmacniają kwestie niezależności pracowników samorządowych. Wprowadzono między innymi ograniczenia dotyczące zatrudniania członków rodziny na stanowiskach pozostających w stosunku podległości służbowej. Taki zapis ma na celu minimalizację ryzyka nepotyzmu i konfliktów interesów, co jest zgodne z zasadami transparentności i równości szans. Dodatkowo, ustawodawca położył nacisk na bezstronność i bezinteresowność pracowników samorządowych, wprowadzając ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych w przypadku potencjalnego konfliktu interesów. Ma to na celu zapewnienie, że decyzje podejmowane przez urzędników nie będą wynikały z ich prywatnych interesów, lecz będą służyły wyłącznie dobru publicznemu. Kolejnym ważnym elementem jest wzmocnienie jawności działania administracji samorządowej. Pracownicy samorządowi są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych, co pozwala na bieżącą kontrolę ich stanu majątkowego i identyfikację ewentualnych nieprawidłowości, co ma kluczowe znaczenie dla budowy zaufania społecznego oraz zapobiegania korupcji.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
Brak celu	**Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.**
Rozdział 3 Obowiązki i prawa pracownika samorządowego Art. 15. 1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych gminy, z uwzględnieniem interesu państwa, interesu właściwej gminy i innych jednostek o których mowa w art. 1 oraz indywidualnych interesów obywateli. 2. Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności: 1) przestrzeganie prawa; 2) wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie; 3) informowanie organów, instytucji i osób fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania; 4) zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie prawem przewidzianym, 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami, 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.	Rozdział 3 Obowiązki pracownika samorządowego Art. 24. 1. Do **podstawowych** obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych **oraz o środki publiczne,** z uwzględnieniem **interesu publicznego** oraz indywidualnych interesów obywateli. 2. 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**
Art. 16 1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego.	Art. 25. 1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego.

2. Jeżeli w przekonaniu pracownika samorządowego polecenie jest niezgodne z prawem pracownik ten powinien przedstawić mu swoje zastrzeżenia;. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zastrzeżeniach. 3. Pracownikowi samorządowemu nie wolno wykonywać poleceń, jeżeli według jego przekonania, stanowiłoby przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. 4. Sposób postępowania skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu), który odmówił kontrasygnaty, reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).	2. 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 przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik **jest obowiązany** je wykonać, zawiadamiając jednocześnie **kierownika jednostki, w której jest zatrudniony.** 3. 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.**
Brak zastrzeżenia	**Art. 26. 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.**
Art. 18 Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które pozostałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowych albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.	Art. 30. 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 stronniczość lub interesowność **oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.**

	2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek 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.
Brak	**Art. 31. 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**.

Art. 19. Pracownik samorządowy jest obowiązany na żądanie kierownika urzędu lub kierownika jednostki o której mowa w art. 1 złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.	Art. 32. 1. Na żądanie **osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy** pracownik samorządowy **zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym,** jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym. **2. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony.** **3. Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta.**
Rozdział 4 Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych Art. 25. W sprawach odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej pracowników samorządowych, w kwestiach nie uregulowanych w niniejszej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 6 i art. 37 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Art. 26. 1. Karę porządkową upomnienia za przewinienie mniejszej wagi wymierza bezpośredni przełożony pracownika samorządowego i zawiadamia go o tym na piśmie. 2. Pracownik samorządowy może w ciągu trzech dni od dnia doręczenia zawiadomienia o ukaraniu odwołać się do upoważnionego do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego który decyduje o jego uwzględnieniu lub odrzuceniu.	Nie zawiera regulacji dotyczących katalogu kar i samego trybu postępowania dyscyplinarnego Art. 43. 1. W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy.

Art. 27. 1. Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych powołuje się komisje dyscyplinarne I i II instancji. 2. Komisja dyscyplinarna I instancji składa się z członków wybranych przez radę gminy (zgromadzenie związku) spośród pracowników samorządowych, z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i umowy o pracę. 3. Komisja dyscyplinarna II instancji składa się z członków wybranych przez radę gminy (zgromadzenie związku) spośród radnych. 4. Członków komisji dyscyplinarnych wybiera się na okres kadencji rady. Art. 28. W miarę potrzeby tworzy się komisje dyscyplinarne, o których mowa w art. 27, dla pracowników kilku pracodawców samorządowych. Art. 29. Rzecznika dyscyplinarnego wyznacza przewodniczący zarządu jednostki samorządowej spośród pracowników mianowanych wymienionych w art. 27 ust. 2. Art. 30. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa zasady powoływania składu komisji dyscyplinarnych i tryb postępowania przed komisjami, zasady wydawania i wykonywania ich orzeczeń oraz zasady wznowienia postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi.	

Ustawa z 2008 roku wprowadziła istotne zmiany mające na celu poprawę funkcjonowania administracji samorządowej. Kluczowe jest zachowanie równowagi pomiędzy niezależnością, odpowiedzialnością a przejrzystością działań urzędników, co stanowi fundament dobrego zarządzania publicznego. Podobnie jak w służbie cywilnej, w ustawie kładzie się nacisk na przejrzystość i konkurencyjność procesu naboru. Nabór na stanowiska urzędnicze odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania. Publiczne ogłaszanie naborów i określenie wymagań formalnych to przykład dobrej praktyki, która ma na celu zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia. Ustawa wskazuje również na konieczność przestrzegania zasad etyki i bezstronności w pracy urzędników samorządowych, co jest spójne z wartościami promowanymi w służbie cywilnej. Przepisy przewidują mechanizmy ocen okresowych, które przypominają procedury stosowane w służbie cywilnej, mające na celu ocenę efektywności pracy urzędników.

Przepisy dotyczące pracowników samorządowych uwzględniać muszą specyfikę lokalnych uwarunkowań i priorytetów, co nie jest niezbędne w służbie cywilnej. Dla *good governance* istotne znaczenie ma sposób obsadzania kluczowych stanowisk zarządczych. W przeciwieństwie do służby cywilnej, gdzie dyrektorzy generalni i wyższe stanowiska kierownicze mają być apolityczne, w samorządach osoby na stanowiskach kierowniczych mogą mieć bezpośredni związek z politycznymi decyzjami organów wykonawczych (np. wójtów, burmistrzów, prezydentów miast).

Zasady służby publicznej a zasady etyczne pracowników samorządowych

Mariusz Baecker

Skuteczność działania pracowników administracji publicznej w obszarze etyki, powinna być wsparta przez przygotowanie odpowiednich wskazówek. Wytyczne o charakterze formalnym skonstruowane zostały jedynie dla korpusu służby cywilnej. W 2002 roku w drodze zarządzenia, Prezes Rady Ministrów wprowadził Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Jego celem było ustanowienie standardów postępowania, które wspomagać miały urzędników w prawidłowym wypełnianiu tych standardów zgodnie z oczekiwaniami społecznymi i obywatelskimi. W Kodeksie Etyki uwzględniono wówczas cztery podstawowe wartości wskazane w art. 153 Konstytucji RP i art. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Zmiany w zakresie wymagań stawianych administracji i zatrudnionych w niej pracowników, spowodowały, że w roku 2011 w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wprowadzone zostały nowe rozwiązania w zakresie zasad etyki korpusu służby publicznej. W miejsce dotychczasowego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej w życie weszły wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Tym samym miejsce obowiązujących standardów zajęły wskazówki określające sposób działania. W treści Rozdziału 2 wytycznych, zastępującego dotychczasowy Kodeks Etyki – wskazano, że członek korpusu służby cywilnej przestrzegać zasad etyki korpusu służby cywilnej.

W treści § 13 – poza dotychczasowymi zasadami rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej – wskazano również zasadę godnego zachowania, służby publicznej i lojalności. Podnoszenie kompetencji (jako zasada profesjonalizmu) znalazła się w Rozdziale 1, który zawiera zasady, którymi członek korpusu służby cywilnej kieruje się przy wykonywaniu zadań, a które nie są zadaniami ściśle etycznymi – wynikają bowiem z przepisów prawa.

Zasady służby cywilnej a prawo urzędnicze

Służba cywilna, zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów	Podstawy prawne wspólne dla pracowników administracji publicznej (Konstytucja i kpa)	Pracownicy samorządowi – ustawa o pracownikach samorządowych
Zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (§ 2)	Art. 7: Konstytucji RP z 1997 r. nakazuje organom władzy publicznej i administracji publicznej, działanie „na podstawie i w granicach prawa". Konstytucja RP rozróżnia w rozdziale III dwa rodzaje źródeł prawa: powszechnie obowiązującego (art. 87) oraz wewnętrznie obowiązującego (art. 93) – bez zamkniętego systemu wewnętrznych aktów prawa. Takim aktem może być również kodeks etyki Art. 6 kpa: Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa 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. Art. 8. § 1: Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Art. 10. § 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.	Art. 24 ust 2 pkt 1 przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa

Zasada ochrony praw człowieka i obywatela (§ 3)	Przepisy konstytucyjne: Art. 30: Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych Art. 32. 1: Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne Art. 51. 1: Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym Wyłączenie wpływu na ocenę równości w traktowaniu stron takich cech jak: narodowość, płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię (stosunek do religii), przekonania polityczne, stan posiadania własności, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne są oczywiste i wynikają także z Konstytucji RP (por. np. art. 33, 35, 37, 38).	
Zasada bezinteresowności (§ 4)	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. Art. 7a. § 1 kpa: Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ	Art. 30 i nast.: 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 ustawowymi

Zasada jawności i przejrzystości (§ 5)	Art. 61 ust 1 Konstytucji RP: Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne 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. § 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. 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 nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Art. 11 kpa: Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możności doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Art. 14a kpa: Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów. Art. 107. § 1 kpa: Decyzja zawiera: 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; § 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn,	Art. 24 ust 2 pkt 3: 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. Dodatkowo: Art. 11b. ustawy o samorządzie gminnym: 1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. 3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy

	z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Art. 124 § 2 kpa: Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie.	
Zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej (§ 6)		Art. 24 ust 2 pkt 4: . Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej
Zasada profesjonalizmu (§ 7)	Art. 7. 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.	Art. 24 ust 2 pkt 7: . Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych Art. 29 ust 1: Pracownicy samorządowi uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Art. 30. 1: Pracownik samorządowy zatrudniony na 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.

Zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie (§ 8)	Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Art. 7b. 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 postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. 5) jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe przełożonego narusza zasady służby cywilnej, informuje go lub jego przełożonych na piśmie. Art. 10. § 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.	Art. 25 ust 2: 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 przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony Art. 25 ust 3: 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 Art. 30 ust 2: W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek 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

Zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (§ 9)		Art. 24 ust 1: Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli
Zasada otwartości i konkurencyjności naboru (§ 10)	Art. 60 Konstytucji RP: Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach	Art. 11 ust 1 i następne: nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny
zasada uprzejmości i życzliwości		Art. 24 ust 2 pkt 5: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami.
zasada sumienności		Art. 24 ust 2 pkt 2: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie Art. 25 ust. 1: Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego.

Do takich zasad – obok wspomnianego profesjonalizmu – zaliczono zasady legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, ochrony praw człowieka i obywatela, bezinteresowności, jawności i przejrzystości, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz otwartości i konkurencyjności naboru. Takie rozwiązanie można również zastosować w kodeksach etyki pozostałych pracowników administracji publicznej.

Z zestawienia zasad, którymi członek korpusu służby cywilnej zobowiązany jest kierować się przy wykonywaniu zadań, a które wynikają z przepisów prawa z prawem obowiązującym wszystkich pracowników administracji publicznej (głównie Konstytucja RP oraz przepisy KPA) oraz pracowników samorządowych (ustawa o pracownikach samorządowych) wynika, że zasady służby cywilnej można określić mianem zasad pracowników administracji publicznej. W przypadku pracowników zatrudnionych w samorządzie wszystkie te zasady uregulowane zostały wprost w przepisach o pracownikach samorządowych.

1. Bardzo podobnie jest w przypadku zasad omówionych w drugim rozdziale zarządzenia nr 70, a stanowiące zasady etyki służby cywilnej. Część z nich (godne zachowanie, służba publiczna, bezstronność) wynikają wprost z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Zawężająco potraktowane zostały trzy zasady: lojalności (wobec państwa prawa – Konstytucji RP i innych przepisów oraz wobec przełożonego), neutralności (z ograniczeniem do niezależności i bezstronności) oraz rzetelności (rozumianej jako sumienne i sprawne wykonywanie zadań). Zasadę lojalności w zasadach etyki służby cywilnej potraktowano rozszerzająco – zgodnie z jej słownikowym rozumieniem jako działanie praworządne, uczciwe i rzetelne w stosunkach z ludźmi (współpracownikami, obywatelami) takie rozwiązania wynikają z pozostałych zasad etycznych. W art. 24 ust 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa. Z kolei z treści art. 25 ust 1 ustawy wynika, że do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne

wykonywanie poleceń przełożonego – co również stanowi element lojalności wobec pracodawcy i swojego przełożonego.

2. Zasada rzetelności wynika wprost z prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 Karty praw podstawowych, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie". Tę zasadę ustawodawca przewidział również w art. 24 ust 2 pkt 2, zgodnie z którym do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie.
3. Zasada neutralności pracowników samorządowych wynika wprost z art. 8 ust 2 EKDA, który stanowi m. in, 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". Takich rozwiązań nie przewidziano w ustawie o pracownikach samorządowych.

Podsumowując można stwierdzić, że prawo urzędnicze nakładające na pracowników administracji publicznej szereg obowiązków wskazuje również obligatoryjnie obowiązujące zasady etyczne.

Zasady etyki korpusu służby cywilnej a EKDA i ustawa o pracownikach samorządowych

Służba cywilna – zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów	Europejski Kodeks Dobrej Administracji	Ustawa o pracownikach samorządowych
Zasada godnego zachowania (§ 14)		Art. 24 ust 2 pkt 6: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim. Art. 24 ust 2 pkt 5: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
Zasada służby publicznej (§ 15)	Art. 2 EKDA: Podmiotowy zakres obowiązywania 1. Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników i innych pracowników, objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostką. Pojęcie „urzędnika" dotyczy w dalszym ciągu zarówno urzędników, jak i pozostałych pracowników. 2. Instytucje i ich administracje podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania przepisów niniejszego Kodeksu również przez osoby działające na ich rzecz, np. przez osoby zatrudniane w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców oddelegowanych przez krajowe służby publiczne i praktykantów. 3. Pojęcie „jednostka" obejmuje osoby	Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Art. 24. 1. Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.

	fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowanej siedziby znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich czy też nie.	
Zasada lojalności (§ 16)	Art. 7 EKDA: Zakaz nadużywania uprawnień Urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą właściwych 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. Art. 10 EKDA: Oczekiwania prawnie uzasadnione oraz konsekwentne działanie i doradztwo 1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie.	Art. 24 ust 2 pkt 1: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa Art. 25. 1. Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. 2. 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 przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. 3. 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.
Zasada neutralności politycznej (§ 17)	Art. 8 EKDA: Zasada bezstronności i niezależności 1. 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	
Zasada bezstronności (§ 18)		Art. 24 ust 2 pkt 2: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności

	motywy takiego postępowania. 2. 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. Art. 9 EKDA: Zasada obiektywności 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. Art. 11 EKDA: Zasada uczciwości Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.	wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie. Art. 26: 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. Art. 30: 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 stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. 2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek 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. Art. 31: 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.
Zasada rzetelności (§ 19)	Prawo do dobrej administracji Artykuł 41: 1. Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie Art. 6 EKDA: Zasada proporcjonalności 1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań18. 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na sprawiedliwe wyważanie praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.	Art. 24 ust 2 pkt 2: Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie.

Odpowiedzialność za wprowadzenie zasad etycznych i ich promocję – dobre praktyki dla samorządów terytorialnych w powiecie pruszkowskim

Mariusz Baecker, Mariola Pytlak

W zarządzeniu nr 70 z 2011 roku wprowadzono również nowe rozwiązania w zakresie upowszechniania zasad etyki w korpusie służby cywilnej. Za upowszechnianie Kodeksu Etyki Służby Cywilnej zgodnie z § 2 zarządzenia nr 114 z 2002 roku odpowiedzialny był Szef Służby Cywilnej. To jemu powierzono upowszechnianie Kodeksu, badanie praktyki jego stosowania oraz wyjaśnianie na tle praktyki jego postanowień. Nowe rozwiązało wiązało się również z rozszerzeniem odpowiedzialności za wdrażanie i upowszechniane zasad etyki. Oprócz Szefa Służby Cywilnej, któremu znacznie rozszerzono zakres obowiązków, kwestie etyczne znalazły się w gestii dyrektora generalnego urzędu albo kierownika urzędu wykonującego zadania przewidziane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej dla dyrektora generalnego urzędu. Na kierownika urzędu nałożony został obowiązek przestrzegania zasad służby cywilnej w podległym mu urzędzie. Wszystkie podejmowane decyzje dotyczące wydawania zgody na dodatkowe zatrudnienie lub podjęcie zajęć zarobkowych (przez urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko w służbie cywilnej) powinny uwzględniać zasady służby cywilnej.

Tymi samymi zasadami kierownik powinien kierować się w trakcie przygotowywania i wdrażania programów zarządzania zasobami ludzkimi, w tym również ustalania zakresu służby przygotowawczej. Na kierownika urzędu nałożono również obowiązek upowszechniania zasad etyki w sposób przyjęty w danym urzędzie oraz zapewnienie przeszkolenia zatrudnionych w urzędzie w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej – w ramach szkoleń powszechnych w służbie cywilnej. Zapoznanie się z treścią zarządzenia każdy członek korpusu służby cywilnej potwierdza na piśmie. Jest również świadomy faktu, że kierownik urzędu może wydać polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i zobowiązać rzecznika dyscyplinarnego urzędu do ustalenia, czy naruszenie obowiązków członka korpusu służby

cywilnej nie stanowi jednocześnie naruszenia określonych zasad służby cywilnej. Ponadto, przestrzeganie zasad służby cywilnej podlega ocenie podczas prowadzenia kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie. Bezpośrednią odpowiedzialność za przestrzeganie zasad służby cywilnej przez członków korpusu służby cywilnej ponosi od 2011 roku członek korpusu służby cywilnej kierujący podległymi członkami korpusu służby cywilnej. Wydaje on również polecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i kontroluje ich wykonanie. Wskazane rozwiązania dotyczące obowiązków kierownika jednostki są istotne, ponieważ mogą znaleźć zastosowanie również w stosunku do pracowników zatrudnionych w samorządzie lokalnym oraz urzędach państwowych. Powinny się one znaleźć w każdym regulaminie organizacyjnym urzędów, biur i kancelarii lub w obowiązujących w nich regulaminach pracy. Regulamin pracy ustala organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników (art. 104 § 1 kp).

Zgodnie z treścią art. 104 § 2 kp regulamin pracy zobowiązany jest wprowadzić obligatoryjnie pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników. Ustawodawca w art. 104^3. § 2 kp nakłada na pracodawcę obowiązek zapoznania pracownika z treścią regulaminu pracy przed dopuszczeniem go do pracy. Nałożenie na kierownika urzędu obowiązków dotyczących wprowadzenia kodeksu etyki, jego upowszechniania i kontrolowania jego przestrzegania – po uwzględnieniu specyfiki urzędu państwowego i samorządowego – stanowiłoby dobry krok w kierunku wprowadzania zasad dobrego rządzenia. W art. 104^1. § 1 kp ustawodawca wymienił przykładowy zakres regulacji (świadczy o tym wyrażenie „w szczególności") – nie wskazując żadnych rozwiązań w zakresie etyki. Przypomnieć należy niekorzystne – z punktu widzenia zasad *good governance* – pominięcie w ustawie o pracownikach samorządowych kwestii odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej pracowników samorządowych, w szczególności dotyczących komisji dyscyplinarnych orzekających w sprawach dyscyplinarnych.

W przypadku pracowników urzędów państwowych i urzędów samorządu terytorialnego nie ma możliwości – tak jak w służbie cywilnej – wprowadzenia wytycznych w drodze jednego dokumentu. W 2002 roku RPO skierował do Prezesa Rady Ministrów wniosek o upowszechnienie zasad EKDA w formie polecenia dla korpusu służby cywilnej i jedynie zalecenia dla organów samorządów terytorialnych

(Świątkiewicz 2007). Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej (art. 153 ust 2 Konstytucji RP), w przypadku organów samorządu terytorialnego jego uprawnienia są znacznie słabsze. Na mocy art. 86 ustawy o samorządzie gminnym Prezes Rady Ministrów jest organem nadzoru nad samorządem gminnym[43], przy czym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85)[44] i może dotyczyć tej części działalności gminnej, która została określona ustawowo (art. 87)[45]. W ten sam sposób ograniczone zostało prawo Prezesa Rady Ministrów do żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy – może to czynić wyłącznie w sprawach niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 87)[46]. W zakres tego nadzoru nie wchodzą zatem kwestie etyczne - zarówno w zakresie ich wprowadzania, jak też kontroli ich realizacji przez pracowników samorządowych. W ten sam sposób uregulowane zostały kwestie nadzoru sprawowanego przez wojewodę[47].

Każda gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ustawy o samorządzie gminnym)[48]. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (art. 15 ust 1)[49], a do jej zadań należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy. Rada gminy kontroluje również działalność wójta (art. 18a ust 1). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi (art. 18 ust 2 pkt 12a). Każdy radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami,

[43] Takie same rozwiązania dotyczą samorządów wyższych szczebli: art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 78 ust 1 ustawy o samorządzie województwa.

[44] Art. 77 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 79 ustawy o samorządzie województwa.

[45] Art. 77 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 78 ust 2 ustawy o samorządzie województwa.

[46] Art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 80 ustawy o samorządzie województwa.

[47] Takie same rozwiązania dotyczą samorządów wyższych szczebli.

[48] Art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 2 ustawy o samorządzie województwa.

[49] Zgodnie z treścią art. 8 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym organami powiatu i zarząd powiatu, zgodnie z art. 15 ustawy o samorządzie województwa organami województwa jest sejmik województwa i zarząd województwa.

a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (art. 23 ust 1)[50]. Oznacza to, że rada gminy nie ma żadnego wpływu na kształtowanie wartości etycznych pracowników urzędu, ale może mieć czynny i bardzo znaczący udział w promocji zasad etycznych, prawa do dobrej administracji oraz zasad *good governance*. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym również sprawy: wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust 1 pkt 17), współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 7 ust 1 pkt 19)[51] oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust 1 pkt 20).

Kierownikiem urzędu gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33)[52].

W przypadku gminy Michałowice, pierwszy z Kodeksów Etyki stanowi Załącznik do Zarządzenia Nr 55/2010 z dnia 14 kwietnia 2010 r. Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Michałowice. W postanowieniach ogólnych wskazane zostało, że *Urząd jest aparatem wykonawczym Wójta realizującym zadania wynikające z zakresu kompetencji Wójta Gminy, a także związane z obsługą Rady* (§ 3 ust. 1). *Urząd realizuje wszystkie zadania, które wynikają z uchwał i stanowisk Rady oraz zarządzeń i decyzji Wójta* (§ 3 ust. 2 pkt 4). W Regulaminie wskazano, że Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice wprowadzony został w celu *zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie* (§ 4 ust. 1).

[50] Art. 21 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 23 ust 1 ustawy o samorządzie województwa.

[51] Art. 4 ust 1 pkt 22 ustawy o samorządzie powiatowym.

[52] Zgodnie z art. 35 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym kierownikiem starostwa powiatowego jest Starosta. Jest on również zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Z kolei z treści art. 43 ust 3 wynika, że 3 marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Pracownicy są zobowiązani do zapoznaniu się z postanowieniami Kodeksu i przestrzegania zasad z niego wynikających (§ 4 ust. 2). W Regulaminie określono zadania kierownika urzędu (wójta gminy) oraz sekretarza, poszczególnych kierowników oraz osób odpowiedzialnych za audyt wewnętrzny. W zakresie obowiązków wójta podkreślono podejmowanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i wyznaczanie innych osób do podejmowania tych czynności, wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego wobec pracowników oraz zapewnianie przestrzegania prawa przez komórki organizacyjne Urzędu oraz jego pracowników. Mimo że Kodeks Etyki jest jednym z elementów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy, nie został on uwzględniony wśród obowiązków kierującego urzędem wójta (§ 7). Co prawda wskazano, że wójt może wyznaczać inne osoby do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy, ale w ich zakresie zadań również nie wskazano Kodeksu Etyki. Sekretarz Gminy zgodnie z § 10 Regulaminu Organizacyjnego odpowiada za opracowywanie projektów statutów, regulaminów, instrukcji, zarządzeń, okólników z zakresu organizacji działania Urzędu oraz sprawuje nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał Rady i zarządzeń Wójta. Należy zatem domniemywać, że w zakres tych zadań wchodzi Kodeks Etyki, ale – podobnie jak w przypadku wójta – żadne z wymienionych zadań tego dokumentu nie dotyczy.

Kwestie Kodeksu Etyki nie zostały również uregulowane w rozdziale IV Regulaminu Organizacyjnego poświęconego organizacji pracy poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu gminy i zadań realizowanych przez ich kierowników. W § 19 ust 1 wskazano, że kierownicy są odpowiedzialni za realizację zadań i pracę podporządkowanych pracowników, wymieniając wśród nich m.in. prawidłową obsługę interesantów i terminowość załatwianych spraw. Kierownicy współdziałają z Sekretarzem w zakresie organizacji pracy podległej komórki organizacyjnej i opracowują zakresy czynności dla podległych pracowników oraz organizują i prowadzą bieżącą kontrolę wewnętrzną na podległych stanowiskach. Z kolei na mocy treści § 20 Regulaminu kierownicy referatów wykonują zadania przy pomocy podległych pracowników i obowiązani są systematycznie rozliczać pracowników z realizacji zadań i sposobu ich wykonania. Do ich zadań należy również realizacja zadań gminy wynikających z budżetu, uchwał Rady, zarządzeń Wójta i powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz przygotowywanie sprawozdań, ocen, analiz i bieżących informacji o realizacji zadań. Zadania te można odnieść do Kodeksu Etyki, ale

w treści regulaminu w odniesieniu do kierowników nie pojawiły się kwestie etyczne.

W taki sam sposób uregulowany został zakres zadań innych komórek organizacyjnych wymienionych w rozdziale V Regulaminu Organizacyjnego (Organizacja Urzędu). W § 35 Regulaminu wskazano, że do zadań Stanowiska do spraw Kadrowo – Administracyjnych należy w szczególności prowadzenie spraw osobowych pracowników, w tym przygotowanie materiałów do przeprowadzenia okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu. Zgodnie z § 45 do zadań Audytora Wewnętrznego należy m. in. przygotowywanie w porozumieniu z Wójtem planu audytu wewnętrznego i programu zadania audytowego oraz dokonywanie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli, w tym przestrzegania procedur. Z kolei na podstawie § 48a Regulaminu do zadań Stanowiska do spraw Komunikacji i Partycypacji Społecznej należy prowadzenie spraw i zadań dotyczących partycypacji społecznej mieszkańców Gminy Michałowice, podejmowanie działań służących budowaniu pozytywnego wizerunku Gminy Michałowice, kreowanie narzędzi usprawniających procesy komunikacji społecznej w Gminie oraz wdrażanie metod partycypacji społecznej w gminie. Wskazane zadania pozostają w ścisłym związku z wartościami etycznymi, nie zostały one w żaden sposób wyartykułowane. Kwestia ta pojawiła się jedynie w przypadku kontroli wewnętrznej. W § 44 Regulaminu wskazano, że do zadań Stanowiska do spraw Kontroli Wewnętrznej należy w szczególności: dokonywanie kontroli zarządczej zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez Wójta oraz dokonywanie doraźnych kontroli nie ujętych w planie, a których przeprowadzenie stwierdzono w toku bieżącej działalności – w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania oraz przepływu informacji oraz przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania. Ponieważ do obowiązków osoby zatrudnionej na Stanowisku do spraw Kontroli Wewnętrznej należy również opracowywanie informacji dla wójta o wynikach przeprowadzanych kontroli, opracowywanie wystąpień pokontrolnych zawierających wskazania dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz monitorowanie wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie przeprowadzonych kontroli, należy przypuszczać, że dotyczą one również przestrzegania Kodeksu Etyki.

Kwestie etyczne w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Michałowicach (wersja zaktualizowana z roku 2018)[53]

ROZDZIAŁ II
ZAKRESY ZADAŃ WÓJTA, ZASTĘPCY WÓJTA, SEKRETARZA I SKARBNIKA GMINY

§ 7 Urzędem kieruje Wójt przy pomocy Zastępcy Wójta, Sekretarza i Skarbnika.

§ 8 **1. Wójt wykonuje zadania określone w ustawie o samorządzie gminnym, ustawach szczególnych oraz statucie Gminy.**

2. Wójt jest Szefem Obrony Cywilnej Gminy Michałowice.

3. Wójt kieruje oraz koordynuje realizację zadań obronnych, obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Nadzoruje działania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

3a. Wójt może na czas trwania kadencji zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów

4. Do zakresu zadań Wójta jako Kierownika Urzędu należy:

1) kierowanie bieżącymi sprawami Urzędu Gminy,

2) składanie Radzie okresowych sprawozdań z realizacji zadań Urzędu,

3) podejmowanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i wyznaczanie innych osób do podejmowania tych czynności,

4) wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego wobec pracowników Urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,

5) zapewnianie przestrzegania prawa przez komórki organizacyjne Urzędu oraz jego pracowników,

6) okresowe zwoływanie, nie rzadziej niż raz w miesiącu, narad z udziałem kierowników komórek organizacyjnych w celu uzgadniania ich współdziałania i realizacji zadań,

7) rozstrzyganie sporów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, w szczególności w zakresie podziału zadań,

8) czuwanie nad tokiem i terminowością wykonywania zadań Urzędu,

9) prowadzenie postępowań administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,

10) upoważnianie pracowników Urzędu do wydawania w imieniu Wójta decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,

11) wykonywanie innych zadań zastrzeżonych dla Wójta przez przepisy prawa oraz uchwały Rady,

12) pełnienie bezpośredniego nadzoru nad:

a) uchylony

b) Referatem Geodezji i Rolnictwa,

c) Referatem Planowania Przestrzennego,

d) Stanowiskiem ds. Obronności i Obrony Cywilnej,

e) Stanowiskiem ds. BHP,

[53] 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

f) Stanowiskiem ds. Kontroli Wewnętrznej,
g) Audytorem Wewnętrznym,
h) Radcami prawnymi,
i) skreślony
j) Pionem Ochrony Informacji Niejawnych,
k) uchylony

§ 10 Do zadań Sekretarza należy w szczególności:
1) opracowywanie projektów statutów, regulaminów, instrukcji, zarządzeń, okólników z zakresu organizacji działania Urzędu,
2) ustalanie, w porozumieniu z Wójtem, zakresów działania komórek organizacyjnych,
3) planowanie i analizowanie kosztów funkcjonowania Urzędu,
4) organizacja i koordynowanie zadań związanych z wyborami, referendami i spisami,
5) przyjmowanie ustnych oświadczeń woli,
6) nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał Rady i zarządzeń Wójta,
7) prowadzenie rejestru skarg i wniosków wpływających do Urzędu,
8) przeprowadzanie kontroli wykonywania czynności określonych w Instrukcji kancelaryjnej, a w szczególności terminowości udzielania odpowiedzi na pisma,
9) prowadzenie rejestru przepisów gminnych,
10) prowadzenie rejestru zarządzeń Wójta,
11) przekazywanie komórkom organizacyjnym informacji w zakresie zmiany przepisów prawnych,
12) prowadzenie spraw Gminy powierzonych przez Wójta,
13) utrzymywanie kontaktów z samorządowymi jednostkami pomocniczymi Gminy,
14) nadzór nad prowadzeniem archiwum zakładowego i przekazywaniem akt do archiwum państwowego,
15) realizacja innych zadań wynikających z przepisów prawa, uchwał Rady i zarządzeń oraz upoważnień Wójta.
16) bezpośredni nadzór nad:
a) Referatem Spraw Obywatelskich,
b) Referatem Kultury i Spraw Społecznych,
c) Stanowiskiem ds. Kadrowo Administracyjnych,
d) Biurem Rady,
e) Referatem Informatyki,
f) Stanowiskiem ds. Kancelaryjnych,
g) Referatem Promocji i Polityki Informacyjnej,
h) Stanowiskiem ds. Administracyjnych,

ROZDZIAŁ IV
ORGANIZACJA PRACY KOMÓREK ORGANIZACYJNYCH

§ 18 1. Urząd działa w strukturze referatów, biura i samodzielnych stanowisk.
2. Referatami i biurem kierują kierownicy.
3. Zapisy dotyczące kierowników referatów stosuje się odpowiednio do głównych specjalistów zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach.

§ 19 **1. Kierownicy są odpowiedzialni za realizację zadań i pracę podporządkowanych pracowników, a w szczególności:**
1) nadzorują wypełnianie obowiązków służbowych przez podległych pracowników,
2) wnioskują o dokonywanie zmian personalnych na podległych stanowiskach pracowniczych,
3) przygotowują projekty dokumentów i odpowiadają za ich poprawność merytoryczną i prawną,
4) zapewniają prawidłową obsługę interesantów przez podległych pracowników,
5) nadzorują terminy załatwianych spraw,
6) zapewniają system zastępstw w komórce w przypadku choroby lub urlopu pracownika,
7) współdziałają z Sekretarzem w zakresie organizacji pracy podległej komórki organizacyjnej i opracowują zakresy czynności dla podległych pracowników,
8) organizują i prowadzą bieżącą kontrolę wewnętrzną na podległych stanowiskach,
9) współpracują z kierownikami innych referatów oraz samodzielnymi stanowiskami w obszarze wspólnych zadań,
10) realizują zadania określone w budżecie Gminy po stronie dochodów i wydatków w częściach budżetu ich dotyczących m.in. przez ewidencjonowanie umów, faktur, protokołów i dokumentów towarzyszących,
11) uczestniczą w obradach sesji i komisji Rady,
12) realizują zadania wynikające z upoważnień i poleceń Wójta.
2. W każdym przypadku zmiany zakresu, charakteru i treści działania referatu oraz sposobu realizacji zadań, kierownik referatu wnioskuje o dokonanie odpowiednich zmian w zakresie czynności pracowników.

§ 20 Kierownicy wykonują zadania referatów przy pomocy podległych pracowników i obowiązani są systematycznie rozliczać pracowników z realizacji zadań i sposobu ich wykonania.
§ 21 W przypadku gdy kierownik komórki organizacyjnej nie może pełnić swoich obowiązków z powodu urlopu, choroby lub innych przyczyn zastępuje go w czasie nieobecności wyznaczony pracownik.
§ 22 Do wspólnych zadań komórek organizacyjnych należy przygotowanie materiałów oraz podejmowanie czynności zapewniających prawidłowe działanie organów Gminy, w tym:
1) prowadzenie postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej i przygotowywanie materiałów oraz projektów aktów administracyjnych, a także prowadzenie spraw wynikających z przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
2) realizacja zadań Gminy wynikających z budżetu, uchwał Rady, zarządzeń Wójta oraz z powszechnie obowiązujących przepisów prawa,
3) współdziałanie ze Skarbnikiem przy opracowywaniu materiałów niezbędnych do przygotowania projektu budżetu Gminy i jego zmian, realizacji budżetu i sprawozdawczości budżetowej,

4) wzajemne współdziałanie, wymiana informacji, konsultacje w zakresie spraw prowadzonych przez Urząd oraz gminne jednostki organizacyjne,
5) opracowywanie projektów strategii rozwoju Gminy i jej aktualizacja,
6) przygotowywanie sprawozdań, ocen, analiz i bieżących informacji o realizacji zadań,
7) stosowanie obowiązującego jednolitego rzeczowego wykazu akt,
8) stosowanie zasad wewnętrznego obiegu akt zgodnie z Instrukcją Kancelaryjną,
9) prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami prawa,
10) prowadzenie rejestrów dokumentów udostępnianych,
11) udzielanie informacji publicznej w trybie i zakresie określonymi przepisami prawa oraz zarządzeniem wójta,
12) realizacja zadań wynikających z programów pracy przyjętych przez organy gminy w zakresie merytorycznym komórki,
13) wykonywanie zadań przekazanych do realizacji przez Wójta, Zastępcę Wójta oraz Skarbnika i Sekretarza w zakresie przypisanych im kompetencji,
14) współudział w realizacji zadań obronnych,
15) ochrona informacji niejawnych, danych osobowych oraz innych tajemnic prawnie chronionych,
16) prowadzenie spraw związanych z realizacją funduszy sołeckich w zakresie określonym właściwością komórki.

ROZDZIAŁ V
ORGANIZACJA URZĘDU

§ 35 Do zadań Stanowiska ds. Kadrowo – Administracyjnych należy w szczególności:
1) prowadzenie spraw osobowych pracowników Urzędu, a w szczególności:
a) dokumentów związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników,
b) przygotowywanie materiałów umożliwiających podejmowanie czynności z zakresu prawa pracy,
c) przygotowanie materiałów do przeprowadzenia okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu,
d) przygotowanie projektów planów urlopów wypoczynkowych i nadzór ich realizacji po zatwierdzeniu,
e) prowadzenie spraw z zakresu działalności socjalnej Urzędu jako pracodawcy,
f) ewidencja czasu pracy pracowników,
2) prowadzenie spraw ubezpieczeń społecznych pracowników Urzędu oraz osób zatrudnionych na podstawie umów cywilno-prawnych,
3) prowadzenie archiwum zakładowego, w tym:
a) przejmowanie dokumentacji spraw zakończonych z komórek organizacyjnych,
b) przechowywanie i zabezpieczenie zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji,
c) przeprowadzanie skontrum dokumentacji,
d) udostępnianie przechowywanej dokumentacji,
e) wycofywanie dokumentacji ze stanu archiwum zakładowego w przypadku wznowienia sprawy w komórce organizacyjnej,

f) przeprowadzanie kwerend archiwalnych,

g) inicjowanie brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz udział w jej komisyjnym brakowaniu,

h) przygotowanie materiałów archiwalnych do przekazania i udział w ich przekazaniu do właściwego archiwum państwowego,

i) sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności archiwum zakładowego i stanu dokumentacji w archiwum zakładowym,

j) współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie właściwego postępowania z dokumentacją

4) współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy przy organizowaniu staży absolwenckich, prac interwencyjnych oraz robót publicznych na terenie Gminy.

§ 44 Do zadań Stanowiska ds. Kontroli Wewnętrznej należy w szczególności:

1) opracowywanie rocznych planów kontroli,

2) dokonywanie kontroli zarządczej w Urzędzie oraz gminnych jednostkach organizacyjnych zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez Wójta oraz dokonywanie doraźnych kontroli nie ujętych w planie, których przeprowadzenie stwierdzono w toku bieżącej działalności,

3) przeprowadzanie kontroli zarządczej poprzez działania zapewniające realizację celów i zadań, w szczególności dotyczące:

a) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,

b) skuteczności i efektywności działania,

c) wiarygodności sprawozdań,

d) ochrony zasobów,

e) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,

f) efektywności i skuteczności przepływu informacji,

g) zarządzania ryzykiem.

4) sporządzanie dokumentacji z ustaleń z przeprowadzonych kontroli,

5) opracowywanie informacji dla Wójta o wynikach przeprowadzanych kontroli,

6) opracowywanie wystąpień pokontrolnych zawierających wskazania dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,

7) monitorowanie wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie przeprowadzonych kontroli,

8) dokonywanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy,

9) przygotowywanie zbiorczej analizy wyników przeprowadzonej kontroli,

10) udzielanie w toku kontroli instruktażu w zakresie obowiązujących przepisów, zasad i trybu postępowania w badanym zakresie,

11) ustalanie przyczyn i skutków stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej komórki i jednostki organizacyjnej,

12) prowadzenie rejestru kontroli wewnętrznej,

13) opracowanie w formie zarządzenia Wójta i aktualizacja zasad sposobu realizacji kontroli zarządczej przez kierowników komórek organizacyjnych, w tym - sprawujących nadzór nad jednostkami organizacyjnymi.

§ 45 Do zadań Audytora Wewnętrznego należy w szczególności:
1) przygotowywanie na podstawie analizy ryzyka w porozumieniu z Wójtem planu audytu wewnętrznego na rok następny
2) przygotowanie programu zadania audytowego,
3) prowadzenie stałych i bieżących akt audytu wewnętrznego,
4) dokonywanie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli, w tym przestrzegania procedur,
5) dokonywanie oceny przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków, uzyskiwania możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków oraz przestrzegania terminów realizacji zadań i zaciągniętych zobowiązań,
6) sporządzanie sprawozdań z audytu wewnętrznego,
7) prowadzenia systematycznej oceny kontroli zarządczej.

§ 48a Do zadań Stanowiska ds. Komunikacji i Partycypacji Społecznej należy w szczególności:
1) prowadzenie spraw i zadań dotyczących partycypacji społecznej mieszkańców Gminy Michałowice,
2) podejmowanie działań służących budowaniu pozytywnego wizerunku Gminy Michałowice,
3) kreowanie narzędzi usprawniających procesy komunikacji społecznej w Gminie,
4) współpraca z jednostkami organizacyjnymi gminy w celu rozszerzenia działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców,
5) budowanie i utrzymywanie właściwych relacji z lokalnymi społecznościami i podmiotami zewnętrznymi, w szczególności rozwijanie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wspieranie ich działalności,
6) redagowanie komunikatów, notatek, raportów, zawiadomień, zapytań, sprawozdań i innych krótkich publikacji związanych z działalnością gminy oraz ich dystrybucja,
7) wdrażanie metod partycypacji społecznej w gminie,
8) identyfikacja obszarów działalności gminy wymagających konsultacji społecznych,
9) współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie organizowania procesu konsultacji społecznych w gminie.

Analiza treści Regulaminu Organizacyjnego pozwala stwierdzić, że zagadnienia związane z przestrzeganiem i promowaniem zasad etycznego postępowania wymienione zostały jedynie w przypadku kontroli wewnętrznej. Przygotowane informacje o wynikach kontroli trafiają do wójta, wystąpienia pokontrolne powinny trafiać do kierowników komórek organizacyjnych – ale w zakresie zadań

realizowanych przez wójta, sekretarza, poszczególnych kierowników nie znajdują się kwestie etyczne. Nie zostały one również uwzględnione w Zarządzeniu Nr 36/2022 Wójta Gminy Michałowice z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice. Wykonanie nowego Regulaminu w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1[54] powierzono Sekretarzowi Gminy (§ 3). Zgodnie z treścią Regulaminu, urząd gminy jest aparatem wykonawczym wójta, realizującym zadania wynikające z zakresu kompetencji wójta oraz związane z obsługą rady gminy (§ 3). W § 4 Regulaminu wskazano, że Celem zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie obowiązuje Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice przyjęty odrębnym zarządzeniem. Do tego zarządzenia nie znalazło się jednak ani jedno odniesienie w Regulaminie Organizacyjnym, a kwestie etyczne nie zostały uwzględnione w wyszczególnionych zadaniach kierowników. Wydaje się zatem konieczne – w ślad za dobrymi praktykami służby cywilnej – uzupełnienie treści regulaminu w sposób pozwalający na bardziej skuteczne wprowadzanie zasad i wartości etycznych w urzędzie.

ROZDZIAŁ VII
ZASADY I TRYB PRACY URZĘDU
§ 50
1. Pracownicy Urzędu w wykonywaniu swoich obowiązków i zadań Urzędu działają na podstawie prawa i obowiązani są do ścisłego jego przestrzegania.
2. Indywidualne sprawy obywateli załatwiane są w terminach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego i przepisach szczególnych.
3. Odpowiedzialność za terminowe i prawidłowe załatwianie indywidualnych spraw obywateli ponoszą kierujący komórkami organizacyjnymi oraz pracownicy zgodnie z ustalonymi zakresami obowiązków.

§ 51
1. Pracownicy obsługujący interesantów zobowiązani są do:

[54] Zgodnie z § 2 nowego Regulaminu Organizacyjnego w dniu straciło moc Zarządzenie Nr 30/2021 Wójta Gminy Michałowice z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Michałowice wraz ze zmianami. Najbardziej znaczącą zmianą wprowadzoną w 2021 roku w stosunku do dokumentów wcześniej obowiązujących było wydzielenie Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice z Regulaminu Organizacyjnego – uregulowany on został w drodze oddzielnego zarządzenia, a nie jak dotychczas jako załącznik do Regulaminu Organizacyjnego.

1) udzielania informacji niezbędnych przy załatwianiu danej sprawy i wyjaśnienia treści obowiązujących przepisów,

2) przygotowywania rozstrzygnięcia spraw w miarę możliwości niezwłocznie, a w pozostałych przypadkach do określenia terminu ich załatwienia,

3) informowania zainteresowanych o stanie załatwienia ich sprawy,

4) powiadamiania o przedłużeniu terminu rozstrzygnięcia sprawy w przypadku zaistnienia takiej konieczności,

5) informowania o przysługujących środkach odwoławczych lub środkach zaskarżenia wydanych rozstrzygnięć.

2. Interesanci mają prawo wnosić sprawy w formie pisemnej, ustnej, telefonicznej, telegraficznej lub za pośrednictwem telefaksu, poczty elektronicznej.

§ 52

1. Celem wykonania powierzonych zadań pracownicy Urzędu wykonują następujące czynności i działania:

1) przyjmują, rozpatrują i załatwiają indywidualne sprawy obywateli bez zbędnej zwłoki, w sposób rzetelny i sumienny, z uwzględnieniem terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego (KPA) i zasady pisemności,

2) przygotowują decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,

3) inicjują i przygotowują projekty aktów prawnych, wydawanych przez Wójta zarządzeń oraz projektów uchwał i innych materiałów wnoszonych przez Wójta do Rady - w zakresie prowadzonych spraw,

4) podejmują przedsięwzięcia organizacyjne w celu zapewnienia właściwej i terminowej realizacji zadań,

5) sporządzają projekty odpowiedzi na interpelacje i wnioski zgłaszane przez radnych i samorządy mieszkańców oraz skargi i wnioski obywateli,

6) właściwie przyjmują i załatwiają interesantów,

7) zapoznają się na bieżąco z nowymi przepisami prawnymi, stosują obowiązujące ich przepisy prawne oraz wytyczne dotyczące powierzonych im zadań,

8) zapewniają realizację zadań wynikających z uchwał Rady i wniosków Komisji Rady,

9) realizują zarządzenia i postanowienia Wójta i polecenia kierownictwa Urzędu,

10) współpracują w zakresie wykonywanych zadań z innymi komórkami urzędu i samodzielnymi stanowiskami pracy, jednostkami organizacyjnymi oraz innymi instytucjami,

11) realizują zadania ochrony mienia w zakresie ustalonym odrębnymi przepisami, a mieszczącymi się w zakresie działania poszczególnych komórek organizacyjnych,

12) organizują i podejmują niezbędne przedsięwzięcia w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej,

13) przestrzegają tajemnicy skarbowej wynikającej z ordynacji podatkowej,

14) wykonują inne zadania i polecenia przełożonych,

15) dokonują samokontroli prawidłowości wykonywania własnej pracy w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i obowiązki wynikające z zakresu czynności służbowych w celu realizacji kontroli zarządczej zgodnie z Regulaminem Kontroli Zarządczej obowiązującym w Urzędzie Gminy Michałowice. 24

2. Pracownicy upoważnieni do przetwarzania danych osobowych są zobowiązani do przestrzegania tajemnicy danych osobowych i w tym celu stosowania określonych procedur i środków mających na celu zabezpieczenie danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym.

§ 52a

1. Pracownik Urzędu obowiązany jest przestrzegać zasady podporządkowania służbowego wynikającego z organizacji Urzędu i szczegółowego podziału czynności.
2. Pracownik, który otrzymał polecenie z pominięciem drogi służbowej, winien niezwłocznie o tym fakcie powiadomić bezpośrednio przełożonego.
3. W czasie nieobecności pracownika, sprawy prowadzone przez niego prowadzi wyznaczony przez kierownika referatu inny pracownik.
4. Załatwianie w godzinach pracy spraw innych niż służbowe dopuszczalne jest wyłącznie w granicach i na zasadach określonych w kodeksie pracy i przepisach szczególnych.
5. W godzinach pracy Urzędu pracownik powinien być obecny na swoim stanowisku pracy.
6. Po zakończeniu pracy pracownicy są zobowiązani do zabezpieczenia pomieszczeń biurowych a klucze pozostawiać w miejscu do tego wyznaczonym.
7. Przed rozpoczęciem urlopu pracownik powinien załatwić wszystkie terminowe sprawy. Jeżeli jest to niemożliwe, przekazuje je do załatwienia zastępującemu go pracownikowi.

§ 53

Pracownicy Urzędu ponoszą odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną przed Wójtem.

§ 54

Szczegółowe kompetencje i odpowiedzialność pracowników określają ich zakresy czynności ustalane przez bezpośredniego przełożonego i zatwierdzane przez Wójta.

§ 55

1. Gospodarowanie środkami rzeczowymi odbywa się w sposób racjonalny, celowy i oszczędny z uwzględnieniem zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym.
2. Dysponowanie środkami finansowymi odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

§ 56

W celu właściwego przekazywania informacji oraz zawiadamiania obywateli o zasadach pracy Urzędu w siedzibie Urzędu Gminy stosuje się:

1) tablice ogłoszeń,
2) informację w sieci internetowej na stronach internetowych Gminy,
3) tablicę informacyjną o godzinach pracy Urzędu, dniach i godzinach przyjęć interesantów przez Wójta w zakresie skarg i wniosków,

4) tablicę informacyjną o rozmieszczeniu komórek organizacyjnych i stanowisk pracy w Urzędzie,
5) tabliczki na drzwiach pokoi biurowych wyszczególniające nazwę komórki, nazwiska i imiona pracowników, stanowiska służbowe.

Kodeks etyki w gminie Brwinów stanowi załącznik do Zarządzenia nr 2/2018 z dnia 10 stycznia 2018 roku Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów. Wykonanie zarządzenia w całości powierzone zostało Sekretarzowi Gminy Brwinów (§ 3). W rozdziale 1 Regulaminu ustalono, że ustala on porządek w procesie pracy oraz wiązane z tym prawa i obowiązki pracodawcy oraz pracowników świadczących pracę w Urzędzie Gminy Brwinów bez względu na rodzaj pracy, zajmowane stanowisko oraz wymiar czasu pracy (§ 1 ust 1-2). Na pracowników nałożono obowiązek zapoznania się z treścią Regulaminu oraz ścisłego przestrzegania jego postanowień (§ 1 ust 3). Pracodawcą jest Urząd Gminy Brwinów (§ 2 ust 1 pkt 1), przy czym w sprawach z zakresu pracy reprezentuje go Burmistrz Gminy Brwinów lub upoważniona przez niego osoba (§ 2 ust 2). Zgodnie z (§ 2 ust 1 pkt 6 bezpośrednim przełożonym dla zastępców burmistrza, sekretarza, komendanta Straży Miejskiej i pracowników zajmujących samodzielne stanowiska zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego urzędu gminy Brwinów jest burmistrz. Bezpośrednim przełożonym dla kierowników referatów, biurko zespołu zajmujących samodzielne stanowiska jest burmistrz, zastępca burmistrza, skarbnik, geodeta gminny albo sekretarz zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego urzędu gminy Brwinów. Dla pozostałych pracowników bezpośrednim przełożonym jest kierownik właściwego referatu, biura, zespołu.

Rozdział II
Prawa i obowiązki pracodawcy.
§ 4

1. Pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom właściwe warunki do wykonywania obowiązków służbowych.
2. Dla pracownika podejmującego pierwszą pracę na stanowisku urzędniczym w czasie trwania zawartej z nim umowy o pracę na czas określony. Służbę przygotowawczą, której zasady odbywania określa odrębne zarządzenie burmistrza.
3. **Pracodawca jest obowiązany w szczególności:**

1) zapewnić z chwilą przyjęcia pracownika do pracy, stanowisko pracy oraz urządzenia i materiały oraz odzież i obuwie robocze niezbędne do właściwego wykonywania Obowiązków służbowych;
2) **zaznajomić pracownika podejmującego pracę z zakresem czynności (przygotowanym przez bezpośredniego przełożonego), sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, podstawowymi uprawnieniami oraz z niniejszym Regulaminem, Regulaminem organizacyjnym urzędu oraz innymi wewnętrznymi aktami normatywnymi;**
3) organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie, jak również osiąganie przez pracowników przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności jakości pracy;
4) organizować pracę w sposób zapewniający zmniejszenie uciążliwości pracy;
5) zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz prowadzić systematyczne szkolenia w tym zakresie;
6) terminowo i prawidłowo wypłacać wynagrodzenie;
7) ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji;
8) zaspokajać świadczenie socjalne zgodnie z obowiązującym Regulaminem zakładowego funduszu świadczeń socjalnych;
9) stosować obiektywne i sprawiedliwe oceny pracowników oraz wyników ich pracy;
10) prowadzić dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy;
11) wpływać na kształtowanie w urzędzie zasad współżycia społecznego i poszanowania godności oraz ochrony dóbr osobistych pracowników;
12) przeciwdziałać zjawiskom dyskryminacji w zatrudnieniu oraz mobbingowi;
13) równo traktować pracowników;
14) przetwarzać dane osobowe pracownika zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa;
15) niezwłocznie wydać pracownikowi świadectwo pracy w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy.

4. Pracodawcy przysługuje w szczególności prawo do:
   1) korzystania z wyników wykonywanej przez pracowników pracy;
   2) wydawania pracownikom wiążących poleceń dotyczących pracy w zakresie, w jakim polecenia te nie są sprzeczne z obowiązujący przepisami lub zasadami współżycia społecznego.
5. Kierownicy są odpowiedzialni za prawidłową organizację pracy w komórkach organizacyjnych, a w szczególności zobowiązani są:
   1) ustalić pracownikom zakresy ich obowiązków;
   2) zaznajomić pracowników ze sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami;
   3) zapewnić pracownikom miejsce pracy, przydzielać materiały, środki niezbędne do wykonywania obowiązków zawodowych oraz rozliczyć pracownika z używanych materiałów i urządzeń,
   4) zorganizować prace w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy oraz właściwą obsługę interesantów,

5) zaznajomić pracowników z przepisami dotyczącymi zasad i sposobów postępowania w sprawach objętych informacją zastrzeżoną instrukcjami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej,
6) nie dopuścić do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawił się w pracy w stanie po spożyciu alkoholu lub środków odurzających lub spożywał alkohol i środki odurzające w czasie pracy lub w miejscu pracy.

6. Za zgodą pracownika, kontrolę jego trzeźwości przeprowadza pracownik upoważniony przez pracodawcę.
7. Badania stanu trzeźwości dokonuje się odpowiednim atestowany przyrządem przez pomiar wydychanego powietrza.
8. W razie, gdy pracownik nie wyrazi zgody na przeprowadzenie kontroli jego trzeźwości, przeprowadzenie takiej kontroli zleca się organom policji. W tym przypadku, gdy stwierdzono u pracownika stan po spożyciu alkoholu, obowiązek poniesienia kosztów badań ciąży na pracowniku.
9. Osoba przeprowadzająca kontrolę trzeźwości pracownika sporządza protokół z kontroli, który przekazuje do referatu kadr i organizacji do wykorzystania służbowego.
10. Nietrzeźwość pracownika uważany jest za naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych.

Rozdział III
Prawa i obowiązki pracowników
§ 7.

1. Do obowiązków pracownika należy dbałość o wykonywanie powierzonych zadań Urzędu a w szczególności:
   1) przestrzeganie prawa;
   2) wykonywanie zadań Urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
   3) dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz ośrodki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli;
   4) dbanie o dobro pracodawcy, ochrona jego imienia oraz zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę;
   5) informowanie organów instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania;
   6) zachowanie się z godnością w urzędzie i poza nim;
   7) dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
   8) przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych;
   9) przestrzeganie zasad etyki wskazanych w Kodeksie Etyki stanowiących załącznik nr1 do niniejszego Regulaminu;
   10) zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z interesantami, przełożonymi, podwładnymi, współpracownikami;
   11) rzetelne i efektywne wykonywanie pracy, dążenie do uzyskania jak najlepszych wyników w pracy i przejawianie w tym celu odpowiedniej inicjatywy;
   12) pogłębianie wiedzy i podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych;

13) przestrzegania obowiązujących zasad, instrukcji procedur obiegu dokumentów w Urzędzie;
14) dbałość o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli;
15) zawiadomienie urzędu o wszelkich zmianach danych osobowych i miejsca zamieszkania;
16) dbanie o estetykę miejsca pracy.

2. Do obowiązków pracownika należy sumienne i staranne wypełnianie poleceń przełożonego z wyjątkiem tych, których wykonanie według przekonania pracownika stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami.
3. Jeżeli w przekonaniu pracownika polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem, pracownik winien przedstawić swoje zastrzeżenia. W razie pisemnego potwierdzenia przez przełożonego, pracownik powinien je wykonać, zawiadamiające jednocześnie burmistrza, zastępcę burmistrza, sekretarza, skarbnika albo geodetę gminnego według obowiązującej podległości.
4. Do podstawowy ch obowiązków pracownika w zakresie przestrzegania porządku dyscypliny należy;
   1) Przestrzeganie czasu pracy i porządku ustalonego w Urzędzie oraz wykorzystywanie czasu pracy w pełni na pracę zawodową;
   2) przestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych.

§ 8.

Rażącym naruszeniem przez pracownika ustalonego porządku i dyscypliny pracy jest:
1) złe i niedbałe wykonywanie pracy, a także wykonywanie prac niezwiązanych z zadaniami wynikającymi ze stosunku pracy;
2) niezłożenie przez pracownika wniosku urlopowego oraz niewykorzystanie zaległego urlopu wypoczynkowego za dany rok do końca września następnego roku kalendarzowego;
3) nieusprawiedliwiona nieobecność, spóźnianie się do pracy lub nieusprawiedliwione samowolne opuszczenie stanowiska pracy;
4) stawianie się do pracy w stanie nietrzeźwości, spożywanie alkoholu w miejscu pracy, przyjmowanie środków odurzających lub narkotyków;
5) zakłócanie porządku i spokoju w miejscu pracy, na przykład poprzez kłótnie, podnoszenie głosu i krzyki w pracy;
6) arogancki stosunek do interesantów współpracowników oraz przełożonych;
7) niewykonywanie poleceń przełożonych;
8) naruszanie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych.

Rozdział IV
Regulacje porządkowe

§ 12.

1. Pracodawca ma prawo wydawać zarządzenia wewnętrzne i okólniki w zakresie organizacji pracy i porządku w procesie pracy, a pracownicy są obowiązani je wykonywać.

2. Pracodawca ma prawo wydawać polecenia pracownikom bezpośrednio lub za pośrednictwem kierowników w zakresie pracy, organizacji i porządku w procesie pracy, a pracownicy są obowiązani wykonywać te polecenia.

Rozdział VII
Odpowiedzialność porządkowa pracowników

§ 20.

1. Za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności, pracodawca może stosować:
   1) karę upomnienia,
   2) karę nagany.
2. Za nieprzestrzeganie przez pracownika 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, może być zastosowana również kara pieniężna.
3. Kara pieniężna za jedno przekroczenie, a także za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności nie może być wyższa niż jednodniowe wynagrodzenie pracownika, a łącznie kary pieniężne nie mogą przewyższać 10 części wynagrodzenia przypadającego pracownikowi do wypłaty po wykonaniu potrąceń, o których mowa w art. 87 § 1 punkt 1-3 Kodeksu pracy.
4. Kary, o których mowa w ustęp 1 i 2 wymierza burmistrz z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego pracownika wraz z propozycją co do rodzaju lub wysokości kary.

§ 21.

1. Kara nie może zostać zastosowana po upływie 2 tygodni od powzięcia wiadomości o naruszeniu obowiązku pracowniczego i po upływie 3 miesięcy od dopuszczenia się tego naruszenia.
2. Kara może zostać zastosowana tylko po uprzednim wysłuchaniu pracownika.
3. Jeżeli z powodu nieobecności w pracy pracownik nie może być wysłuchany, bieg dwutygodniowego terminu przewidzianego w ust. 1 nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia stawienia się pracownika do pracy.

§ 22.

1. O zastosowaniu kary burmistrz lub upoważniona przez niego osoba zawiadamia pracownika na piśmie, wskazując rodzaj naruszenia obowiązków pracowniczych i datę dopuszczenia się pracownika tego naruszenia oraz informując o prawie sprzeciwu i terminie jego wniesienia.
2. Odpis pisma składa się do akt osobowych pracownika.

§ 23.

1. Przy zastosowaniu kary bierze się pod uwagę w szczególności rodzaj naruszenia obowiązków pracowniczych, stopień winy pracownika i jego dotychczasowy stosunek do pracy.
2. Ukaranemu pracownikowi przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do burmistrza w terminie 7 dni od dnia zawiadomienia go o ukaraniu.

3. W przypadku odrzucenia sprzeciwu pracownik może w ciągu 14 dni wystąpić do sądu o uchylenie nałożonej wobec niego kary.

§ 24.

1. Karę uważa się za niebyłą, a odpis zawiadomienia o ukaraniu usuwa się z akt osobowych pracownika po roku nienagannej pracy. Pracodawca może z własnej inicjatywy uznać karę za niebyłą przed upływem tego terminu.
2. Karę uważa się za niebyłą, a odpis zawiadomienia o ukaraniu usuwa się z akt osobowych pracownika w razie uwzględnienia przez pracodawcę albo wydania przez sąd pracy orzeczenia o uchyleniu kary.

Rozdział VIII

Okresowa ocena pracy

§ 25.

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, podlega okresowej ocenie.
2. Zasady dokonywania okresowej oceny pracownika określa odrębne zarządzenie burmistrza.

Rozdział IX

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników

§ 26.

1. Pracodawca przeznacza w planach finansowych jednostki środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników.
2. Pracownicy uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych na wniosek i za zgodą przełożonych.

Rozdział XV

Przepisy końcowe

§ 45.

1. 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 do spraw kadr.
2. Bezpośredni przełożeni zobowiązani są niezwłocznie przyjąć od pracowników stosowne oświadczenie na piśmie o zapoznaniu i zobowiązaniu się do przestrzegania niniejszego regulaminu.
3. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, stanowiący załącznik nr 8 do niniejszego Regulaminu, zapatrzone w podpis pracownika i datę zostanie dołączone do akt osobowych pracownika.
4. Regulamin wchodzi w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania go do wiadomości w sposób określony w ust. 1.
5. Zmiana Regulaminu może nastąpić w takim samym trybie, w jakim został ustalony.

6. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Regulaminie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pracowników samorządowych i Kodeksu pracy.

Burmistrz (wójt, prezydent miasta) jako organ wykonawczy w gminie pełni istotną rolę w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania administracji samorządowej, w tym w kwestii przestrzegania zasad etycznych przez pracowników urzędów. Odpowiedzialność za wprowadzenie i egzekwowanie zasad etycznych można rozpatrywać na kilku płaszczyznach:

1. Wprowadzenie zasad etycznych: Burmistrz jako kierownik urzędu ma obowiązek stworzenia wewnętrznych regulacji dotyczących przestrzegania zasad etycznych przez pracowników urzędów gminnych. W ramach swoich kompetencji może wprowadzić kodeks etyczny lub regulamin, który precyzuje, jakie zachowania są oczekiwane od pracowników. Tego rodzaju regulacje mogą być opracowane zgodnie z ogólnymi przepisami prawa, w tym z ustawą o pracownikach samorządowych oraz EKDA.
2. Egzekwowanie przestrzegania zasad etycznych: Burmistrz ponosi odpowiedzialność za egzekwowanie przestrzegania wprowadzonych zasad etycznych. Oznacza to, że ma obowiązek monitorowania, czy pracownicy przestrzegają przyjętych norm, oraz podejmowania działań w przypadku ich naruszenia. Może to obejmować zarówno przeprowadzanie szkoleń dotyczących zasad etycznych i odpowiedzialności pracowników, jak też kontrolowanie działań pracowników w celu wykrywania ewentualnych naruszeń zasad etycznych oraz nakładanie sankcji za naruszenie zasad etycznych, takich jak upomnienia, nagany, a w skrajnych przypadkach – zwolnienie z pracy.
3. Zasadność działań: Burmistrz jest zobowiązany do podejmowania działań zgodnych z przepisami prawa, aby zapewnić skuteczne przestrzeganie zasad etycznych, a także do stosowania proporcjonalnych środków w zależności od wagi naruszeń. Należy pamiętać, że działania te muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa pracy, co oznacza, że każdy pracownik ma prawo do obrony swoich interesów, a wszelkie decyzje powinny być podejmowane w sposób obiektywny i sprawiedliwy.
4. Rola w tworzeniu kultury etycznej: Burmistrz jako lider organizacji ma również odpowiedzialność za kształtowanie kultury etycznej

w całej administracji samorządowej. To oznacza, że powinien swoim przykładem wpływać na sposób, w jaki pracownicy traktują zasady etyczne w codziennej pracy. Jego postawa wobec przejrzystości, uczciwości i odpowiedzialności może wpływać na ogólną atmosferę w urzędzie, co w konsekwencji przekłada się na przestrzeganie zasad etycznych przez podległych pracowników.

5. Odpowiedzialność za naruszenia: W przypadku stwierdzenia naruszenia zasad etycznych przez pracowników, burmistrz (wójt) ma obowiązek przeprowadzenia odpowiedniego postępowania wyjaśniającego. Jeśli zachowanie pracownika jest sprzeczne z obowiązującymi normami, burmistrz (wójt) musi podjąć odpowiednie kroki, takie jak zawiadomienie o naruszeniu odpowiednich instytucji, podejmowanie decyzji administracyjnych, które mogą wiązać się z ukaraniem pracownika, a w skrajnych przypadkach, przekazanie sprawy do organów ścigania, jeśli zaistnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Na zakończenie warto podkreślić, że to kierownik urzędu pełni kluczową rolę w zapewnieniu, że zasady etyczne są nie tylko wprowadzone, ale również skutecznie egzekwowane w administracji samorządowej.

Zasady służby cywilnej a zasady w kodeksach etyki wprowadzonych w powiecie pruszkowskim

Mariola Pytlak

Przedmiotem analizy jest kodeks etyki obowiązujący w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie oraz kodeksy w urzędach gmin współtworzących powiat pruszkowski. Już pobieżna analiza treści pozwala zauważyć, że powstały one zarówno przed wejściem w życie przepisów obecnie obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych (Kodeks etyki pracowników samorządowych w Raszynie z 2005 roku oraz pierwszy kodeks Starostwa Powiatowego w Pruszkowie z 2005 roku), jak też w czasie jej obowiązywania (pozostałe kodeksy). Warto podkreślić, że dokumenty te powstały w różnych okresach, co miało wpływ na ich treść, podejście do etyki zawodowej oraz zakres regulowanych obowiązków. Kodeksy etyczne i regulaminy przyjęte przed uchwaleniem ustawy o pracownikach samorządowych odzwierciedlały ówczesne normy społeczne, administracyjne i organizacyjne, które były w mniejszym stopniu ujednolicone i podporządkowane jednolitym przepisom krajowym. Z kolei kodeksy tworzone po 2008 roku, już w kontekście obowiązywania nowej ustawy, musiały uwzględniać bardziej szczegółowe przepisy oraz zmiany w strukturze i zadaniach samorządu terytorialnego. Powinny one odzwierciedlać nowe wytyczne dotyczące odpowiedzialności zawodowej pracowników samorządowych oraz precyzyjnie wskazywać na ich obowiązki związane z transparentnością, rzetelnością oraz profesjonalizmem w działaniu. W rezultacie kodeksy tworzone po roku 2008 miały za zadanie nie tylko dopasowanie do nowych przepisów prawnych, ale także adaptację do zmieniających się potrzeb organizacyjnych i społecznych w kontekście administracji publicznej. W związku z tym, kodeksy te powinny zawierać bardziej rozbudowane i precyzyjne zapisy dotyczące zakresu obowiązków pracowników samorządowych, które różnią się od wcześniejszych dokumentów, które miały mniej zdefiniowane regulacje i bardziej ogólnikowe podejście do kwestii etycznych.

Drugie spostrzeżenie dotyczy treści dokumentów – znaczna część z nich odnosi się bezpośrednio do rozwiązań zawartych

w wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Wytyczne te stanowią fundamenty postępowania dla wszystkich pracowników służby cywilnej, mając na celu zapewnienie spójności i przejrzystości działań administracyjnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że cztery z kodeksów – wspomniany Kodeks etyki pracowników samorządowych w Raszynie (2005), Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie (2010), Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice (2010) oraz zaktualizowany Kodeks etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie (2009) powstawały w czasie, kiedy w służbie cywilnej obowiązywał Kodeks Etyki wprowadzony w drodze zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z 2002 roku. Kodeks ten stanowił istotny punkt odniesienia dla działań administracji publicznej, kreując zasady, które miały wpływ na formowanie kultury organizacyjnej w służbie cywilnej. Obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 70 pochodzi z roku 2011 i wprowadza nowe wytyczne, które uwzględniają zmieniające się wymagania społeczne i administracyjne. Można zatem uznać, że służba cywilna korzystała z dobrych praktyk tworzonych przez samorządy lokalne, które nie tylko wprowadzały zasady etyczne w ramach swojej działalności, ale także dbały o ich zgodność z ogólnokrajowymi standardami. Takie podejście lokalnych jednostek administracyjnych wnosilo cenne doświadczenia, które przyczyniły się do rozwoju nowoczesnego systemu etyki w służbie cywilnej w Polsce.Taką praktyką jest:

1. Podział zasad obowiązujących pracowników administracji publicznej na dwa zasady ogólne oraz zasady postępowania. W tej pierwszej uregulowane zostały głównie zasady związane z pełnieniem służby publicznej i budowaniem zaufania do administracji publicznej, w drugiej – wskazano zasady etyczne.
2. Wskazanie zestawu zasad, którymi powinien kierować się pracownik administracji publicznej oraz wskazanie odpowiadających im standardów.

Dla porównania zestawiono zasady wynikające z obecnie funkcjonującego zarządzenia z 2011 roku z zasadami uregulowanymi w kodeksach samorządów lokalnych – z uwzględnieniem zasad literalnie wskazanych oraz nienazwanych, uregulowanych w ramach innych zasad.

Zestawienie zasad – analiza porównawcza

Zarządzenie nr 70 Prezesa rady Ministrów z 2011 roku	Brwinów	Michałowice		Piastów	Raszyn	Starostwo powiatowe w Pruszkowie		
	2013-2018	2010	2021	2010	2005	2005	2009	2017
Zasady wynikające z przepisów prawa								
zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej	X	X	X	X	X	X	X	X
zasada ochrony praw człowieka i obywatela		X		X				
zasada bezinteresowności	X			X	X			X
zasada jawności i przejrzystości	X		X	X	X	X	X	X
zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej								
zasada profesjonalizmu	X		X					X
zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania	X	X	X	X	X			X
zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi								
zasada otwartości i konkurencyjności naboru								
zasada uprzejmości i życzliwości		X			X			X
zasada sumienności				**X**				
Zasady etyki								
zasada godnego zachowania					X			
zasada służby publicznej			X		X			
zasada lojalności	X							X
zasada neutralności politycznej			X					
zasada bezstronności	X	X		X	X	X	X	X
zasada rzetelności	X		X	X	X			X
Zasady Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji								
zasada obiektywizm (art. 9)		X		X	X	X	X	
zasada uczciwości (art. 11)		X	X	X	X	X	X	

zasada współmierności (art. 6)		X						X
zasada obowiązkowości					X			
zasada skuteczności					X			
zakaz nadużywania uprawnień (art. 7)		X						
zasada niezależności (art. 8)		X						
zasada akceptacji kontroli zarządczej		X						

X – zasady wymienione i zdefiniowane w Kodeksie zasady uregulowane w ramach innych zasad

Kodeks etyki pracowników urzędu gminy w Raszynie wprowadzony został w 2005 roku. Celem kodeksu etyki jest *nieustanne polepszanie relacji oraz zwiększanie zaufania mieszkańców gminy Raszyn do samorządu lokalnego*. W tym samym miejscu zwrócono uwagę, że *pracownicy urzędu gminy powinni traktować pracę jako służbę publiczną na rzecz wspólnoty samorządowej oraz uzasadnionych interesów każdej osoby*. Zasady obowiązujące pracowników urzędu podzielone zostały na dwie grupy: zasady ogólne i zasady postępowania.

W zasadach ogólnych wspomniano o służbie publicznej: druga z nich stanowi, że *pracownik powinien traktować pracę jako służbę publiczną, służyć państwu i wspólnocie samorządowej, przestrzegając zasad etycznych oraz zasad życia społecznego*. Podkreślono również, że wyznaczone zostały *zasady postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem, ale mających wpływ na zaufanie mieszkańców do działania instytucji publicznej*. Zasady ogólne w swojej treści nawiązują przede wszystkim do najważniejsze wartości: wykonywanie służby publicznej, budowanie zaufania do administracji i przestrzeganie zasad etycznych (z uwzględnieniem etyki zawodowej i norm społecznych).

Zasady postępowania zawarte w Kodeksie pełnią rolę standardów i wskazówek, w jaki sposób postępować powinni pracownicy samorządowi. Powinni oni sumiennie wykonywać powierzone zadania oraz przestrzegać zasad: praworządności, bezstronności, bezinteresowności, obiektywizmu, równego traktowania, uczciwości, jawności, odpowiedzialności, sumienności, obowiązkowości i skuteczności. W zestawieniu nie została wskazana zasada godnego zachowania, mimo że druga z zasad szczegółowych wskazuje, że *pracownik dba o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych zachowując się godnie w miejscu pracy i poza nim*. *Pracownik jest kompetentny, wykonuje obowiązki oraz w sposób najlepszy wykorzystuje swoją wiedzę i umiejętności* oraz *dba o podnoszenie swoich kwalifikacji* (zasada 3 i 11 – profesjonalizm, który nie został wymieniony w Kodeksie). *Pracownik rozpatruje sprawy zgodnie z prawem i bez zbędnej zwłoki, z wrażliwością, mając na względzie wiek i zdolność rozumienia przez klienta* (zasada 6 – praworządność). Obowiązkiem pracownika jest również *udostępnienie obywatelom informacji i umożliwianie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa*.

Pracownik zatrudniony w urzędzie powinien *zachowywać w tajemnicy informacje niejawne oraz dane osobowe podlegające ochronie zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa* (zasada 6 – jawność powiązana z zasadą dochowania tajemnicy ustawowo chronionej). Pracownik *racjonalnie, oszczędnie i efektywnie gospodaruje gminnym majątkiem i środkami publicznymi, będąc gotowy do rozliczania swoich działań w tym zakresi*e (zasada 9 – nie wymienione w kodeksie racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz odpowiedzialność). *W wykonywaniu zadań i obowiązków pracownik jest neutralny politycznie. Przy wykonywaniu obowiązków służbowych* i *publicznie w miejscu pracy nie manifestuje swoich poglądów politycznych* (zasada 10 – neutralność). Zgodnie z zasadą 6 *Pracownikowi nie wolno przyjmować żadnych korzyści (prezenty, pożyczki, usługi) 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* (zasada obiektywizmu, bezstronności, bezinteresowności, uczciwości, równego traktowania). Nie zostały wskazane standardy określające wymienioną w punkcie 1 zasadę rzetelności, sumienności i skuteczności. Nie zostały również uwzględnione takie zasady jak zasada życzliwości – w zakresie uregulowanym w ustawie o pracownikach samorządowych znalazła się ona dopiero w roku 2008.

Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Piastowie obowiązuje od 2010 roku. Celem Kodeksu jest *sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników, związanych z pełnieniem obowiązków oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Urzędu*. *Kodeks Etyki oparty został na fundamentalnych wartościach: uczciwości, sprawiedliwości, szacunku, prawdzie, godności i lojalności.* Również w tym kodeksie zasady podzielono na dwie grupy: zasady ogólne i zasady postępowania. W ramach każdej z zasad postępowania zostały wyznaczone szczegółowe standardy umieszczone w odrębnej części „Wykonywanie zadań". W Kodeksie zamieszczone zostały również najważniejsze zasady odpowiedzialności.

W zasadach ogólnych podkreślono, że *zasady określone w Kodeksie obowiązują wszystkich pracowników posiadających status pracownika samorządowego o którym mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych* (art. 1 ust 2). *Zwrócono również uwagę na konieczność traktowania pracy w urzędzie*

jako służby publicznej – na zajmowanym stanowisku pracownicy służą państwu i społecznościom lokalnym, przestrzegają porządku prawnego i wykonują powierzone zadania (art. 1 ust 1 i 3). *Podkreślono, że pracownik samorządowy obowiązany jest przestrzegać norm prawnych, etycznych i moralnych*, w tym także zawartych w Kodeksie (art. 1 ust 4). *Pracownicy samorządowi, którzy wskutek postępowania, zarówno w miejscu pracy jak i poza nim naruszają normy Kodeksu ryzykują utratę zaufania niezbędnego przy wykonywaniu zadań publicznych* (art. 1 ust 5). Za najważniejsze wartości dla urzędu uznano zatem zasady służby publicznej, odpowiedzialności i praworządności.

Druga część Kodeksu to zasady postępowania pracownika urzędu. Najważniejsza z nich to zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust 1 *Pracownicy samorządowi zobowiązani są dbać o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli*. Kwestiom gospodarności poświęcony został również art. 7 Kodeksu, w którym określono zasadę odpowiedzialności (*Zarządzając powierzonym majątkiem i środkami publicznymi winni wykazywać należytą staranność i gospodarność* – art. 7 ust 1), współodpowiedzialności za nieetyczne zachowania w urzędzie (*Pracownicy samorządowi ujawniają próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji bezpośrednim przełożonym lub Burmistrzowi Miasta Piastowa* – art. 7 ust 2) i współodpowiedzialności za niegospodarność (*Pracownicy samorządowi 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).W ustępie 2 art. 2 podkreślono, że pracownicy samorządowi powinni przy wykonywaniu swoich obowiązków stosować zasadę praworządności, bezstronności i bezinteresowności, uczciwości i rzetelności, odpowiedzialności, obiektywności, jawności postępowania, dbałości o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim, uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami.

Analiza treści rozdziału III (Wykonywanie zadań) pozwala zauważyć, że w Kodeksie zarekomendowano pracownikom znacznie więcej zasad niż wynika to z art. 2 ust 2. Już początek art. 3 ust wskazuje, że dotyczy on zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów

administracji publicznej (*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).* Zasada ochrony praw człowieka i obywatela powiązana została z zasadą bezinteresowności i niezależności wyrażonej w art. 6 ust 2 (*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*). Zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej powiązana została z zasada jawności i wyrażona w art. 8 ust 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*). Szczególne miejsce w Kodeksie zajmuje zasada profesjonalizmu – mimo jej braku wśród zasad postępowania wskazanych w art. 2 ust 2 Kodeksu (*Pracownicy samorządowi rozwijają swoje kwalifikacje zawodowe i pogłębiają wiedzę potrzebną do wykonywania swoich obowiązków poprzez samokształcenie i udział w szkoleniach* – art. 9 ust 2). W art. 9 została ona powiązana z zasadą otwartości i konkurencyjności naboru (*Pracownicy samorządowi są zatrudniani, wynagradzani i awansowani w oparciu o przesłanki merytoryczne: kwalifikacje i umiejętności zawodowe* – art. 9 ust. 1), lojalności (*Pracownicy samorządowi są lojalni wobec Urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania poleceń służbowych* – art. 9 ust 3) i obiektywności (*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). Realizacja zasady neutralności jest oczekiwana od pracowników działających bezstronnie i niezależnie (*Pracownicy samorządowi nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym* – art. 4 ust 6).

Oznacza to, że w Kodeksie wyczerpany został pełen katalog zasad wynikających z obowiązującego prawa, z dodatkowym uwzględnieniem zasad etycznych wskazanych w EKDA. Zamieszczone

w Kodeksie rozwiązanie jest bardzo podobne do podziału zawartego w Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów skierowanego do służby cywilnej i obowiązujące od 2011 roku – wytyczne dotyczące przestrzegania zasad pracownika samorządowego oraz zasady etyki pracownika samorządowego. Można zatem powiedzieć, że to kodeksy etyki pracowników samorządowych, które powstawały w pierwszej dekadzie XX wieku stanowiły dobre praktyki wprowadzone w korpusie służby cywilnej. W dalszej analizie warto zwrócić uwagę, czy samorządy korzystały z dobrych praktyk związanych z podziałem zasad regulowanych w kodeksach etyki na zasady obowiązujące pracowników administracji publicznej wynikające z prawa i zasady etyczne.

Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy Brwinów wprowadzony został w 2013 roku jako załącznik do Regulaminu Pracy. Regulamin został zmieniony w 2018 roku, przy czym zmiany w kodeksie nie dotyczyły wskazanych w regulaminie zasad, a stosowanej nomenklatury. W odróżnieniu od dwóch wcześniej analizowanych kodeksów etycznych, w tym dokumencie nie zastosowano podziału na zasady ogólne i zasady postępowania. W postanowieniach ogólnych przedstawiono cel Kodeksu i wyjaśniono kluczowe pojęcia.

W § 4 Kodeksu wymieniono 7 najważniejszych zasad, które wyznaczają właściwą postawę pracowników. Należą do nich: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, rzetelność, jawność, profesjonalizm, współodpowiedzialność za podejmowane działania i lojalność. W ramach każdej ze wskazanych zasad wymienione zostały standardy postępowania pracowników. Ich zakres wykracza poza granice wymienionych zasad i obejmuje również inne zasady wynikające z prawa oraz EKDA. I tak na przykład w § 5 regulującym zasadę praworządności wskazany został standard 2 *Pracownik urzędu dba o należyte wykorzystywanie środków publicznych"* oraz standard 3 *pracownik urzędu informuje niezwłocznie swojego przełożonego o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności Urzędu, w tym o przypadkach marnotrawstwa środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji*, co wyczerpuje treść zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Zasada ta wyrażona została również w zakresie Zasady współodpowiedzialności za działania – wskazano, że pracownik *Dba 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). Z kolei zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej powiązana została z wyrażoną w § 8

Zasadą jawności (standard 2 *Pracownik Urzędu wykonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami, udostępniając wnioskodawcom informacje publiczne, strzegąc jednocześnie ochrony tych informacji, których udostepnienie podlega prawnym obostrzeniom*). Zapewniona została również zasada ochrony praw człowieka i obywatela – w § 6 (Zasada Bezstronności i bezinteresowności) wskazano, że *pracownik Urzędu powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny, pozostając bezinteresownym i traktując w podobny – profesjonalny – sposób wszystkich klientów, z poszanowaniem prawa do prywatności i godności* (ust. 1), Kolejny standard w tej samej zasadzie realizuje zasadę obiektywizmu, ponieważ pracownik *przy załatwianiu spraw kierować się wyłącznie obiektywną oceną stanu faktycznego i prawnego, unikając wpływu emocji na przebieg postępowania oraz podejmowane rozstrzygnięcia* (ust 3). Mimo braku wyraźnie wyodrębnionej zasady życzliwości i uprzejmości, wynikający z obowiązującego prawa obowiązek wskazany został w standardzie 2 Zasady profesjonalizmu (§ 9 – *Jest uprzejmy i rzeczowy w kontaktach ze współpracownikami i klientami*). Ponadto, pracownik Urzędu Gminy w Brwinowie *udziela klientom rzeczowych, wyczerpujących informacji na temat obowiązujących przepisów prawa oraz wskazuje możliwości zgodnego z prawem załatwienia sprawy* (Zasada praworządności § 5 ust 1). *Jego zachowanie w miejscu pracy i poza nim jest odpowiedzialne, uprzejme i kulturalne, przyczyniające się do umacniania pozytywnego wizerunku i autorytetu Urzędu* (Zasada lojalności §11 ust 1). W Kodeksie znalazła swoje miejsce również dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych: *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* (§ 11 ust 1, zasada lojalności). Ponadto *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*. Zgodnie z wyrażonym w § 7 (Zasada rzetelności) standardzie 1 *Pracownik Urzędu sumiennie wykonuje swoje obowiązki, wykorzystując w jak najlepszy sposób posiadaną wiedzę i doświadczenie*.

Ostatni z analizowanych dokumentów to **Kodeks etyki Pracowników Urzędu Gminy Michałowice.** W 2010 roku wskazano – jako zasadę ogólną – że dokument wyznacza standardy postępowania,

których powinni przestrzegać pracownicy Urzędu w związku z wykonywaniem przez nich swoich obowiązków (§ 1). W części poświęconej zasad szczegółowych w Kodeksie Etyki zostały uregulowane zasada praworządności, niedyskryminowania, bezstronności i niezależności, obiektywizmu (połączona z sumiennością i sprawnością: *Pracownik wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Swoje decyzje i ustalenia opiera na ustalonej prawdzie obiektywnej*), uczciwości, uprzejmości i współodpowiedzialności (połączona z zasada godnego zachowania i lojalności: *Pracownik godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie powoduje obniżenia autorytetu i wiarygodności Urzędu Gminy Michałowice*). W kodeksie nie znalazła się zasada zaufania obywateli do organów administracji publicznej, jawności i przejrzystości, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, profesjonalizmu, służby publicznej i rzetelności. Twórcy kodeksu zwrócili uwagę na trzy, ich zdaniem istotniejsze zasady, do których należy wynikające wprost z EKDA zasada współmierności, nadużywania uprawnień i akceptacji kontroli zarządczej. Pierwsza z wymienionych zasad zakłada, że *w toku podejmowania decyzji pracownik zapewnia, że przyjęte działania są współmierne do obranego celu, (...), unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań, (...)pracownik zwraca uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego* (§ 6). Z EKDA wywodzi się również zasada zakazu nadużywania uprawnień, zgodnie z którą *pracownik może korzystać z posiadanych uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone. (...) Pracownik nie powinien korzystać z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym* (§ 7). Z kolei w § 13 uregulowana została zasada akceptacji kontroli zarządczej: *Pracownik rozumie cele kontroli zarządczej i akceptuje je. (...) Pracownik bierze udział we współtworzeniu kontroli zarządczej, przekazując swoim przełożonym uwagi i propozycje dotyczące jej funkcjonowania. (...) Pracownik rozumie, że wszystkie podejmowane działania mają służyć właściwej realizacji celów jednostki.*

W 2021 roku w Kodeksie etyki pracowników Urzędu Gminy Michałowice dokonano znaczących zmian. Znacznie rozszerzone zostały przepisy ogólne, uznając że nowy dokument *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 (§ 1). W tej części zwrócono uwagę nie tylko na postepowanie zgodne z ideą służby publicznej, ale również zasadami etycznymi, a w § 2 podkreślono, że pojęcie etyki oznacza *normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości, przyjęte przez społeczeństwo, na praktykę dnia codziennego*. W zasadach ogólnych szczególne miejsce zajmuje odpowiedzialność za nieetyczne zachowanie. W § 3 zdefiniowano pojęcie korupcji, rozumianej *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 dokumencie skazano zatem zarówno czyny karalne, jak też działania nieetyczne o charakterze korupcyjnym, które nie wypełniają znamion czynu przestępczego. Podkreślono również, że naruszeniem norm etycznych jest takie działanie pracownika, który *swoim postępowaniem, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, stwarza ryzyko utraty zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych* (§ 4). Postępowanie nieetyczne nie dotyczy jednakże tylko złamania norm etycznych wskazanych w Kodeksie etyki, ale również zasad wynikających z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (§ 5).

W drugiej części Kodeksu etyki zamieszczone zostały zasady postepowania pracowników urzędu. Zgodnie z § 7 *przestrzeganie tych zasad jest gwarancją kompetencji, odpowiedzialności i wysokich walorów moralnych Pracowników Urzędu, a także urzeczywistnia ideę uczciwej, otwartej i przyjaznej w stosunku do społeczności lokalnej administracji samorządowej*. Właściwą postawę pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Michałowice wyznaczają zasady: praworządności, uczciwości i rzetelności, jawności, profesjonalizmu, neutralności oraz współodpowiedzialności za działania (§ 8). W części ogólnej uregulowano zasadę służby publicznej oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej. W § 9 ust 1 wraz z zasadą praworządności uregulowano zasadę staranności (*Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, zgodnie*

z obowiązującym prawem, mając na względzie interes publiczny). Z kolei w § 9 ust 2, w ramach zasady uczciwości i rzetelności, wskazano również standardy dotyczące zasady bezinteresowności, bezstronności i zasady ochrony praw człowieka i obywatela (*Pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności*) oraz zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (*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*). Wraz z zasadą jawności w § 9 ust 3 uregulowana została zasad przejrzystości (*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*). Z kolei w § 9 ust 6 wskazane zostały standardy dotyczące uprzejmości i życzliwości (*Udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą*) oraz godnego zachowania i lojalności (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).

Good Governance w administracji samorządowej jako element ewolucyjnych zmian w zarządzaniu publicznym

Mariola Pytlak

Koncepcja good governance, czyli dobrego zarządzania, odgrywa kluczową rolę w nowoczesnym zarządzaniu publicznym. W administracji samorządowej oznacza to dążenie do transparentności, efektywności, partycypacji obywatelskiej oraz odpowiedzialności. Ewolucyjne zmiany w zarządzaniu publicznym w Polsce w ostatnich latach pokazują, jak ważne jest wdrażanie tych zasad na poziomie lokalnym.

Czy *good governance* w administracji jest możliwe?

Good governance, czyli dobre zarządzanie, to koncepcja, która zyskuje na znaczeniu w kontekście współczesnej administracji publicznej. Pytanie, czy *good governance* w administracji jest możliwe, jest złożone i wymaga analizy różnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej. Należy bowiem pamiętać, że *good governance*, czyli dobre zarządzanie, to pojęcie odnoszące się do systemu rządzenia, który jest sprawiedliwy, transparentny, efektywny, oraz respektuje prawa obywateli i promuje ich uczestnictwo w procesach decyzyjnych. W administracji samorządowej oznacza to wdrażanie zasad, które są podstawą dobrej administracji publicznej na poziomie lokalnym.

Kluczowe elementy, które mogą sprzyjać realizacji *good governance* w administracji samorządowej

Transparentność	Przejrzystość jest jednym z kluczowych elementów *good governance*. Oznacza ona otwartość administracji na obywateli, dostęp do informacji publicznej oraz przejrzystość procesów decyzyjnych. Wprowadzenie przepisów umożliwiających obywatelom łatwy dostęp do informacji publicznej oraz publikowanie dokumentów – nie tylko uchwał, zarządzeń i dokumentów strategicznych, ale również związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi – na stronach internetowych samorządów to krok w kierunku zwiększenia transparentności. Jednakże, pełna transparentność wymaga również zmiany kultury

	organizacyjnej oraz zaangażowania pracowników administracji w promowanie otwartości.
Efektywność	Efektywność administracji publicznej jest kolejnym ważnym aspektem *good governance*. Wdrażanie nowoczesnych technologii informatycznych, takich jak e-urzędy, systemy zarządzania dokumentami oraz platformy do składania wniosków online, może znacząco zwiększyć efektywność pracy urzędów, ale nie jest wystarczająca. Optymalizacja procesów administracyjnych oraz przeprowadzanie regularnych audytów i analiz również przyczyniają się do poprawy efektywności. Niemniej jednak, osiągnięcie pełnej efektywności wymaga ciągłego doskonalenia i adaptacji do zmieniających się warunków.
Partycypacja obywatelska	Partycypacja obywatelska oznacza aktywne zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne oraz możliwość wyrażania swoich opinii i sugestii. Wprowadzenie konsultacji społecznych oraz budżetu obywatelskiego to przykłady działań, które mogą zwiększyć partycypację obywatelską. Jednakże, aby partycypacja była skuteczna, konieczne jest również edukowanie obywateli na temat ich praw i możliwości oraz promowanie aktywnego udziału w życiu publicznym.
Odpowiedzialność	Wprowadzenie systemów kontroli wewnętrznej oraz audytów zewnętrznych, które monitorują działalność urzędników, może pomóc w wykrywaniu nieprawidłowości i podejmowaniu działań naprawczych. Opracowanie i wdrażanie kodeksów etycznych dla pracowników administracyjnych również przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności. Niemniej jednak, pełna odpowiedzialność wymaga również zmiany mentalności oraz kultury organizacyjnej, która promuje uczciwość i odpowiedzialność.

Good governance w administracji jest możliwe, ale wymaga zaangażowania zarówno ze strony władz administracyjnych, jak i obywateli. Kultura organizacyjna, edukacja w zakresie zarządzania, oraz odpowiednia struktura administracyjna, która promuje otwartość, mogą odegrać kluczową rolę. Ponadto, wprowadzenie nowoczesnych technologii i e-administracji może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i efektywności działania.

Choć wdrożenie dobrego zarządzania może napotkać na różnorodne trudności, jak np. brak zasobów czy opór instytucjonalny, w długim okresie jest ono możliwe i może prowadzić do poprawy jakości życia obywateli.

Good governance a mała elastyczność administracji publicznej i niechęć do zmian

Administracja publiczna napotyka na wyzwania związane z małą elastycznością i niechęcią do zmian, co wynika z wielu czynników. Przede wszystkim struktury administracyjne są zazwyczaj zhierarchizowane i skomplikowane, co sprawia, że zmiany wprowadza się powoli. Ponadto, osoby pracujące w administracji publicznej mogą być przyzwyczajone do utrwalonych procedur i procesów, które są postrzegane jako bezpieczne i sprawdzone. Tego rodzaju konserwatyzm instytucjonalny utrudnia innowacje oraz adaptację do zmieniających się warunków, zarówno społecznych, jak i technologicznych. Tego typu podejście może w konsekwencji blokować wdrażanie zasad *good governance*, które zakładają większą przejrzystość, odpowiedzialność, efektywność oraz otwartość administracji. Zasady te wymagają nie tylko gotowości do zmiany wewnętrznych procedur, ale także otwartości na współpracę z obywatelami i innymi podmiotami zewnętrznymi. W praktyce, administracja publiczna może napotkać trudności związane z oporem przed upublicznieniem informacji, brakiem kultury odpowiedzialności, czy też problemami z efektywnym zarządzaniem zasobami. Mimo profesjonalizacji kadr zatrudnianych w administracji publicznej, również samorządowej, często brakuje odpowiednich zasobów, zarówno ludzkich, jak i technologicznych, które mogłyby wspierać wdrażanie reform. Zmiany wymagają zaangażowania i wykształcenia kadry, która nie tylko świetnie zna zakres swoich obowiązków związanych z obsługą społeczności lokalnej, ale potrafi również zarządzać procesami innowacyjnymi. Brak odpowiednich narzędzi i szkoleń może prowadzić do nieefektywności oraz utrudniać implementację nowoczesnych rozwiązań, które są fundamentem zasad *good governance*. Wydaje się, że administracja publiczna stoi przed poważnymi wyzwaniami, które mogą utrudniać wdrażanie zasad dobrego zarządzania. Niezbędne są zmiany organizacyjne, edukacyjne oraz technologiczne, które umożliwią pełną implementację tych zasad w codziennej pracy administracji, zapewniając lepszą jakość usług publicznych oraz większe zaufanie obywateli.

Mała elastyczność administracji publicznej wynikają z kombinacji uwarunkowań strukturalnych, prawnych, finansowych i kulturowych. Choć istnieją wyzwania związane z wprowadzaniem zmian, ważna jest skłonność zarządzających w dążeniu do wprowadzania zasad i promowania dobrego zarządzania oraz tworzenia rozwiązań odpowiadających na potrzeby społeczeństwa.

Cechy administracji publicznej i samorządowej utrudniające wdrożenie zasad *good governance*

Cecha	Opis	Bariera
Struktura hierarchiczna	Administracja publiczna opiera się na hierarchicznej strukturze organizacyjnej, w której decyzje podejmowane są na najwyższych szczeblach i przekazywane w dół.	Struktura hierarchiczna może prowadzić do opóźnień w podejmowaniu decyzji i utrudniać szybkie reagowanie na zmieniające się warunki. Hierarchia może również ograniczać inicjatywę pracowników na niższych szczeblach, co wpływa na elastyczność organizacji.
Przepisy i regulacje	Administracja publiczna działa w oparciu o liczne przepisy i regulacje, które mają na celu zapewnienie zgodności z prawem i transparentności działań – zgodnie z prawem i w granicach prawa	Przepisy są niezbędne, ale mogą również ograniczać elastyczność, ponieważ każda zmiana wymaga przejścia przez skomplikowane procedury legislacyjne. Przepisy te mogą być postrzegane jako bariera dla innowacji i szybkiego dostosowywania się do nowych wyzwań.
Stabilność zatrudnienia	Administracja publiczna oferuje umowy o pracę na czas nieokreślony oraz możliwość awansu wewnętrznego.	Wysoki poziom stabilności zatrudnienia, co może prowadzić do braku motywacji do wprowadzania innowacji i zmian. Pracownicy mogą być mniej skłonni do podejmowania ryzyka, co wpływa na elastyczność organizacji. Stabilność zatrudnienia może również prowadzić do utrzymywania się przestarzałych praktyk i procedur.
Ograniczenia budżetowe	Administracja publiczna działa w ramach określonych budżetów, które są przydzielane na konkretne cele i projekty.	Ograniczenia finansowe mogą utrudniać szybkie dostosowywanie się do nowych wyzwań i potrzeb społecznych. Brak elastyczności budżetowej może prowadzić do sytuacji, w której administracja nie jest w stanie szybko reagować na zmieniające się warunki.
Polityka i biurokracja	Decyzje w administracji publicznej są wynikiem kompromisów politycznych i biurokratycznych procedur.	Procesy w administracji publicznej mogą być czasochłonne i skomplikowane, co wpływa na zdolność do szybkiego reagowania na zmieniające się warunki. Biurokracja może również prowadzić do utrzymywania się status quo i oporu wobec zmian.
Kultura organizacyjna	Dominuje kultura organizacyjna oparta na tradycji i konserwatyzmie.	Zmiana jest trudna i wymaga czasu, co może ograniczać elastyczność. Kultura ta może również wpływać na niechęć do wprowadzania innowacji i adaptacji do nowych wyzwań.

Szanse i zagrożenia wynikające z *good governance* dla administracji samorządowej

Good governance to koncepcja, która odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu współczesnej administracji publicznej i samorządowej. Wdrożenie jej kluczowych zasad może przynieść liczne korzyści, ale wiąże się również z pewnymi wyzwaniami i zagrożeniami.

Jedną z głównych korzyści wprowadzania zasad *good governance* jest zwiększenie transparentności działania administracji samorządowej. Otwartość w procesach decyzyjnych, dostęp obywateli do informacji oraz publiczna kontrola nad wydatkowaniem środków budżetowych przyczyniają się do budowy zaufania mieszkańców do lokalnych władz. Transparentność pozwala także na skuteczniejszą walkę z korupcją i nieuczciwymi praktykami, a włączenie mieszkańców w procesy planowania i podejmowania decyzji – na lepsze dopasowanie polityk lokalnych do rzeczywistych potrzeb społeczności. Zasady *good governance* poprawiają efektywność działań administracji. Jasne procedury, dobrze zdefiniowane cele oraz odpowiedzialność za ich realizację umożliwiają lepsze zarządzanie zasobami ludzkimi i finansowymi. W efekcie administracja może szybciej reagować na wyzwania, unikać biurokratycznych opóźnień oraz lepiej wykorzystywać dostępne fundusze.

Pomimo wielu korzyści, wdrażanie zasad *good governance* wiąże się również z pewnymi ryzykami. Jednym z nich jest nadmierna biurokratyzacja procesów. Wprowadzenie nowych regulacji i procedur, mających zapewnić transparentność i odpowiedzialność, może paradoksalnie spowodować wydłużenie czasu podejmowania decyzji oraz wzrost kosztów administracyjnych. Wprowadzaniu nowych zasad może towarzyszyć opór ze strony urzędników i lokalnych liderów. Zmiana sposobu funkcjonowania administracji może wywołać niechęć wśród tych, którzy obawiają się utraty władzy lub kontroli nad procesami decyzyjnymi. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do sabotowania reform lub ograniczania ich zakresu. Ponadto, zasady good governance mogą być trudne do wdrożenia w sytuacjach kryzysowych, gdy kluczowa jest szybka reakcja i elastyczność. Nadmierne przywiązanie do formalności i procedur może utrudnić skuteczne zarządzanie w nagłych sytuacjach, takich jak klęski żywiołowe czy nagłe zmiany gospodarcze.

Kluczem do sukcesu jest zatem zbalansowane podejście, które pozwoli maksymalizować korzyści, minimalizując jednocześnie ryzyka.

SZANSE	ZAGROŻENIA
Zgodność z międzynarodowymi standardami Wdrożenie zasad *good governance* sprzyja współpracy międzynarodowej oraz pozyskiwaniu środków zewnętrznych, takich jak fundusze unijne, gdzie transparentność i odpowiedzialność są kluczowe.	Biurokratyzacja procesów Wdrożenie zasad *good governance* może prowadzić do wzrostu liczby procedur i wymogów formalnych, co w efekcie spowalnia podejmowanie decyzji.
Zwiększenie efektywności zarządzania Odpowiedzialne zarządzanie zasobami finansowymi i ludzkimi prowadzi do eliminacji marnotrawstwa i optymalizacji procesów.	Niedostateczne zasoby Brak odpowiednich środków finansowych i kadrowych może utrudniać skuteczne wdrażanie zasad *good governance*. Szczególnie w mniejszych jednostkach samorządowych może to być istotnym ograniczeniem.
Lepsza jakość świadczenia usług Skuteczna administracja oparta na zasadach *good governace* jest w stanie szybciej i sprawniej odpowiadać na potrzeby społeczne. Uwzględnianie opinii mieszkańców prowadzi do bardziej trafnych decyzji i skuteczniejszego wdrażania polityk publicznych.	Brak kompetencji Zarówno wśród urzędników, jak i obywateli może brakować wiedzy na temat zasad *good governance* oraz umiejętności ich praktycznego stosowania.
Zwiększenie zaufania obywateli Przejrzystość w procesach decyzyjnych i finansowych wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych. Dostęp do informacji publicznej pozwala obywatelom śledzić działania administracji, co sprzyja budowie wiarygodności.	Opor społeczny Niektóre zmiany związane z wprowadzeniem nowych standardów zarządzania mogą spotkać się z niechęcią ze strony mieszkańców lub urzędników, szczególnie jeśli wymagają one zmiany dotychczasowych przyzwyczajeń.
Aktywne zaangażowanie obywateli Mechanizmy partycypacji, takie jak konsultacje społeczne, budżet obywatelski czy inicjatywy lokalne, wzmacniają poczucie współodpowiedzialności za rozwój wspólnoty.	Ryzyko populizmu Wprowadzenie mechanizmów partycypacyjnych może być wykorzystywane przez grupy interesów do forsowania rozwiązań niezgodnych z długoterminowym interesem publicznym.

Dobre praktyki wdrażania *good governance*

Zasady *good governance* są kluczowe dla efektywnego funkcjonowania urzędów gmin i starostw. OECD opracowało raport oceniający potencjał polskich gmin w obszarach zarządzania, planowania i dostarczania usług, formułując rekomendacje dotyczące reform w Polsce. Raport OECD *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce* podkreśla znaczenie wdrażania zasad *good governance* dla poprawy funkcjonowania samorządów[55], analizuje funkcjonowanie polskich jednostek samorządu terytorialnego (JST) i przedstawia zalecenia mające na celu poprawę jakości zarządzania publicznego oraz rozwoju terytorialnego. Kluczowe tezy raportu obejmuje:

1. Planowanie strategiczne. Zaleca się wzmocnienie zdolności samorządów w zakresie długoterminowego planowania, aby skuteczniej realizować cele rozwojowe i lepiej odpowiadać na potrzeby społeczności lokalnych.
2. Koordynacja między jednostkami administracji i politykami sektorowymi. Podkreśla się potrzebę lepszej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami administracji oraz integracji polityk sektorowych, co ma prowadzić do spójniejszego i bardziej efektywnego świadczenia usług publicznych.
3. Wielopoziomowe zarządzanie i potencjał inwestycyjny. Raport wskazuje na konieczność zwiększenia zdolności inwestycyjnych samorządów poprzez usprawnienie mechanizmów finansowania oraz rozwój kompetencji w zakresie zarządzania projektami inwestycyjnymi.
4. Wykorzystanie wyników monitoringu i ewaluacji w procesie podejmowania decyzji. Zaleca się, aby samorządy systematycznie analizowały efektywność swoich działań i na tej podstawie podejmowały decyzje dotyczące przyszłych inicjatyw, co przyczyni się do lepszego wykorzystania zasobów i osiągania zamierzonych celów.
5. Budżetowanie. Raport rekomenduje wprowadzenie bardziej elastycznych i strategicznych metod planowania budżetowego, które pozwolą samorządom na lepsze dostosowanie wydatków do

[55] Raport *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce* dostępny: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pl/publications/reports/ 2021/06/better-governance-planning-and-services-in-local-self-governments-in-pola nd_a325ee6f/b1c061dd-pl.pdf?utm_source=chatgpt.com

priorytetów rozwojowych oraz reagowanie na zmieniające się warunki ekonomiczne.
6. Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi. Podkreśla się znaczenie profesjonalizacji kadr w JST poprzez szkolenia i rozwój kompetencji, co ma prowadzić do bardziej efektywnego świadczenia usług publicznych.
7. Otwarte rządzenie. Raport zachęca do zwiększenia transparentności działań samorządów oraz angażowania obywateli w procesy decyzyjne, co ma budować zaufanie publiczne i sprzyjać lepszemu dostosowaniu usług do potrzeb mieszkańców.
8. Polityka regulacyjna. Zaleca się uproszczenie procedur administracyjnych i zamówień publicznych w celu zmniejszenia obciążeń biurokratycznych, co ma przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania JST i lepszego wykorzystania zasobów.

Raport zawiera również narzędzie samooceny dla samorządów, dostarczające kluczowych wskaźników umożliwiających ocenę mocnych i słabych stron w zakresie zarządzania publicznego i praktyk rozwoju lokalnego.

Z inicjatywy Rady Europejskiej wprowadzony został *Program Europejskiego Znaku Jakości Zarządzania w Samorządzie Terytorialnym (ELoGE, ang. European Label of Governance Excellence*)[56]. Jego celem jest promowanie i wdrażanie zasad dobrego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, popularyzacja najlepszych praktyk w zarządzaniu lokalnym oraz podnoszenie standardów zarządzania publicznego poprzez zachęcanie samorządów do samooceny i doskonalenia swojej pracy. Program tworzy również przestrzeń do wymiany wiedzy i doświadczeń między samorządami z różnych krajów Europy. Program jest realizowany w Polsce od 2018 roku. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego (FRDL) posiada akredytację Rady Europy na przyznawanie tego znaku w Polsce. Program opiera się na 12 zasadach dobrego zarządzania demokratycznego, które określają standardy jakości zarządzania na szczeblu lokalnym:

1. Uczciwe wybory, reprezentacja i uczestnictwo obywateli.
2. Odpowiedzialność.

[56] Polska wersja dokumentu: *Europejski Znak Jakości Zarządzania W Samorządzie Terytorialnym (European Label Of Governance Excellence)* dostępna https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/Broszura_ELoGE.pdf?utm_source=chatgpt.com

3. Efektywność i skuteczność.
4. Otwarta i przejrzysta komunikacja.
5. Praworządność.
6. Etyczne postępowanie.
7. Kompetencje i zdolności adaptacyjne.
8. Zrównoważony rozwój i długofalowa perspektywa.
9. Solidarność i spójność społeczna.
10. Innowacyjność i otwartość na zmianę.
11. Zarządzanie finansami publicznymi.
12. Prawa człowieka, różnorodność i równość.

Program jest otwarty dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Europie, które chcą poprawiać jakość swojego zarządzania. Opiera się na weryfikacji przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego wskazanych dwunastu zasad dobrego zarządzania. W ramach programu jednostki samorządowe dokonują samooceny, przeprowadzają badania wśród mieszkańców, radnych i pracowników urzędu oraz zbierają dokumentację potwierdzającą realizację tych zasad. Znak przyznawany jest na dwa lata tym jednostkom, które spełnią określone kryteria. Europejski Znak Jakości Zarządzania to prestiżowe wyróżnienie, które wzmacnia demokratyczne i efektywne zarządzanie na poziomie lokalnym, zgodne z europejskimi standardami. Program cieszy się zainteresowaniem wśród polskich samorządów. W 2023 roku FRDL ogłosiła nabór do trzeciej edycji, zachęcając gminy i powiaty do udziału w procesie oceny jakości zarządzania[57].

[57] W I edycji w Polsce certyfikaty otrzymały następujące jednostki samorządowe: 1. Urząd Gminy i Miasta w Chęcinach, woj. świętokrzyskie, 2. Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie, woj. zachodniopomorskie, 3. Starostwo Powiatowe w Krapkowicach, woj. opolskie, 4. Urząd Gminy Lesznowola, woj. mazowieckie, 5. Urząd Miejski w Obornikach, woj. wielkopolskie, 6. Urząd Miasta Piły, woj. wielkopolskie, 7. Urząd Gminy w Stoczku, woj. mazowieckie, 8. Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach, woj. śląskie, 9. Urząd Miejski w Wejherowie, woj. pomorskie. W II edycji ELoGE certyfikaty otrzymały 4 urzędy samorządowe (3 gminy i 1 powiat): Urząd Miejski w Andrychowie, woj. Małopolskie, Urząd Miejski w Dzierzgoniu, woj. Pomorskie, Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach, woj. Śląskie oraz Urząd Gminy Skrzyszów, woj. Małopolskie. W 2023 roku, w trzeciej edycji certyfikaty otrzymały 4 urzędy samorządowe (3 gminy i 1 powiat): Gmina Andrychów, Powiat Tarnogórski, Miasto Tarnowskie Góry oraz Gmina Strawczyn. Informacje za: http://bb.frdl.org.pl/eloge.

Należy pamiętać, że wdrażanie zasad *good governance* w polskich urzędach gmin i starostwach jest procesem ciągłym, wspieranym przez różnorodne inicjatywy i programy na poziomie krajowym i międzynarodowym. Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie może być Powiat Wołomiński oraz współpracujące z nim gminy, które opracowały *Strategię Rozwoju Usług Administracyjnych*. Dokument ten koncentruje się na podnoszeniu jakości, efektywności i dostępności usług administracyjnych, wpisując się w koncepcję *good governance*. Najważniejsze założenia strategii obejmują:

1. Nowoczesne zarządzanie usługami administracyjnymi oznacza wprowadzenie innowacyjnych metod i narzędzi zarządzania w administracji publicznej, mających na celu usprawnienie procesów oraz zwiększenie efektywności działania urzędów.
2. Podniesienie jakości i dostępności usług oznacza dążenie do poprawy standardów obsługi obywateli poprzez uproszczenie procedur, skrócenie czasu realizacji spraw oraz eliminację barier komunikacyjnych i architektonicznych.
3. Rozwój e-administracji wymaga zwiększenia wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w świadczeniu usług publicznych, co umożliwi obywatelom załatwianie spraw urzędowych drogą elektroniczną.
4. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego opiera się na promowaniu partnerstwa i współdziałania pomiędzy powiatem a gminami w celu realizacji wspólnych projektów oraz wymiany dobrych praktyk.
5. Zaangażowanie społeczności lokalnej, czyli aktywizacja mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych oraz uwzględnienie ich opinii i potrzeb przy planowaniu i wdrażaniu usług administracyjnych.
6. Monitorowanie i ewaluacja poprzez wprowadzenie systemu oceny realizacji strategii poprzez określenie wskaźników monitorowania oraz procedur wdrażania i nadzoru, co pozwoli na bieżące śledzenie postępów i wprowadzanie niezbędnych korekt.

Strategia jest zgodna z krajowymi dokumentami strategicznymi: Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności oraz Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2020, które kładą nacisk na stworzenie sprawnego państwa i nowoczesnej administracji publicznej. Strategia ta została przygotowana w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską, co podkreśla znaczenie partnerstwa i współpracy w realizacji zasad dobrego zarządzania.

WNIOSKI

Czy istnieje – a jeśli tak to w jakim zakresie – związek prawa do dobrej administracji i wartości etycznych? Tytuł V Karty Praw Podstawowych reguluje prawa obywatelskie, do których należy m. in. prawo do dobrej administracji (art. 41). Dzięki takiemu umiejscowieniu prawo do dobrej administracji stało się powszechnym standardem państw demokratycznych oraz tzw. pozytywną zasadą procesową i zestawem procesowych praw publicznych obowiązujących w procedurach administracyjnych przed organami Unii. Wiele ze wskazanych zasad zostało już wcześniej uregulowane w prawie krajowym – jako obowiązki pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych (art. 17 ustawy o pracownikach urzędów państwowych), pracowników korpusu służby cywilnej (art. 76 ustawy o służbie cywilnej) i pracowników samorządowych (art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz zasady postępowania procesowego wyrażone w kpa (np. art 6 i 7– zasada praworządności, art. 8 – zasada bezstronności, i równego traktowania, art. 12 i art. 35 – zasada terminowości). Realizacja prawa do dobrej administracji wymaga ukształtowania odpowiedniej postawy pracownika. Prawo do dobrej administracji wymaga zapewnienia nie tylko kompetencji merytorycznych, ale również etycznych. Zostały one wyartykułowane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Podstawę prawa do dobrej administracji stanowi zasada praworządności i bezstronności, które pozwalają na budowanie zaufania stron postępowania do administracji publicznej. Trzecią wartością, która pozwala realizować tę zasadę jest odpowiedzialność. Zorientowanie na klienta wymaga zmiany w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich jego obszarach, przy czym wartości etyczne nie powinny być ograniczane wyłącznie do kształtowania stosunku urzędników do interesantów, ale również powinny być uwzględniane w systemie motywacji i ocenie pracownika. Postawa pracownika wpływa na ocenę jakości jego pracy, kształtuje pozytywny wizerunek urzędu i buduje zaufanie do administracji publicznej oraz wpływa na możliwość realizacji prawa do dobrej administracji. System motywacyjny powinien promować profesjonalizm i wysoką jakość relacji z klientem oraz zachowania zgodne z wartościami etycznymi promowanymi przez urząd. Narzędziem wspomagającym kształtowanie takiej postawy może być kodeks etyczny.

Związek prawa do dobrej administracji i wartości etycznych

Prawo do dobrej administracji jako przejaw wartości etycznych	1. Godność i szacunek dla człowieka: Prawo to wymaga, aby administracja traktowała obywateli z szacunkiem i zapewniała im uczciwe traktowanie. To odzwierciedla etyczne wartości takie jak humanizm i równość. 2. Sprawiedliwość i bezstronność: Prawo zakłada, że decyzje administracyjne powinny być podejmowane bez uprzedzeń i w sposób sprawiedliwy. Wartości te wynikają z klasycznych zasad etyki, takich jak równość wobec prawa. 3. Transparentność: Prawo do dobrej administracji promuje jawność i dostęp do informacji, co jest zgodne z etyczną zasadą odpowiedzialności.
Wartości etyczne jako fundamenty regulacji prawnych	Prawo do dobrej administracji opiera się na takich wartościach etycznych, jak: 1. Odpowiedzialność za działania: Administracja powinna odpowiadać za swoje decyzje, co wzmacnia zaufanie obywateli. 2. Uczciwość i rzetelność: Procesy administracyjne powinny być przejrzyste, aby zapobiegać korupcji i nadużyciom. 3. Zasada proporcjonalności: Działania administracji muszą być adekwatne i konieczne, co jest przejawem etycznej wrażliwości na ograniczanie praw jednostki.
Etyczne postawy urzędników a realizacja prawa do dobrej administracji	Urzędnicy są kluczowymi podmiotami realizującymi prawo do dobrej administracji. Ich postawy etyczne decydują o tym, czy zasady takie jak sprawiedliwość, uczciwość i szacunek będą wdrażane w praktyce. Kodeksy etyczne dla administracji publicznej, jak np. Kodeks Etyki Służby Cywilnej w Polsce, wspierają urzędników w realizacji tych zasad.
Wartości etyczne w praktyce dobrej administracji	1. Prawo do wysłuchania: Wynika z zasady sprawiedliwości proceduralnej i wymaga, by każda osoba miała możliwość przedstawienia swoich racji. 2. Prawo do uzasadnienia decyzji: Decyzje administracyjne powinny być uzasadnione w sposób jasny i zrozumiały, co realizuje zasadę uczciwości. 3. Efektywność: Administracja musi działać sprawnie i efektywnie, co jest odzwierciedleniem etycznej odpowiedzialności za wykorzystanie zasobów publicznych.
Znaczenie w relacji państwo-obywatel	Wartości etyczne pomagają zbudować zaufanie obywateli do administracji publicznej, które jest kluczowe dla demokracji. Wprowadzenie zasad dobrej administracji opartej na etyce wzmacnia legitymizację działań władzy i buduje społeczeństwo oparte na praworządności.

Czy kodeksy etyki pracowników samorządowych mogą stanowić narzędzie promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji, a jeśli tak – w jakim zakresie? Kwestie etyczne obejmują zasady pozwalające na promowanie właściwych wzorców oraz wprowadzanie zasad i regulacji odpowiadających danej dziedzinie. Etyka urzędnicza kształtując postawy urzędników, pozwala na budowanie zaufania społecznego do administracji publicznej oraz praktyczną realizację prawa do dobrej administracji. Normy tworzące podstawy tak rozumianej etyki mogą mieć charakter niesformalizowany lub też mogą zostać zawarte w kodeksie etycznym. Dokument ten pozwala na uporządkowanie zachowań pracowników zgodnie z obowiązujących w administracji publicznej katalogiem wartości etycznych. 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. Jego skuteczność wynika bezpośrednio ze sposobu przygotowania i wdrożenia, a to z kolei uwarunkowane jest przez zasady dobrego rządzenia. Skuteczny kodeks etyki to dokument kształtujący obowiązki pracowników administracji publicznej wynikające z obowiązującego prawa (praworządność) z uwzględnieniem zasady otwartej polityki zarządzających i transparentności działań podejmowanych dla dobra publicznego. Zasada partycypacji opiera się na współpracy organów zarządzających z pracownikami zatrudnionymi w urzędzie oraz szeroko rozumianym otoczeniem – wszystkimi podmiotami, których kodeks może dotyczyć. Realizacja zasady koherencji i rozliczalności wymaga wprowadzenia rozwiązań umożliwiających realizację prawa do dobrej administracji – wyrażania opinii i wpływania na dobre zarządzanie. Z kolei zasada otwartości wiąże się ściśle z elastycznością kodeksu etyki i jego przejrzystością. Wymaga to sformułowania dokumentu w sposób pozwalający na wprowadzanie w nim zmian zgodnie z oczekiwaniami osób, których on dotyczy. Transparentność odnieść należy również do przejrzystości samego dokumentu – powinien on zawierać jasne standardy, kierując uwagę na wartości najważniejsze i specyficzne dla danej grupy zawodowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu norm ogólnych.

Kodeksy etyki pracowników jako narzędzie promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji

Kształtowanie kultury organizacyjnej	Kodeksy definiują standardy postępowania i wskazują wartości, jakimi powinni kierować się pracownicy samorządowi, takie jak uczciwość, odpowiedzialność, poszanowanie prawa i transparentność. Dzięki temu pomagają budować kulturę organizacyjną sprzyjającą przestrzeganiu zasad dobrej administracji.
Zapewnienie przejrzystości działań	Kodeksy zawierają zapisy dotyczące obowiązku informowania obywateli, jawności procedur administracyjnych oraz unikania konfliktów interesów. Takie normy mogą ograniczyć korupcję i nepotyzm, co wzmacnia zaufanie obywateli do administracji.
Wzmacnianie odpowiedzialności urzędników	Poprzez wskazanie standardów etycznych kodeksy podkreślają, że pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność za swoje działania. To może przyczynić się do poprawy jakości obsługi obywateli i zgodności działań administracyjnych z zasadami prawa.
Promowanie profesjonalizmu i równości	Kodeksy zachęcają do bezstronnego traktowania wszystkich obywateli, eliminując potencjalną dyskryminację. Promują również stały rozwój zawodowy, co przekłada się na większą efektywność i kompetencję pracowników

Mimo swojego potencjału kodeksy etyki nie są rozwiązaniem samowystarczalnym. Sam kodeks nie wystarczy, jeśli nie zostanie odpowiednio wdrożony i promowany w praktyce. Niewystarczające są również mechanizmy egzekwowania, w tym zwłaszcza brak sankcji za naruszenie zasad kodeksu. Aby kodeksy etyki skutecznie wspierały prawo do dobrej administracji, należy podnieść świadomość pracowników – jeśli pracownicy nie znają treści kodeksu lub nie identyfikują się z jego wartościami, jego wpływ będzie marginalny. Warto tworzyć kodeksy w sposób partycypacyjny, angażując pracowników samorządowych i społeczność lokalną, regularnie szkolić pracowników w zakresie zasad etyki i ich praktycznego zastosowania oraz zapewnić mechanizmy monitorowania i egzekwowania, takie jak system zgłaszania naruszeń czy sankcje dyscyplinarne. Należy również promować wartości kodeksu poprzez kampanie informacyjne i przykłady dobrych praktyk.

Czy kodeksy etyki pracowników samorządowych mogą stanowić narzędzie kształtowania postaw etycznych pracowników, a jeśli tak – jakie wartości etyczne powinny zostać uregulowane w kodeksach etyki? Kodeks może kształtować postawy etyczne pracowników, przy czym powinien prezentować wartości istotne dla jednostki i wskazywać pracownikom odpowiedni (pożądany) model zachowań. Powinien być elastyczny, a zatem zawsze powinien odpowiadać aktualnej sytuacji i wymaganiom otoczenia. Jednocześnie konieczne jest zachowanie równowagi wśród zasad nakazujących określone zachowania oraz ograniczających zachowania niepoprawne etycznie – przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad monitorowania przestrzegania zasad kodeksu. Normy kodeksu etyki powinny obowiązywać wszystkich urzędników bez względu na zajmowane stanowisko. Dotyczą one wykonywania obowiązków służbowych i obejmują relacje z innymi pracownikami (współpracownikami, z przełożonymi i podwładnymi) oraz z 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. Wprowadzenie kodeksu nie wystarczy, aby zawarte w nim zasady były przez pracowników przestrzegane. Etyczne zachowanie pracowników wymaga wprowadzenia zasad zarządzania etycznego, czyli kierowanie organizacją w sposób wpływający na etyczne działania pracowników. Menadżer (lider, kierownik) powinien wprowadzić do kultury organizacyjnej takie zasady jak szczerość, otwartość, uczciwość oraz jasność systemu nagradzania i karania. Kodeks etyczny powinien wskazywać właściwe sposoby postępowania w różnych sytuacjach oraz uwzględniać konsekwencje w postaci nieetycznego zachowania i odpowiedzialność osobistą pracownika za takie zachowanie.

Udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie pozwoliło stwierdzić, że kodeksy etyczne pracowników samorządowych mogą stanowić narzędzie pozwalające na kształtowanie postaw pracowników oraz promowanie zasad kształtujących prawo do dobrej administracji. Specyfika administracji publiczne i zarządzania zasobami ludzkimi, sposób organizacji pracy urzędu oraz role pełnione przez kierowników różnych szczebli powodują, że kodeksy etyczne nie pełnią takiej funkcji. Menadżerowie (liderzy, kierownicy) nie stworzyli warunków, w których kodeks etycznych traktowany był jako jeden z istotnych elementów prawa wewnętrznego. Przeprowadzona analiza treści kodeksów

pozwoliła stwierdzić, że wyznaczone w nich wartości etyczne oraz zasady i standardy postępowania mogą stanowić dobry punkt wyjścia do kształtowania postaw etycznych pracowników. Tak się jednak nie dzieje, ponieważ w treści kodeksów brakuje istotnych elementów dotyczących monitoringu i sankcji za nieetyczne postępowanie pracownika, a nawet jeśli są – traktowane są w sposób niezgodny z założeniami. W efekcie kodeksy etyczne są dokumentami martwymi. Potwierdzona została tym samym hipoteza, w której założono, że **stosowane w urzędach samorządów terytorialnych rozwiązania w zakresie kształtowania etycznej postawy pracowników administracji publicznej nie spełniły oczekiwań mieszkańców, co negatywnie wpływa na możliwość realizacji prawa do dobrej administracji.**

Badania empiryczne pozwalają stwierdzić, że pracownicy urzędów samorządów gminnych i starostw powiatowych nie są w pełni przekonani, czy kodeksy etyczne oddziałują na środowisko urzędnicze w oczekiwany sposób. Znaczna część urzędników zobowiązanych do zapoznania się z treścią kodeksu i stosowania jego zasad w praktyce – jak wynika z monitoringu przeprowadzanego w urzędach i badania ankietowego w Pruszkowie – nie zna zapisów dokumentu. Z badania wynika, że niemal 40% z Pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie nie wie, gdzie jest dostępny kodeks etyki. Pracownicy wskazali również wprost „nie znam kodeksu", „nie czytałam, więc nie wiem", „prawie nikt nie czyta tego dokumentu". Kodeks nie jest również odpowiednio promowany, ponieważ sami pracownicy podkreślają, że „powinien być szerzej popularyzowany wśród pracowników", za niezbędne uznają „przypominanie o obowiązujących zasadach co najmniej 1 raz na kwartał" oraz „szkolenia, rozmowy dotyczące Kodeksu". Ponadto „powinien być wprowadzony obowiązek przestrzegania zasad albo powinna powstać jakaś forma sprawdzania czy jest przestrzegany". Problemem nie jest tylko brak znajomości kodeksu, ale również stosunek zarządzających do jego zapisów, bowiem w opinii pracowników „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". Podobne wnioski płyną z monitoringu dokonywanego przez samorządy. Nic zatem dziwnego, że w opinii mieszkańców „kodeks jest stary i niedostosowany do obecnych warunków" i „zapisy kodeksu są martwe" (Brwinów), a „etyka to w urzędzie puste hasło i nic tego nie zmieni" (Raszyn). Wynika to z faktu, że „w kodeksie nie ma żadnych zapisów o odpowiedzialności" (Raszyn), a „za nieprzestrzeganie

kodeksu etyki pracownikowi nic nie grozi" (Brwinów). Kodeks nie spełnia swojej roli, ponieważ mieszkańcy nie tylko nie wiedzą gdzie szukać kodeksu, ale również „do kogo zgłosić, że urzędnik nie postępuje zgodnie z kodeksem" (Brwinów). Mieszkańcom brakuje przede wszystkim zapisów dotyczących odpowiedzialności pracowników: „powinny być w kodeksie zapisy dotyczące odpowiedzialności nie tylko za korupcję, ale też za niedochowanie należytej staranności" (Michałowice), „wprowadzić kary dyscyplinarne za łamanie kodeksu" (Brwinów, Raszyn), „odpowiedzialność za brak wiedzy, gdzie są składane dokumenty" (Piastów). Mieszkańcy oczekują od urzędników urzędów życzliwego i profesjonalnego podejścia, stwierdzając że „jest takie hasło „ludzka twarz administracji" (Raszyn), „w kodeksie powinien być zapis, że urzędnik powinien być przede wszystkim człowiekiem, a dopiero później urzędnikiem" (Michałowice). Oczekują zatem realizacji prawa do dobrej administracji i stosowania przez pracowników zasad etycznych.

Wnioski z analizy literatury

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Kodeks etyczny pełni funkcje wewnętrzne i zewnętrzne: pozwala na wprowadzenie i upowszechnienie wartości istotnych dla organizacji wśród pracowników oraz na upowszechnienie etycznego wymiaru funkcjonowania administracji publicznej wśród obywateli.
2. Kodeks etyczny powinien opierać się na ogólnych zasadach moralnych i zasadach ważnych dla sektora publicznego oraz uwzględniać szczególne okoliczności i potrzeby jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób może wpierać kulturę organizacyjną i proces dobrego zarządzania, buduje wiarygodność urzędników oraz pozwala na urzeczywistnienie prawa do dobrej administracji.
3. Kodeks etyczny powinien wspierać pracowników samorządowych w sprostaniu zmieniającym się oczekiwaniom społecznym, a przez to umożliwiać budowanie dobrego wizerunku publicznego i podnosić zaufanie mieszkańców do świadczonych przez administracje publiczną usług. Powinien stanowić dla pracowników drogowskaz i pomoc w rozwiązywaniu problemów etycznych oraz zrozumieniu skutków zachowania nieetycznego.

4. Dla stworzenia etycznego wymiaru administracji publicznej nie wystarczy stworzenie kodeksu etyki – jego skuteczność warunkuje powiązanie go z innymi dokumentami tworzącymi prawo wewnętrzne (procedury, regulaminy) oraz rozwiązaniami tworzącymi infrastrukturę etyczną (system szkoleń, system ocen, system wynagrodzeń, system nagród i kar).
5. Kierownik (lider, menadżer) pełni istotna rolę w kształtowaniu postawy etycznej w zarządzanej jednostce lub grupie osób. W administracji publicznej zarządzanie zasobami ludzkimi podzielone jest pomiędzy kierownika jednostki (formalna odpowiedzialność za funkcjonowanie urzędu), sekretarza (formalna odpowiedzialność w zakresie powierzonych kompetencji i faktyczne zarządzanie sprawami kadrowymi) oraz kierowników poszczególnych działów lub zespołów (odpowiedzialność za bieżącą realizację zadań i kształtowanie kompetencji). W efekcie rozmywa się odpowiedzialność za brak odpowiednich rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.
6. Promocja i upowszechnianie zasad etycznych sformalizowanych w formie kodeksu etyki leży w gestii kierownika urzędu (wprowadzenie kodeksu w drodze zarządzenia), sekretarza (stworzenie rozwiązań pozwalających na faktyczne upowszechnianie kodeksu) i kierowników działów i zespołów (informowanie o zasadach etycznych i bieżące monitorowanie ich przestrzegania). Istotna jest również postawa etyczna samego lidera (menadżera, kierownika).
7. Zadaniem lidera jest 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.

Wnioski z badań empirycznych

Przeprowadzona analiza kodeksów etyki oraz wyników badania ankietowego z mieszkańcami czterech gmin i pracowników Starostwa Powiatowego stanowi podstawę następujących wniosków:

1. Kodeksy etyczne nie realizują w pełni żadnej z przewidzianych dla nich funkcji wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie upowszechniania wartości etycznych i etycznego funkcjonowania administracji publicznej. Wprowadzenie dokumentu nie wiąże się

z jego promocją (wewnętrzną i zewnętrzną), nie jest wsparte przez system szkoleń dla pracowników.

2. Kodeksy etyczne opierają się na zasadach istotnych dla sektora publicznego, ale nie wspierają procesu dobrego zarządzania. Dokument kształtujący postawę etyczną nie jest powiązany z innymi dokumentami prawa wewnętrznego, a brak rozwiązań w zakresie monitoringu ogranicza możliwość oceny stosowania kodeksu i jego faktycznego wpływu na postawy pracowników.
3. Kodeksy etyczne mają ograniczony wpływ na etyczną postawę pracowników samorządowych, ponieważ ich wprowadzeniu nie towarzyszą żadne rozwiązania pozwalające na monitorowanie przestrzegania zasad kodeksu i sankcje za nieetyczne zachowanie. W efekcie duża grupa pracowników i mieszkańców nie zna jego zapisów, a wpływ kodeksu na jakość pracy urzędu jest mocno ograniczony.
4. Pracownicy i mieszkańcy nie znają zasad kodeksów etyki w stopniu pozwalającym im na zrozumienie znaczenia kodeksu etyki i korzyści z jego promowania. Jest to skutek braku promocji kodeksu wśród pracowników i społeczności lokalnej, a także braku zaangażowania pracowników administracji publicznej w jego promowanie.
5. Pracownicy administracji publicznej w ograniczonym stopniu przestrzegają zasad etycznych w swoich działaniach – również takich które stanowią ich ustawowe obowiązki, w tym odpowiedzialności i uprzejmości, praworządności i zaangażowania. Te zasady są ważne dla budowania dobrych relacji między urzędnikiem a mieszkańcami oraz dla zapewnienia efektywnego funkcjonowania administracji publicznej. Ograniczona w ten sposób jest możliwość realizacji prawa do dobrej administracji.
6. Kodeksy etyczne w analizowanych urzędach nie pełnią roli „żywego" dokumentu, który jest stosowany w codziennej praktyce każdego urzędu. Jest to skutek braku zaangażowania pracowników w tworzenie treści kodeksu, braku monitoringu przestrzegania wskazanych w nim zasad oraz braku ewaluacji jego treści – mimo zmian w otoczeniu.
7. W urzędach administracji samorządowej brakuje rozwiązań pozwalających na monitorowanie i raportowanie wszelkich nieetyczne działań, w zakresie niezbędnym do upewnienia się, że przestrzeganie kodeksu jest egzekwowane. Nie ma zatem pola do

dzielenia się obawami dotyczącymi kodeksu etycznego i tworzenia kultury otwartej komunikacji.

8. Kształtowanie postawy etycznej pracowników wymaga zaangażowania kierownictwa we wdrożenie zasad kodeku etyki i zapewnienie mu trwałego miejsca w strukturze urzędu. Brak wiedzy pracowników o dostępności kodeksu oraz niedostateczna wiedza na temat zasad etycznych jest efektem braku zaangażowania kierownictwa w promowanie postaw etycznych i braku poczucia odpowiedzialności za nieetyczne zachowanie pracowników.

Podsumowując, podkreślić należy, że wdrażanie wysokich standardów etycznych wymaga zaangażowania nie tylko pracowników, ale również pracodawcy i osób zarządzających. Aby kodeks etyki – zawierający sformalizowane wskazówki w zakresie obowiązujących wartości i oczekiwanych standardów postępowania – był skuteczny, konieczne jest tworzenie go z zasadą zaangażowania, przy udziale szerokiego grona przyszłych odbiorców (przy udziale debaty z mieszkańcami i pracownikami), powiązanie go z innymi dokumentami prawa wewnętrznego oraz monitorowanie przestrzegania zawartych w nim zasad. Wprowadzenie kodeksu nie zastąpi systemowych rozwiązań, których podstawowym celem będzie realizacją usług na wysokim poziomie, zgodnie z wymogami wynikającymi z prawa do dobrej administracji. Kodeksy etyczne mogą stać się skutecznym narzędziem realizacji prawa do dobrej administracji. Aby jednak tak się stało, kodeks etyczny powinien zostać mocno osadzony w infrastrukturze etycznej, wynikającej z kultury organizacyjnej administracji publicznej i stworzonego w danej jednostce klimatu organizacyjnego.

REKOMENDACJE

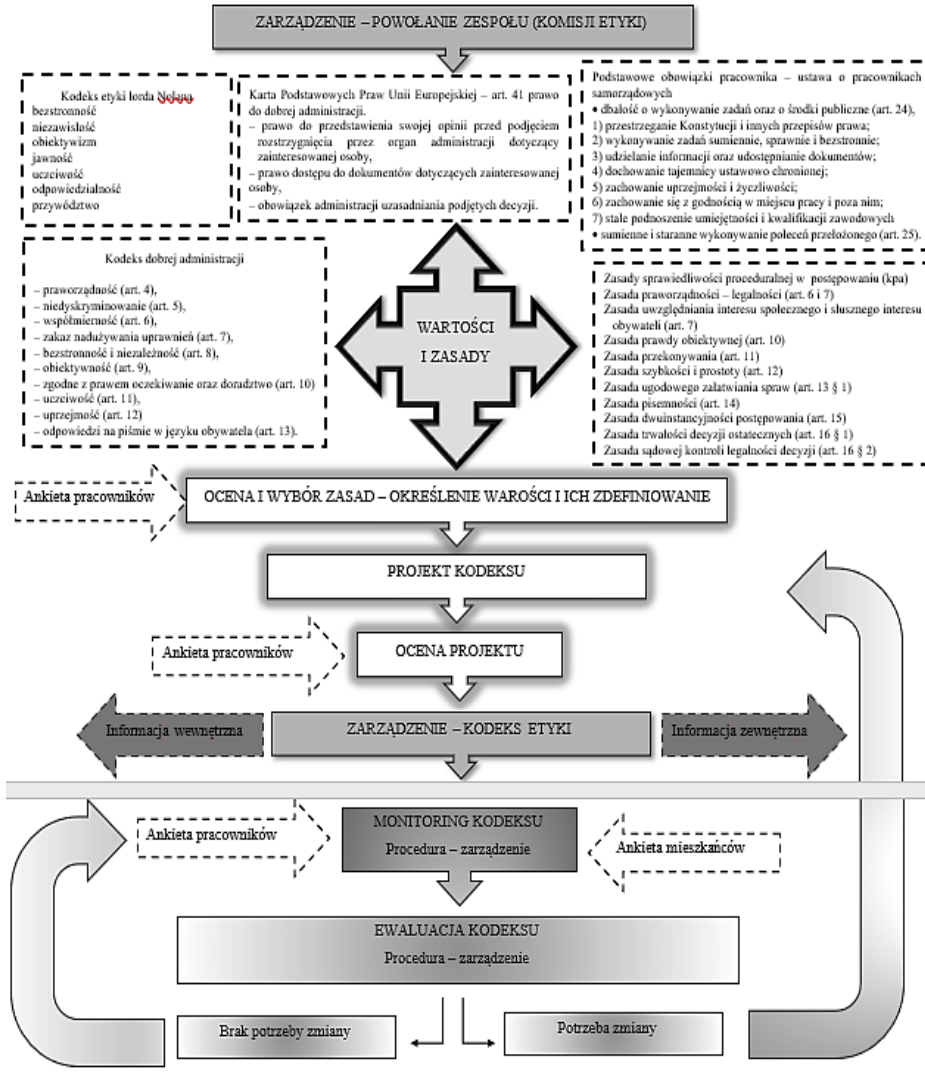
Przeprowadzona analiza treści kodeksów pozwoliła stwierdzić, że stanowić one mogą doskonałe wsparcie dla administracji publicznej w realizacji prawa do dobrej administracji. Wskazane drobne uchybienia w definiowaniu treści zasad nie wpływają w zasadniczy sposób na ogólną ocenę. Niestety, jak wykazało badanie ankietowe, stworzone narzędzie nie jest wykorzystywane w praktyce. Kierownicy jednostek, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, przygotowali dokument, który w założeniu powinien kształtować oczekiwane postawy pracowników samorządowych. Przewidziane zostały zarówno zasady, których pracownicy powinni przestrzegać, jak też zakazy dotyczące zachowań uznawane za nieetyczne. Niestety w ograniczonym stopniu zostały przewidziane sankcje za nieprzestrzeganie zasad etycznych – począwszy od braku kontroli (monitoringu) ich przestrzegania, poprzez wskazanie procedur działania w przypadku zauważenia nieprawidłowości w zachowaniu pracowników, aż po brak sankcji dla osób zachowujących się nieetycznie.

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. Wskazywane są również sankcje za niedostosowanie się do stawianych pracownikom wymagań.

PROCEDURA TWORZENIA KODEKSU ETYKI – PARTYCYPACJA WEWNĘTRZNA I ZEWNETRZNA

Na podstawie przeprowadzonej analizy Kodeksów etyki oraz wskazanych rekomendacji przygotowany został model tworzenia i wprowadzenia Kodeksu etyki w administracji samorządowej. Uwzględnia on wszystkie wskazane wcześniej elementy proponowanej procedury postępowania, uwzględniając proponowane zmiany do dotychczas funkcjonujących Kodeksów etyki. Wskazany model może zostać również wykorzystany do stworzenia tych dokumentów w gminach, które dotychczas nie wprowadziły Kodeksów etyki – również w pozostałych gminach powiatu pruszkowskiego (miasto Pruszków oraz gmina Nadarzyn).

Model tworzenia Kodeksu etyki



W proponowanym modelu szczególna uwaga zwrócona została w pierwszej kolejności na zakres Kodeksu i uwzględnienie w nim wartości wynikających z prawa do dobrej administracji, ogólnych wartości etycznych wynikających m. in. z EKDA oraz zasad i wartości wynikających z obowiązków nałożonych na pracowników. Tym samym w kodeksie powinny znaleźć się zarówno zasady i wartości proceduralne (praworządność, bezstronność, obiektywizm, neutralność polityczna,

jawność i ochrona tajemnicy), jak też społeczne oczekiwania wobec pracowników samorządowych (sumienność, rzetelność, odpowiedzialność, uprzejmość i życzliwość). Podkreślono również znaczenie aktywnego włączenia pracowników w tworzenie Kodeksu etyki i jego ewaluację. Za niezbędne uznano również włączenie w proces oceny stosowania zasad zawartych w Kodeksie etyki wszystkich mieszkańców.

UDOSTĘPNIANIE KODEKSU ETYKI I PROMOCJA ZASAD W NIM ZAWARTYCH – ASPEKT WEWNĘTRZNY I ZEWNĘTRZNY

Aspekt wewnętrzny:

1. **Szkolenia i warsztaty dla pracowników.** Zorganizowanie regularnych szkoleń oraz warsztatów dla pracowników urzędów, w których szczegółowo omówione będą zasady zawarte w Kodeksie Etyki. Szkolenia powinny obejmować przykłady praktyczne, jak te zasady stosować w codziennej pracy oraz jak reagować w sytuacjach, które mogą budzić wątpliwości etyczne.
2. **Włączenie Kodeksu etyki do dokumentów wewnętrznych.** Kodeks etyki powinien stać się częścią obowiązkowych materiałów dla nowych pracowników gminy, w tym wprowadzający dokumenty (np. podręczniki pracownicze, regulaminy). Dodatkowo, może być umieszczony w wewnętrznych systemach informacyjnych (np. intranet).
3. **Wprowadzenie systemu monitorowania i oceny przestrzegania zasad**. Należy opracować procedury monitorowania przestrzegania Kodeksu etyki, w tym możliwość anonimowego zgłaszania przypadków naruszenia zasad etycznych. Powinna zostać również wdrożona procedura oceny przestrzegania etyki przez pracowników, np. poprzez cykliczne badanie ich opinii na temat przestrzegania zasad.
4. **Przykład idzie z góry.** Władze samorządowe, w tym wójt, burmistrz, prezydent oraz starosta, powinni pełnić rolę liderów w przestrzeganiu Kodeksu etyki. Należy zapewnić, aby osoby na najwyższych stanowiskach publicznie i konsekwentnie stosowały zasady etyczne w swojej codziennej pracy, stanowiąc wzór do naśladowania dla innych.

Aspekt zewnętrzny:

1. **Publikacja Kodeksu etyki na stronie internetowej.** Kodeks Etyki powinien być łatwo dostępny dla obywateli, np. poprzez jego opublikowanie na oficjalnej stronie internetowej gminy. Należy zadbać o to, aby mieszkańcy mieli łatwy dostęp do dokumentu, który wyjaśnia zasady etyczne obowiązujące pracowników gminy – najlepiej w zakładce poświęconej etyce.
2. **Kampanie informacyjne i edukacyjne**. Organizowanie kampanii informacyjnych skierowanych do mieszkańców gminy, mających na celu zwiększenie świadomości o zasadach etycznych, które obowiązują w administracji samorządowej. Może to obejmować np. broszury, plakaty, spoty radiowe lub telewizyjne, a także prezentacje na zebraniach sołeckich i publicznych konsultacjach.
3. **Zachęcanie do zgłaszania nieetycznych zachowań**. Uruchomienie zewnętrznych kanałów komunikacji, które umożliwią obywatelom zgłaszanie przypadków naruszenia etyki w działalności gminy. Może to być np. specjalna skrzynka e-mailowa, platforma internetowa, czy infolinia, umożliwiająca anonimowe i bezpieczne zgłaszanie takich przypadków.
4. **Współpraca z organizacjami społecznymi i mediami**. Należy nawiązać współpracę z organizacjami pozarządowymi, radami osiedlowymi i innymi grupami społecznymi w celu wspólnego promowania zasad etyki i odpowiedzialności w życiu publicznym. Dodatkowo, media lokalne mogą pomóc w szerzeniu wiedzy na temat Kodeksu etyki poprzez artykuły, wywiady, czy inne formy publikacji.
5. **Promowanie transparentności działań samorządu**. Regularne publikowanie raportów na temat działań samorządu, w tym decyzji, przetargów, budżetów, oraz przestrzegania zasad etyki w działalności administracyjnej, co podkreśli zaangażowanie samorządu w transparentność i uczciwość w relacjach z mieszkańcami.
6. **Nagrody i wyróżnienia za przestrzeganie etyki**. Organizowanie corocznych nagród lub wyróżnień dla pracowników samorządu, którzy w szczególny sposób przyczynili się do promowania i przestrzegania zasad etycznych. Może to być również sposób na docenienie postaw prospołecznych i transparentnych działań.

Rekomendacje dla samorządu gminy w zakresie udostępniania Kodeksu Etyki i promocji zasad w nim zawartych – w kontekście zasad *good governance* powinna obejmować również – obok wskazanych dotychczas rozwiązań obejmować również:

1. **Zwiększenie dostępności Kodeksu etyki.** Samorządy powinny udostępniać Kodeks etyki w lokalnych punktach (urząd, biblioteki, świetlice) dla osób preferujących wersje drukowane.
2. **Promocja zasad Kodeksu etyki**. Wprowadzenie systemu mentoringowego, w którym starsi i doświadczeni pracownicy instytucji publicznych mogą dzielić się swoją wiedzą o etyce w zarządzaniu z nowymi pracownikami i radnymi.
3. **Zachowanie transparentności i przejrzystości działań. Publikowanie sprawozdań z przestrzegania Kodeksu Etyki:** Regularne publikowanie raportów na temat przestrzegania Kodeksu zawierających przykłady dobrych praktyk oraz przypadków, w których zasady etyczne zostały naruszone i jakie działania zostały podjęte w celu ich naprawienia.
4. **Włączenie zasad Kodeksu Etyki do codziennych procedur administracyjnych – Integracja z procedurami urzędowymi.** Zasady Kodeksu powinny być włączone w procedury administracyjne (procesy rekrutacyjne, podejmowanie decyzji czy ustalanie budżetów). Każdy pracownik powinien być świadomy, jak zasady etyczne wpływają na codzienną pracę gminy.
5. **Zwiększenie zaangażowania obywateli**
   - **6.1. Konsultacje publiczne:** Wprowadzenie regularnych konsultacji dotyczących Kodeksu etyki, w których mieszkańcy będą mieli możliwość zgłaszania swoich uwag i propozycji dotyczących etycznych aspektów zarządzania gminą.
   - **6.2. Inicjatywy obywatelskie:** Zachęcanie mieszkańców do podejmowania działań na rzecz etyki i dobrego zarządzania w gminie, poprzez np. organizowanie konkursów, programów stypendialnych lub innych inicjatyw społecznych, które promują odpowiedzialność obywatelską.
6. **Ocena efektywności działań**
   - **6.3. Wskaźniki sukcesu:** Określenie konkretnych wskaźników oceny efektywności działań w zakresie przestrzegania Kodeksu etyki, takich jak liczba zgłoszeń naruszeń, poziom satysfakcji pracowników i mieszkańców, a także liczne przypadki wdrażania dobrych praktyk.
   - **6.4. Niezależna ocena:** Wprowadzenie niezależnej oceny przestrzegania zasad etycznych przez instytucje zewnętrzne (np. organizacje pozarządowe) w celu zachowania obiektywności i rzetelności w ocenie działań gminy.

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. We wszystkich analizowanych przypadkach nie zostały wprowadzone mechanizmy pozwalające na promowanie postawy etycznej wśród pracowników samorządowych. Pracownicy po podpisaniu oświadczenia nie uczestniczą w żadnej formie monitorowania przestrzegania zasad zawartych w Kodeksie etyki. W ograniczonym stopniu są również oceniani pod kątem realizacji tych zasad – nawet jeśli przestrzeganie zasad etycznych jest uwzględniane jako kryterium w ocenie pracownika – to informację o takim rozwiązaniu zawiera jedynie Kodeks etyki z gminy Brwinów. Tymczasem, jak podkreśla A. Stanek (2008) „Zgodność postępowania z kodeksem etycznym powinna być brana pod uwagę przy okresowej ocenie pracownika. świadomość jej uwzględniania w ocenie ogólnej pracownika powinna wpływać pozytywnie na pogłębianie przez niego znajomości kodeksu oraz przestrzeganie jego zasad" (s. 262).

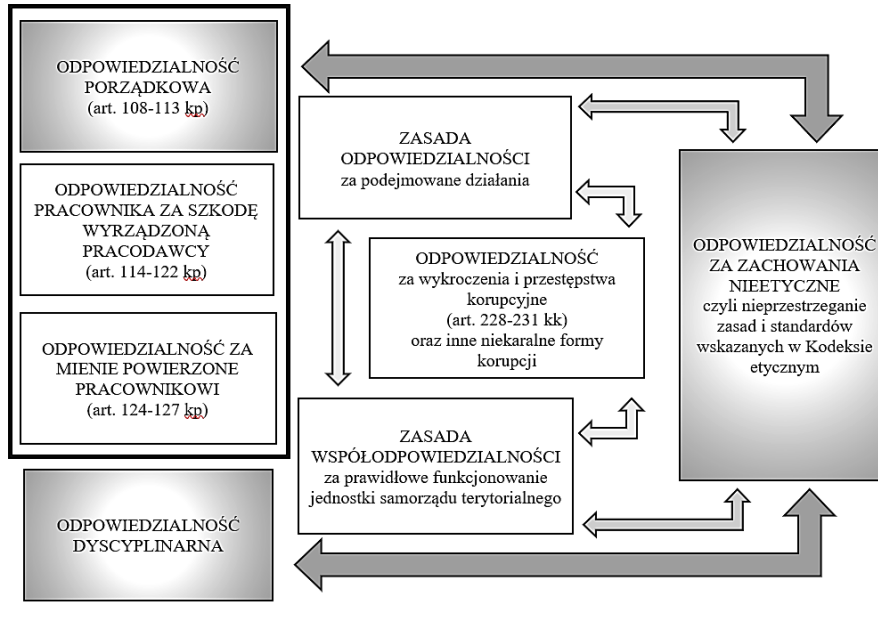
REKOMENDACJA

Rekomendowane jest stworzenie mechanizmów pozwalających na wzmocnienie roli norm etycznych w kształtowaniu postaw etycznych pracowników samorządowych. Może to być prosty zapis w kodeksie etyki – taki jak zmieszczony został we wspomnianym Kodeksie etyki w gminie Brwinów. Jednoznaczne powiązanie przestrzegania standardów etycznych z cyklicznie dokonywaną oceną pracowniczą – poprzez umieszczenie odpowiedniej informacji w treści kodeksu etyki – stanowiło będzie bodziec wzmacniający oczekiwania stawiane pracownikom w tym zakresie. Istotne jest również faktyczne powiązanie Regulaminu oceny i kodeksu etyki poprzez uwzględnienie w nim zakresu odpowiedzialności – zarówno w postaci wskazania jej zakresie w treści kodeksu, jak też przygotowania odpowiedniej procedury. Ustawowo nałożony na administrację samorządową obowiązek przeprowadzania okresowej oceny pracowników powoduje, że jest to jedna z najbardziej znanych procedur. Ocena postępowania etycznego (zgodnie z kodeksem etyki powinna być elementem okresowej oceny pracownika) i powinna odbywać się w formie oceny 360^{O} (samoocena, ocena współpracowników, ocena przełożonego, ocena mieszkańców). Wydaje się, że powiązanie jej oceny zachowania etycznego z oceną ogólną pracownika wpłynie pozytywnie na pogłębianie wiedzy na temat kodeksu etyki.

Odpowiedzialność z tytułu nieetycznego zachowania pracownika urzędu
Stopień przestrzegania przepisów niniejszego Kodeksu etyki stanowi jeden z elementów okresowej oceny pracownika, dokonywanej zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych

W Kodeksach etycznych odpowiedzialność rozumiana jest jako zasada etyczna (często określana również pojęciem współodpowiedzialności) oraz odpowiedzialność za zachowania nieetyczne. Najobszerniejszą część w każdym z analizowanych kodeksów zajmuje prezentacja zasad i wynikających z nich standardów postępowania pracowników samorządowych (sposobu wykonywania zadań). dotyczy to również odpowiedzialności za podejmowane działania. Odpowiedzialność za nieetyczne zachowanie wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów jej egzekwowania. Tymczasem we wszystkich Kodeksach etyki znajduje się zapis, zgodnie z którym pracownik samorządowy za naruszenie obowiązków ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną – bez żadnego dodatkowego wyjaśnienia.

Model odpowiedzialności pracownika samorządowego



Odpowiedzialność porządkowa wiąże się z ponoszeniem konsekwencji osobistych i materialnych z powodu naruszenia ciążących na nim obowiązków pracowniczych. Kwestie te zostały uregulowane w Kodeksie pracy (art. 108-113), a przesłankami pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności jest naruszenie obowiązków pracowniczych wskazanych w obowiązujących przepisach (Kodeks pracy, regulamin pracy, umowa o pracę) w sposób zawiniony (wina umyślna lub nieumyślna). Naruszenie zasad etycznych wiąże się z nieprzestrzeganiem porządku pracy za które mogą być nałożone kary o charakterze niemajątkowym (nagana lub upomnienie) i majątkowym (kary pieniężne w przypadku przewinień większej wagi) (Szulikowski, 2012).Odpowiedzialność dyscyplinarna również wiąże się z naruszeniem obowiązków ustawowych, ale nie związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów Kodeksu pracy (Borczyk, 2004). Dotyczy to m. in naruszenia obowiązków wskazanych w art. 24-25 ustawy o pracownikach samorządowych, które pozostają w ścisłym związku z zasadami etycznymi i standardami postepowania wskazanymi w Kodeksie etyki. Pociągnięcie do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej przewiduje również art. 38 kpa. Na karę narażony jest pracownik, który nie załatwi sprawy w ustawowym terminie i nie zawiadomi strony o niezałatwieniu strony (ze wskazaniem nowego terminu) Konsekwencje złamania zasady praworządności zależą od pracodawcy oraz statusu pracownika, miejsca i podstawy zatrudnienia. Dodatkowo pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność karną za przestępstwa i wykroczenia o charakterze korupcyjnym. W Kodeksach etycznych – z wyjątkiem gminy Brwinów, w której Kodeks jest elementem regulaminu pracy – nie określono zakresu sankcji, ani sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia Kodeksu etyki.

REKOMENDACJA

Rekomenduje się rozszerzenie części kodeksu o wskazanie rozwiązań związanych bezpośrednio z naruszeniem zasad wskazanych w Kodeksie etyki oraz powołanie – na wzór Komisji dyscyplinarnych – dodatkowej Komisji do spraw Etyki. Warte uwagi, ale niewystarczające wydaje się rozwiązanie zawarte w Kodeksie etyki powiatu pruszkowskiego, w którym oceny postępowania pracownika dokonuje jednoosobowo Sekretarz Powiatu – osoba odpowiedzialna za wdrożenie Kodeksu. Podobnie niewystarczająca wydaje się procedura

poinformowania Starosty o naruszeniu prawa – bez wskazania dalszego postępowania w takim przypadku. Brakuje również – co nie stanowiłoby powtórzenia zasad zawartych w prawie – wskazania grożących pracownikowi sankcji.

Postępowanie w związku z naruszeniem zasad określonych w Kodeksie

1. *Pracownik obowiązany jest przestrzegać postanowień Kodeksu i kierować się jego zasadami.*
2. *Pracownik ponosi odpowiedzialność porządkową zgodnie z przepisami Kodeksu pracy.*
3. *Postępowanie w przypadku podejrzenia naruszenia zasad Kodeksu etyki przeprowadzane jest zgodnie z procedurą stanowiącą załącznik do niniejszego Kodeksu etyki.*

Odpowiedzialność za naruszenie zasad Kodeksu etyki - PROCEDURA

Postępowanie w związku z naruszeniem zasad określonych w Kodeksie

4. Pracownik obowiązany jest przestrzegać postanowień Kodeksu i kierować się jego zasadami.
5. Pracownik ponosi odpowiedzialność porządkową zgodnie z przepisami Kodeksu pracy.
6. **W przypadku naruszenia przez pracownika zasad Kodeksu etyki lub podejrzenia zaistnienia takiej sytuacji, bezpośredni przełożony zobowiązany jest do przeprowadzenia rozmowy z pracownikiem, w zakresie wynikającym z charakteru nieetycznego zachowania. Z rozmowy sporządzana jest notatka, w której znajdują się wyjaśnienia pracownika dotyczące przyczyny i przebiegu nieetycznego zdarzenia. Notatka przekazywana jest niezwłocznie, za pośrednictwem Sekretarza do kierownika urzędu oraz Komisji Etyki.**
7. W przypadku podejrzenia o naruszenie postanowień Kodeksu przez pracownika wyjaśnienie sprawy prowadzi ~~Sekretarz~~ **Komisja Etyki. Podczas przeprowadzonego postępowania Komisja Etyki stwierdza, czy doszło do naruszenia zasad Kodeksu. O wynikach postępowania Komisja Etyki zawiadamia pisemnie pracownika, Sekretarza i kierownika jednostki (starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta).**
8. W razie potwierdzenia się naruszenia postanowień Kodeksu przez pracownika, ~~Sekretarz może~~ **Komisja Etyki zobowiązana jest podjąć decyzję o dalszym postępowaniu, w tym** zastosowaniu kar porządkowych i dyscyplinarnych przewidzianych przepisami prawa. **Komisja może nałożyć jedną lub kilka z następujących kar:**
    - upomnienie,
    - nagana,
    - kara pieniężna.
9. **Pracownikowi przysługuje odwołanie do Sekretarza.**
10. W przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień Kodeksu mającego jednocześnie znamiona przestępstwa, **Komisja Etyki** ~~Sekretarz~~ zawiadamia o tym fakcie ~~Starostę~~ **kierownika jednostki lub odpowiednie organy ściągania. Postępowanie w tej sprawie odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.**

Warto zwrócić uwagę na rozwiązanie zaproponowane w Kodeksie etyki w Starostwie Powiatowym. Zaproponowano w nim, że *w przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień Kodeksu mającego jednocześnie znamiona przestępstwa, Sekretarz zawiadamia o tym fakcie Starostę.* Jest to zbyt duże uproszczenie, ponieważ takie rozwiązanie może zostać przyjęte jedynie w przypadku, kiedy przestępstwo wiąże się ze ściganiem sprawcy na wniosek. Nie ma zastosowania w tym przypadku treść art. 304 § 1 kpk (Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa), zgodnie z którym istnieje społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub Policji nałożony na każdego, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu – taki obowiązek ciąży na każdym pracowniku, który wszedł w posiadanie informacji o popełnieniu przestępstwa przez innego pracownika urzędu. Wyrażenie „społeczny obowiązek" oznacza, że niezłożenie takiego zawiadomienia nie wiąże się z ponoszeniem przez pracownika odpowiedzialności karnej. W odniesieniu do samorządu zastosowanie znajduje obowiązek prawny wynikający z treści art 304 § 2 kpk, zgodnie z którym „Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa". Oznacza to, że Komisja Etyki, kierownik działu, Sekretarz i kierownik jednostki nie mogą ograniczać się do wykorzystania wewnętrznych procedur związanych z odpowiedzialnością pracownicza, ale zobowiązani są do dokonania zgłoszenia do odpowiednich służb (Policja, a w przypadku korupcji – również CBA).

PROCEDURA POSTĘPOWANIA W PRZYPADKU ZACHOWAŃ O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM

Kodeksy etyczne są ważnym elementem eliminowania z postawy pracowników samorządowych zachowań nieetycznych. Dotyczy to również korupcji oraz praktyk, które określane są mianem niekaralnych form korupcji – głównie nepotyzmu i kumoterstwa (CBA, 2011). Zgodnie z art. 1 § 1 kk „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia". A zatem w przypadku korupcji można mówić zarówno o popełnianiu czynów objętych kryminalizacją

(przestępstwa korupcji w Rozdziale XXIX kk "Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego"), jak też podejmowania działań ocenianych negatywnie jedynie przez normy etyczne. Dlatego też w treści każdego Kodeksu etyki „O korupcji możemy mówić w dwóch jej najważniejszych wymiarach: etycznym i prawnym. Widziana od strony etyki, korupcja wiąże się z demoralizacją w strefie władzy publicznej i w stosunku społeczeństwa do władzy. Kiedy mówimy o korupcji w aspekcie prawnym, mamy na myśli przede wszystkim nielegalność określonych zachowań (np. wpływania w sposób zakazany prawem na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej - zarówno kolegialne, jak i jednoosobowe) (Wypych, b.d., s. 1).

Należy zwrócić uwagę, że korupcja wiąże się z działaniem funkcjonariuszy publicznych oraz pracowników pełniących funkcje publiczne. Definicja legalna funkcjonariusza publicznego została uregulowana w art. 115 § 13 pkt 4 kk, wskazując, że funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Osoba pełniąca funkcję publiczną z kolei „ma wynikający z jego publicznoprawnego umocowania w strukturze danej organizacji (a nie przypadkowy) wpływ na podejmowane tam decyzje (niekoniecznie w znaczeniu decyzji administracyjnych), a ten wpływ ma lub może mieć odbicie w sferze publicznej. Przyjąć więc należy, że każdy z pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych może być zaliczany do funkcjonariuszy publicznych. Każdy z nich bowiem ma wpływ na pracę i politykę urzędu, nawet pośredni. Na pewno natomiast nie można zaliczyć do grupy pracowników będących funkcjonariuszami publicznymi osób zatrudnionych w urzędach samorządowych na stanowiskach pomocniczych i obsługi – te osoby bowiem pełnią funkcje czysto usługowe" (Culepa, 2016; NSA I OSK 3074/15).

Bardzo dobre rozwiązanie zastosowano w Kodeksie etyki w gminie Michałowice. W treści dokumentu znalazło się miejsce na uregulowanie rejestru korzyści obowiązującego wszystkich pracowników samorządowych. Tym samym powiązano kwestie korupcji z zachowaniem etycznym pracownika urzędu. Również w tym przypadku nie zostały uwzględnione przepisy art. 304 § 2 kpk i obowiązku zgłaszania zachowań korupcyjnych po uzyskaniu takiej

informacji przez pracownika, bezpośredniego przełożonego, kierownika referatu lub Sekretarza.

REKOMENDACJA

Rejestr Korzyści
1. Tworzy się Rejestr Korzyści, zwany dalej Rejestrem.
2. Rejestr prowadzony jest w ……..
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 ……; wzór deklaracji stanowi załącznik do Kodeksu Etyki.
9. Sprawdzenia złożonej Deklaracji Rejestru Korzyści dokonuje Kierownik …… 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 …….. lub osoba przez niego upoważniona przekazuje informacje Sekretarzowi, 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 …… lub osobę przez niego upoważnioną.

Postępowanie w przypadku wystąpienia sytuacji niosącej znamiona nadużycia, incydentu o charakterze korupcyjnym polega na każdorazowym przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego.
W toku postepowania wyjaśniającego umożliwia się pracownikowi, którego zarzut dotyczy, przedstawienie swojego stanowiska w sprawie.
W przypadku stwierdzenia zdarzenia niosącego znamiona nadużycia lub zdarzenia o charakterze korupcyjnym, Komisja przekazuje swoje ustalenia Kierownikowi Urzędu w celu powiadomienia organów ścigania.
W przypadku potwierdzenia zaistnienia zdarzenia, które nie powoduje konieczności powiadamiania organów ścigania, Kierownik Urzędu wyznacza osobę odpowiedzialną za określenie, wdrożenie i monitorowanie skuteczności działania środków zaradczych w celu zapobieżenia wystąpienia niepożądanych zjawisk w przyszłości.

Weryfikacja zgłoszenia i przekazanie informacji o jego treści kierownictwu instytucji, podjęcie wszelkich niezbędnych działań, których celem jest zapobiegnięcie wystąpieniu nieprawidłowości lub ograniczenie szkód, jeśli dana nieprawidłowość zaistniała (o ile jest to możliwe w ramach własnych zasobów i uprawnień danego urzędu), – podjęcie wszelkich niezbędnych działań mających na celu zawiadomienie przez urząd właściwych organów w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa, – bezwzględna ochrona sygnalisty oraz reagowanie w przypadku podjęcia wobec niego działań odwetowych, – informowanie pracowników urzędu o zasadach funkcjonowania wewnętrznych kanałów zgłoszeniowych oraz promowanie aktywnej i odważnej postawy w przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości.

12. Pracownik Urzędu obowiązany jest poinformować przełożonego o nieprawidłowościach i nadużyciach, które mogą stanowić naruszenie prawa lub negatywnie oddziaływać na postrzeganie …….. przez mieszkańców.
Oprócz ustanowienia kanałów zgłoszeniowych należy także stworzyć skuteczny system ochrony sygnalistów, który zagwarantuje: – zachowanie w poufności tożsamości sygnalisty, – ochronę rejestru zgłoszeń i wszelkich informacji dotyczących zgłoszeń przed nieautoryzowanym dostępem, – ochronę sygnalisty przed działaniami odwetowymi. Instytucja powinna także promować wśród pracowników właściwe rozumienie roli sygnalisty w ochronie interesu publicznego.
13. Obowiązek dokonania pisemnego zgłoszenia do Rejestru nie dotyczy tych pracowników Urzędu, 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.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązanie zaproponowane w Kodeksie etyki w Starostwie Powiatowym. Zaproponowano w nim, że *w przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień Kodeksu mającego*

jednocześnie znamiona przestępstwa, Sekretarz zawiadamia o tym fakcie Starostę. Jest to zbyt duże uproszczenie, ponieważ takie rozwiązanie może zostać przyjęte jedynie w przypadku, kiedy przestępstwo wiąże się ze ściganiem sprawcy na wniosek. Nie ma zastosowania w tym przypadku treść art. 304 § 1 kpk (Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa), zgodnie z którym istnieje społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub Policji nałożony na każdego, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu – taki obowiązek ciąży na każdym pracowniku, który wszedł w posiadanie informacji o popełnieniu przestępstwa przez innego pracownika urzędu. Wyrażenie „społeczny obowiązek" oznacza, że niezłożenie takiego zawiadomienia nie wiąże się z ponoszeniem przez pracownika odpowiedzialności karnej. W odniesieniu do samorządu zastosowanie znajduje obowiązek prawny wynikający z treści art 304 § 2 kpk, zgodnie z którym „Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa". Oznacza to, że Komisja Etyki, kierownik działu, Sekretarz i kierownik jednostki nie mogą ograniczać się do wykorzystania wewnętrznych procedur związanych z odpowiedzialnością pracowniczą, ale zobowiązani są do dokonania zgłoszenia do odpowiednich służb (Policja, a w przypadku korupcji – również CBA).

We wskazanym rozwiązaniu na podkreślenie zasługuje fakt, że Rejestr korzyści obowiązuje wszystkich pracowników samorządowych – a zatem jest znacznie bardziej skutecznym narzędziem antykorupcyjnym niż rejestr prowadzony przez PKW i obejmujący jedynie wybraną grupę osób (art. 12 ust. 8 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Wskazany został zakres obowiązków, minimalny próg wartości oraz wyłączenia rzeczowe z obowiązku zgłaszania korzyści. Niewystarczające jest jednak ustalenie sankcji za nieprzestrzeganie nałożonego na pracowników obowiązku – za świadome zatajenie faktu zgłoszenia korzyści przewidziane zostały wyłącznie konsekwencje porządkowe i dyscyplinarne. Nie został wskazane – ani w odniesieniu do kierownika i Sekretarza, ani do współpracownika, który dowiedział się

o zatajeniu korzyści – obowiązek zgłoszenia podejrzenia o możliwości popełnienia przestępstwa (zgodnie z art. 304 § 1 i 2 kpk).

Przeciwdziałanie korupcji jest zadaniem administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Już w 1996 roku w Programie działań w walce z korupcją (Rezolucja Nr (97) 24) stwierdzono że „korupcja podważa zaufanie obywateli do demokracji, prowadzi do erozji praworządności, stanowi zaprzeczenie praw człowieka oraz utrudnia rozwój społeczny i ekonomiczny". Na państwa UE nałożony został obowiązek podejmowania działań zapobiegających korupcji i promowania etycznych wzorce postępowania. Jednym z istotnych rozwiązań było wprowadzenie przywołanego wcześniej obowiązku prawnego zgłaszania przestępstwa korupcji. Korupcja jest bowiem przestępstwem ściganym z urzędu i podlega karze, która uregulowana została w art. 228-231 oraz art.250a i art.296a-b kk (Wypych, b.d.). A zatem – zgodnie z wytycznymi CBA – dotyczy to również sytuacji kiedy „pracownik zgłosi bezpośredniemu przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa fakt złożenia propozycji korupcyjnej lub próbę wręczenia korzyści". W antykorupcyjnym poradniku dla urzędników wskazano również wprost, że „Złożenie propozycji lub próbę wręczenia korzyści potraktuj jako fakt zaistnienia przestępstwa. Możesz dokonać ujęcia interesanta, czyli tzw. zatrzymania obywatelskiego (np. przy pomocy służby ochrony). (…) Opisz zdarzenie w notatce służbowej dla przełożonego, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?)" (CBA, 2015). W takim przypadku pracownik zachowujący się nieetycznie ponosi nie tylko odpowiedzialność dyscyplinarną, ale również karną.

Obowiązek zgłaszania nadużyć i role sygnalisty w tym obszarze podkreśla również CBA w Wytycznych antykorupcyjnych dla administracji publicznej (CBA, 2020). W zakresie zgłaszania korupcji należy zwrócić uwagę na cztery powody takiego działania: społeczny obowiązek, prawny obowiązek, pomoc organom ścigania oraz ochrona współpracowników lub ochrona samego siebie. Zgodnie z art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego każdy, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Ponadto zgodnie z art. 304 § 2 tego kodeksu instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez

ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. W instytucjach administracji rządowej i samorządowej należy ponadto ustanowić wewnętrzne kanały zgłoszeniowe umożliwiające dokonanie zgłoszenia (osobiście, na piśmie lub w formie elektronicznej) przestępstwa lub nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu, które gwarantować będą ochronę tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia (sygnalisty) oraz uniemożliwią uzyskanie do nich nieautoryzowanego dostępu. Obsługę wewnętrznych kanałów zgłoszeniowych powinien zapewniać wyznaczony pracownik.

PROCEDURA ZGŁASZANIA DZIAŁAŃ NIEETYCZNYCH

Wspomniano, że odpowiedzialność w Kodeksach etyki wiąże się również z zasadą odpowiedzialności (współodpowiedzialności). Z punktu widzenia dokonywanej oceny warto zwrócić uwagę na kwestie wspierania działań usprawniających pracę urzędu poprzez przeciwdziałanie powstawaniu i eliminowanie nieprawidłowości nie tylko w pracy własnej, ale również innych pracowników – również poprzez zgłaszanie zauważonych nieprawidłowości i zachowań nieetycznych. 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. Skuteczność działania Kodeksu jest tym większa, im większy będzie sprzeciw pracowników przeciwko łamaniu obowiązujących zasad. Podkreślić przy tym należy, że nieprawidłowym rozwiązaniem jest oczekiwanie od pracowników wyłącznie zgłoszeń osobistych i wykluczenie form anonimowych. W opracowanej procedurze powinny być uwzględniane wszystkich form zgłaszania zachowań nieetycznych i zapewnienie pracownikom możliwości zachowania anonimowości.

REKOMENDACJA

W każdym urzędzie powinna zostać opracowana procedura zgłaszania i dokumentowania zdarzeń związanych nie tylko z łamaniem prawa lub działań o charakterze korupcyjnym, ale również zgłaszania zachowań nieetycznych[58]. W tym celu powinny zostać stworzone rozwiązania uwzględniające specyfikę danego urzędu i obowiązujące w nim reguły. Zasadne jest zatem stworzenie regulaminu zgłaszania zachowań nieetycznych – z uwzględnieniem rejestru takich incydentów. Takie rozwiązanie pozwoli na ustalenie obszarów ryzyka i odpowiednie reagowania pozwalające na wyeliminowanie lub co najmniej ograniczenie takich zachowań w przyszłości.

Postępowanie w związku ze zgłaszaniem naruszenia zasad określonych w Kodeksie

1. *Każdy pracownik zobowiązany jest do zgłaszania podejrzenia zachowania nieetycznego.*
2. *Postępowanie w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad Kodeksu etyki przez współpracowników, podwładnych lub przełożonych przeprowadzane jest zgodnie z procedurą stanowiącą załącznik do niniejszego Kodeksu etyki.*

Postępowanie w związku ze zgłaszaniem naruszenia zasad określonych w Kodeksie - PROCEDURA

1. Każdy pracownik zobowiązany jest do zgłaszania podejrzenia zachowania nieetycznego bezpośredniemu przełożonemu lub kierownikowi. W przypadku, gdy nadużycie dotyczy bezpośredniego przełożonego – pracownik informuje o zdarzeniu Sekretarza, członków Komisji Etyki lub kierownika jednostki.
2. Zgłoszenie może być dokonane osobiście w formie ustnej lub złożone na piśmie Możliwe jest również zgłoszenie wystąpienia zachowań nieetycznych w formie anonimowej.
3. Każde zgłoszenie powinno być dokumentowane w rejestrze zgłoszonych incydentów (nadużyć zasad etyki). Rejestr prowadzi i przechowuje Sekretarz.
4. Każde zgłoszenie incydentów nieetycznych wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Postępowanie może zostać zakończone po wstępnej ocenie dokonanej przez Komisję Etyki i niepotwierdzenia zasadności podejrzeń.

[58] Mowa jest o zachowaniach, które nie noszą znamiona przestępstwa i nie wymagają zgłoszenia do odpowiednich organów ścigania. Kwestie zgłaszania naruszania prawa reguluje tzw. dyrektywa o sygnalistach, czyli 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 r, L 305/17). Prace nad projektem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa otwarty został 18 października 2021 został skierowany do prac w sejmie (dokument UC101 – https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401)

5. Komisja Etyki dokonuje sprawdzenia zawiadomienia z należytą starannością, w miarę możliwości zabezpiecza dowody dotyczące przedstawionego zgłoszenia i na ich podstawie dokonuje oceny zaistniałej sytuacji.
6. Pracownik którego dotyczy zarzut ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie. Może to zrobić w formie ustnej lub odnieść się na piśmie.
7. Osoby do których zostało złożone zawiadomienie o zachowaniu nieetycznym zobowiązane są do ochrony danych osobowych zgłaszającego i zapewnienia mu anonimowości. Każde zgłoszenie powinno być traktować w sposób poufny.
8. Komisja Etyki podejmuje decyzję o przekazaniu informacji o zdarzeniu za pośrednictwem Sekretarza do kierownika urzędu.
9. W przypadku zachowań korupcyjnych i naruszenia prawa, sprawa kierowana jest do odpowiedniej Komisji i służb – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i polityką jednostki.

Takie samo rozwiązanie dotyczy również zgłoszeń dokonywanych przez mieszkańców w zakresie zachowań nieetycznych z jakimi spotkali się w urzędzie. Istotne jest przy tym, aby w każdym urzędzie mieszkańcy byli informowani o tym, że mają prawo składania zgłoszeń dotyczących nie tylko sposobu załatwienia sprawy, ale również zachowania pracownika w czasie prowadzonego postępowania – zarówno w zakresie zachowań korupcyjnych, jak też związanych z naruszaniem norm etycznych.

REKOMENDACJA

Jeżeli podczas załatwiania sprawy w Urzędzie obsługujący Państwa pracownik podejmował działania o charakterze korupcyjnym, lub jego zachowanie było rażąco niezgodne z zasadami etyki, możecie Państwo zgłosić powyższe zdarzenie……..

Każde zgłoszenie zostanie szczegółowo wyjaśnione, a niewłaściwe zachowania wyeliminowane w celu zapewnienia najwyższych standardów etycznych wśród pracowników ……..

Zgłoszeń można dokonywać:

Pocztą na adres: ……

Telefonicznie ……

Na adres e-mail ……

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. Kodeks etyki to zbyt mało, aby możliwe stało się niwelowanie przyczyn i skutków nieetycznych zachowań. Nie sposób również założyć, że w żadnym z urzędów na obszarze powiatu pruszkowskiego takich problemów nie ma. Takiemu twierdzeniu przeczą bowiem wyniki badania przeprowadzonego w powiecie pruszkowskim w 2020 roku, z którego wynika, że zadowolenie z funkcjonowania administracji wyraził co trzeci mieszkaniec powiatu pruszkowskiego biorący udział w ankiecie (33,0%), przy czym bardzo zadowolonych było 14,1% osób. Swoje niezadowolenie wyraziło łącznie 18,0% uczestników badania, w tym 5,9% było bardzo niezadowolonych. Pozostałe 38,9% osób wyraziło neutralny stosunek do administracji (Ołdak, Pytlak 2022).

REKOMENDACJA

W każdej jednostce samorządu terytorialnego powinno zostać poddane pod rozwagę przyjęcie szerszego katalogu narzędzi noszących wspólne miano infrastruktury etycznej. Kierownik jednostki ma szeroki wybór takich narzędzi. Warto skazać katalog przygotowany przez K. Liszkę – Michałkę (2017), w skład którego wchodzą – oprócz Kodeksu etyki:

- „polityka etyczna urzędu (dokument wyrażający ogół zamierzeń i kierunków działania dotyczących wdrażania rozwiązań mających wzmocnić infrastrukturę etyczną urzędu),
- mapa zagrożeń etycznych w urzędzie,
- formularz planu celów etycznych i antykorupcyjnych (strategicznych i operacyjnych) w kierunku planowania dalszych działań i monitorowania,
- zestaw kompetencji i narzędzi dla osoby, która będzie mogła pełnić w urzędzie rolę pełnomocnika do spraw etyki,
- procedura zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze korupcyjnym (zgłoszenia zarówno od pracowników jak i od klientów urzędu) oraz informowania osób wewnątrz organizacji oraz właściwych organów państwowych,

- procedura analizy petycji, skarg i wniosków (w tym składanych również w toku innych postępowań niż skargowe) w kontekście badania satysfakcji klientów z pracy urzędu oraz przestrzegania zasad etyki przez klientów urzędu (…),
- anonimowe ankiety kierowane odpowiednio do pracowników i klientów urzędów,
- test psychologiczny i osobowościowy możliwy do wykorzystania w procesie rekrutacji kandydatów na stanowiska urzędnicze, a mający udzielić odpowiedzi na pytanie czy kandydat do pracy jest szczególnie podatny na sytuacje korupcyjne".

Kilka z narzędzi wskazanych w powyższym katalogu wydaje się być niezbędna do prawidłowego funkcjonowania samego Kodeksu etyki – rozwiązania te (ankiety i procedury) zostały wskazane we wcześniejszych rekomendacjach.

Kierownicy urzędów gmin, powiatów i województw mają do swojej dyspozycji narzędzia, które pozwalają im na skuteczne przeciwdziałanie zachowaniom nieetycznym pracowników administracji samorządowej. Wydaje się jednak, że w wielu jednostkach samorządowych brakuje świadomości dotyczącej konieczności kształtowania postaw etycznych poprzez tworzenie infrastruktury etycznej i szkolenie w zakresie standardów zachowań i postaw pracowników, w tym przede wszystkim poczucia lojalności i identyfikacji z zasadami służby publicznej. Kodeksy etyki i uzupełniające je narzędzia stanowią podstawę do praktycznego zapoznania się przez pracowników ze sposobami zachowania i reagowania w sytuacjach dylematów etycznych – głównie korupcjogennych oraz związanych z konfliktami interesów.

KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Kodeks etyki w samorządzie powinien być skonstruowany w taki sposób, aby wspierał prawo obywateli do dobrej administracji, zapewniając przejrzystość, uczciwość, efektywność i szacunek dla praw obywateli. Stworzenie dokumentu, który stanie się narzędziem realizacji prawa do dobrej administracji, wymaga również konsekwentnego wdrażania, monitorowania i stałego doskonalenia wartości istotnych dla administracji publicznej.

REKOMENDACJA

1. Cel i wartość kodeksu. W Preambule Kodeksu etyki konieczne jest podkreślenie misji dokumentu oraz zdefiniowanie wartości przewodnich. Niezbędne jest wyraźne określenie, że Kodeks etyki ma wspierać prawo obywateli do dobrej administracji, poprzez określenie kluczowych zasad, takich jak przejrzystość, odpowiedzialność, uczciwość, równość, profesjonalizm i szacunek wobec obywateli.
2. Przejrzystość poprzez
    - Jawność działań. Zobowiązanie do publikacji kluczowych informacji dotyczących decyzji administracyjnych i procesów, aby umożliwić obywatelom zrozumienie działań urzędników.
    - Unikanie konfliktu interesów. Jasne wytyczne dotyczące unikania sytuacji, które mogłyby wpływać na bezstronność decyzji.

3. Odpowiedzialność
    - Odpowiedzialność za decyzje. Pracownicy samorządowi powinni być zobowiązani do uzasadniania swoich decyzji i działań.
    - Mechanizmy zgłaszania naruszeń. Wprowadzenie procedur umożliwiających obywatelom zgłaszanie przypadków naruszeń etyki lub niewłaściwego postępowania.

4. Równość i sprawiedliwość
    - Niedyskryminacja. Zapewnienie, że wszystkie decyzje są podejmowane bez uprzedzeń, niezależnie od płci, rasy, wyznania, statusu społecznego czy przekonań politycznych.
    - Dostępność. Gwarancja, że usługi administracji publicznej są dostępne dla wszystkich obywateli, również tych ze specjalnymi potrzebami.

5. Szacunek dla obywateli
    - Kultura dialogu. Promowanie uprzejmej i profesjonalnej komunikacji z obywatelami.
    - Ochrona danych osobowych. Zapewnienie poszanowania prywatności obywateli i ochrony ich danych osobowych.

6. Efektywność i innowacyjność
    - Optymalizacja procesów. Zachęcanie do efektywnego zarządzania czasem i zasobami, aby zapewnić sprawne działanie administracji.
    - Promowanie rozwiązań cyfrowych. Wspieranie wykorzystania technologii dla zwiększenia dostępności usług administracyjnych.

8. Mechanizmy monitoringu i egzekwowania
    - Regularne audyty etyczne. Ocena przestrzegania kodeksu etyki przez urzędników.
    - Komisja etyki. Powołanie niezależnego organu odpowiedzialnego za rozpatrywanie przypadków naruszeń oraz interpretację zasad kodeksu.

Niezbędne są regularne szkolenia dla pracowników samorządowych w zakresie etyki i prawa do dobrej administracji oraz promowanie świadomości, w tym również poprzez organizowanie kampanii informacyjnych dla obywateli, aby zwiększyć ich wiedzę na temat przysługujących im praw.

KODEKS ETYKI JAKO NARZĘDZIE GOOD GOVERNANCE

Kodeks etyki pracownika samorządowego jest jednym z kluczowych elementów wspierających realizację zasad dobrego zarządzania publicznego (*good governance*). Jego znaczenie wykracza poza zbiór ogólnych norm i zasad moralnych. Kodeks ten stanowi narzędzie, które wspomaga budowanie zaufania społecznego, przejrzystość działań administracji samorządowej oraz profesjonalizm w podejmowaniu decyzji. W kontekście zarządzania publicznego, opartego na takich wartościach jak partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i rządy prawa, kodeks etyki pełni funkcję zarówno regulacyjną, jak i edukacyjną.

REKOMENDACJE

1. Spójność z prawem. Kodeks etyki powinien być zgodny z obowiązującym prawem krajowym oraz międzynarodowym. Powinien także promować zgodność działań samorządu z wytycznymi Unii Europejskiej w zakresie dobrego zarządzania, prawa dostępu do informacji publicznej oraz sprawiedliwości administracyjnej.
2. Uczestnictwo społeczności lokalnej. Tworzenie kodeksu powinno uwzględniać proces partycypacyjny, w którym mieszkańcy będą mogli wyrazić swoje oczekiwania i obawy względem działań samorządu. Kodeks etyki powinien uwzględniać dialog z obywatelami.
3. Zasady zachowań liderów i przedstawicieli samorządu. Kodeks powinien szczególną uwagę poświęcać liderom samorządu. Powinni oni pełnić rolę wzorów etycznych, ponieważ ich zachowanie ma wpływ na reputację samorządu. Kodeks powinien podkreślać, że liderzy muszą być transparentni, otwarci na krytykę i gotowi do odpowiadania za swoje decyzje.
4. Kultura otwartości i komunikacji. Kodeks powinien promować otwartość w komunikacji zarówno wewnątrz samorządu, jak i w stosunkach z obywatelami. Powinien zapewniać jasność w kwestii dostępności informacji oraz sposobów wyrażania opinii i skarg przez mieszkańców.
5. Przejrzystość i dostępność. Kodeks etyki musi być dostępny dla wszystkich obywateli oraz pracowników samorządu. Powinien być łatwy do zrozumienia, jasny w swojej treści i opublikowany w sposób, który umożliwia każdemu dostęp do niego (np. na stronach internetowych urzędów, w biuletynach informacyjnych). Powinien być również dostępny w wersji drukowanej w biurach zajmujących się bezpośrednią obsługa klientów.
6. Oparcie Kodeksu na wartościach wykraczających poza wartości etyczne i zapewniające realizację prawa do dobrej administracji. Kodeks powinien odwoływać się do fundamentalnych wartości dobrego zarządzania, takich jak: uczciwość (unikanie korupcji, nepotyzmu, konfliktu interesów), odpowiedzialności rozumianej jako zobowiązanie do podejmowania decyzji

w imieniu dobra publicznego, otwartość i partycypacja (angażowanie obywateli w procesy decyzyjne).
7. Zakres obowiązków. Kodeks powinien określać obowiązki etyczne pracowników samorządu (urzędników), w tym również budowania relacji z obywatelami. Powinien budować kulturę organizacyjną w samorządzie, w tym zasady komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, respektowania opinii publicznej, reagowania na skargi i petycje.
8. Zasady odpowiedzialności. Ważnym elementem kodeksu jest ustalenie zasad odpowiedzialności za naruszenie jego postanowień. Poza rozwiązaniami wynikającymi z prawa do dobrej administracji powinna być przewidziana systematyczna kontrola przestrzegania zasad etycznych oraz mechanizmy sankcji (np. wezwanie do poprawy, zawieszenie, usunięcie z funkcji). Istotne jest, aby wprowadzić anonimowe kanały zgłaszania naruszeń, co zwiększy poczucie bezpieczeństwa i zaufania w organizacji.
9. Zasady zapobiegania korupcji. Kodeks etyki musi zawierać wytyczne w zakresie przeciwdziałania korupcji. Powinna być mowa o unikanie sytuacji, które mogą rodzić podejrzenie o nieprawidłowości, jak również o sposobach zgłaszania i reagowania na przypadki korupcji.
10. Ciągłe monitorowanie i aktualizacja. Kodeks etyki nie może być statycznym dokumentem – powinien być regularnie monitorowany oraz aktualizowany, aby dostosowywać się do zmieniających się warunków prawnych i społecznych. Istotne jest także, aby zmiany były konsultowane z obywatelami oraz przedstawicielami różnych grup społecznych.

Kodeks etyki pracownika samorządowego jest narzędziem, które wspiera realizację zasad dobrej administracji. Nie powinien być jedynie dokumentem określającym normy postępowania, ale stanowić także narzędzie prewencyjne, które pozwala na minimalizowanie ryzyka występowania nieetycznych zachowań w administracji publicznej. Pracownicy, znając jasno określone standardy, mają większą świadomość swoich obowiązków i potencjalnych konsekwencji naruszeń. Dodatkowo, kodeks pełnić powinien funkcję edukacyjną, promując wartości etyczne w codziennej pracy urzędników. Regularne szkolenia i warsztaty związane z kodeksem etyki pozwalają na budowanie kultury organizacyjnej opartej na odpowiedzialności i rzetelności. Kodeks etyki może być kluczowym narzędziem wspierającym realizację zasad good governance. Jego skuteczność zależy od świadomości pracowników, właściwego wdrożenia oraz ciągłego monitorowania przestrzegania zawartych w nim zasad.

Bibliografia

Zarządzenie Nr 221/2013 Wójta Gminy Michałowice z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające Zarządzenie Nr 82/2009 Wójta Gminy Michałowice z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Michałowice

„Przejrzysta Polska" (2006) - *ponad 400 samorządów wyróżnionych w akcji* - https://publicystyka.ngo.pl/przejrzysta-polska-ponad-400-samorzadow-wyroznionych-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.

Bachmat P. (2013). Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną- analiza dogmatyczna i praktyka stosowania. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Warszawa.

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. (2018), *Budowa i funkcje kodeksu etyki zawodowej na przykładzie Kodeksu etyki lekarskie*j, MW nr. 11, s. 33-56.

Bartkowiak L., Maksymiuk T. (2019), *O potrzebie kodeksu etyki zawodowej i argumentach przeciwnych – część I,* Naczelna Izba Lekarska, Poznań.

Bartneck C., Lütge C., Wagner A., Welsh S. (2021). *An Introduction to Ethics in Robotics and AI*. Springer Link, https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/41303?show=full (dostęp 21.05.2022),

Bąk D., (2019), *Programy etyczne jako przykład instytucjonalizacji etyki w firmach. Uwarunkowania i postulaty*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk / Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Bąk M. (2022), *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)*, Pruszków.

Bąk W. (red.)(2007), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Berniak-Woźny J. (2017) *Good governance – narzędzie czy fundament zrównoważonego rozwoju?* Akademia Finansów i Biznesu Vistula. Warszawa.

Bertok J., (2001), *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej- doświadczenia państwa OECD*, Służba Cywilna, wiosna- lato 2001, nr 2., s. 51–78.

Boć J. (red) (2004). *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław.

Bogucka I., Pietrzykowski T. (2021). *Etyka w administracji publicznej*. LexisNexis, Warszawa.

Borczyk W. (2004), Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej, [w:] J. Filek, Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego

(s. 108-164), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Bugdol M., (2007), *Gry i zachowania nieetyczne w organizacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
Bulejak R. (2021). *Jak uniknąć ryzyka odpowiedzialności podatkowej*. Tax compliance, P. Tomczykowski (red.). Wolters Kluwer Polska. Warszawa.
CBA (2011), Poradnik antykorupcyjny dla urzędników, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
CBA (2015), Wskazówki antykorupcyjne dla URZĘDNIKÓW, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.
CBA (2020), WYTYCZNE ANTYKORUPCYJNE DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE JEDNOLITYCH ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH ORAZ ZASAD POSTĘPOWANIA DLA URZĘDNIKÓW I OSÓB NALEŻĄCYCH DO GRUPY PTEF, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, Warszawa.
Chwalba A. (2001), „*Imperium Korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861–1917*", Księgarnia Akademicka, Warszawa.
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.
Culepa M. (2016), *Osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych można zaliczyć do grupy funkcjonariuszy publicznych* https://www.prawo.pl/samorzad/funkcjonariusz-publiczny,106282.html
Czakon T. (2018). Sposób pojmowania odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i zarządzanie z. 123.s. 117-129.
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.
Długosz D. (2005). *Kadry w administracji publicznej*. [W:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa (s. 233-258).
Długosz D., (2003), *Kadry w administracji publicznej*, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
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).
Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., (2010) *Ustawa o pracownikach samorządowych*, Komentarz, Warszawa.
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).

Dziedzic K., Jabłonko O. (2019). *Rola etyki zawodowej pracownika administracji publicznej*. [W:] L. Kowalczyk, F. Mroczko (red.), *Kreatywność i innowacyjność w zarządzaniu i pedagogice w erze cyfrowej*. „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu" T. 48, nr 2 (s. 263-280).

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)

Etyka (b.d), http://www.ptta.pl/pef/pdf/e/etyka.pdf (27.05.2022).

European Commision, White Paper of the European Union on Good Governance, Brussels 2001.

*European Governance – A White Pap*er. (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. L8 z 12.1.2001).

~~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.

Fidelus A., (2012), *Social Attitudes as an Element of the Social Capital and Its Connections with the Process of the Social Readaptation*. Forum Pedagogiczne, nr 1, s. 87–124.

Filek J. (2004), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Poradnik dla samorządów, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 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).

Gasparski W. Jabłońska-Bonca W. (2008). Biznes, prawo, etyka. Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne. Warszawa.

Gasparski W. Lewicka-Strzałecka A. Rok B. Szulcewski G. (2002). *Etyka biznesu w zastosowaniach praktycznych - inicjatywy, programy, kodeksy*. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania. Warszawa.

Gasparski W., Jabłońska-Bonca J. (red.) (2009), *Biznes, prawo, etyka*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Giętkowski R. (2013), Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Gospodarek T. (2018), *Modelowanie działania organizacji na poziomie epistemologicznym,* Organizacja i kierowanie, nr 4, s. 144-145.

Habermas J. (2002), *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2: *Przyczynek do krytyki rozumu racjonalnego,* PWN, Warszawa.
Hajdys D. (2016). *Etyka w administracji publicznej,* [W:] I.D. Cechowska (red.), *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (s. 287-308).
Hajdys D. (b.d.), *Etyka w administracji publicznej,* https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/20350/%5B287%5D_308_Hajdys.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
Hämäläinen N. (2016). *Descriptive Ethics. What does Moral Philosophy Know about Morality?,* Palgrave Macmillan, New York.
Hausner J. (2005), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Hołówka J. (2012). *O etyce w administracji publicznej,* [W:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*. Materiały z konferencji 8-9 grudnia 2011 r., Warszawa (s. 53-60).
Ignatowski G. (2015), *Kodeksy etyczne jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku.* Społeczna Akademia Nauk, Łódź.
Itrich – Drabarek (2016), *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych,* Difin, Warszawa.
Izdebski H. (2012). *Doktryny polityczno- prawne*. LexisNexis. Warszawa.
Izdebski H. (2020). *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.
Jackiewicz A.I. (2008), *Prawo do dobrej administracji jako standard dobrej administracji*, Wydawnictwo Adam marszałek, Toruń.
Jakimowicz W. (2012). Wolność zabudowy w prawie administracyjnym. LEX.
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.
~~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.UE.C.2007.303.1)
Kawka I. (2011), *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków.
Klimczak B. (1996). *Etyka gospodarcza.* AE WROCŁAW. Warszawa.
Klimczuk A. (2014), *Możliwość i użyteczność moralna kodyfikacji norm etyki zawodowej: przegląd stanowisk etycznych*,Kluwer, Warszawa
Kodeks dobrej praktyki administracyjnej, Emily O'Reilly Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. https://www.ombudsman,europ.eu (18.07.2022)

Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r (na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000).

Komierzyńska E. Zdyb M. (2016). Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej. Public Interest Clause in Public Administration Activity. VOL. LXIII. 2. s. 161-179.

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).

Kopertyńska M. (2008), Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka, Placet Warszawa.

Korczak J. (2018), *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*s. [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), Cywilizacja administracji publicznej (s. 217-231), E-Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Korzeniowski L.F. (2010), *Menedżment. Podstawy zarządzania*, EAS, Kraków.

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.

Kostera M. (1994), *Zarządzanie personelem w małej firmie,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Kotapka J. (2008), *Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej),* Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, nr 4, s. 45-48.

Kotarbiński T. (1966), *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza powszechna, Warszawa.

Kowalski T.(2007). *Kodeks etyczny w administracji*. Biblioteka Wydziału Prawa, Administracji Ekonomii. Sulechów.

Kowalski T., 2005, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Praca Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, 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.

Kreay A, Kaufmann D., Mastruzzi M. (2009), *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, World Bank Policy Research Working Paper 4978,

Kuchenbeker J. (2009.), *Sporządzanie kodeksu etyki w organizacji* - PRNews.pl, https://prnews.pl/sporzadzanie-kodeksu-etyki-w-organizacji-54379 (22.10.2022).

Kudrycka B. (1995), *Dylematy urzędników administracji publicznej,* Temida 2, Białystok.

Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
Kwiatkowska M. (2007), *Kodeksy etyczne w samorządach. Wnioski po akcji „Przejrzysta Polska”*. [W:] D. Bąk (red.). *Etos urzędnika*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa. s. 174-186.
Leoński W. (2015) *Koncepcja CSR w polskim sektorze MSP*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 229.
Leoński W. (2016). Kodeks etyczny jako instrument społecznej odpowiedzialności biznesu. Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie nr 22. s. 257-263.
Lewicka-Strzałecka A. (1999). *Etyczne standardy firm i pracowników*. IFiS PAN. Warszawa.
Liszcz T., (red.). (2005), *Prawo urzędnicze,* Wydawnictwo Verba, Lublin.
Liszka – Michałka K. (2017), *Etyczne aspekty w pracy samorządowca*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa.
Łobocki M. (1993), *Pedagogika wobec wartości*, [w:] B. Śliwerski (red.), Kontestacje pedagogiczne (s. 125-135), Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.
Łukasiewicz-Kamińska A. (2011). *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa finansowego*. Difin S.A. Warszawa.
Łukaszczuk A. (2010) „*Służba cywilna II Rzeczypospolitej*”, Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław.
Łuków E., (2005), *Granice zgody: autonomia zasad i dobro pacjenta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa
Łupiński Stanisław (2014), *Periodyk naukowy akademii polonijnej*, Rola etyki zawodowej w administracji publicznej; Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa.
Łyszczarz M. (2018), *Kodeks etyki w szkole i przedszkolu – czy obowiązkowy,* https://www.portaloswiatowy.pl/kontrola-zarzadcza/kodeks-etyki-w-szkole-i-przedszkolu-czy-obowiazkowy-15194.html
MacIntyre A., (1996), *Dziedzictwo cnoty*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
Martyński W. (2022), *Etyka zawodowa – co to? Definicja, zasady i kodeks etyki,* https://interviewme.pl/blog/etyka-zawodowa
Maruszewska M. (2018), *Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu XIV (1), s. 120-133.
Mielczarek-Mikołajów J. (2012). *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
Mika S., (1981), *Psychologia społeczna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa
Mroczek B., Kędzia A. (2008), *Stan wiedzy na temat Kodeksu Etyki Zawodowej wśród pielęgniarek i położnych,* Samodzielna Pracownia Pielęgniarstwa Rodzinnego Pomorskiej Akademii Medycznej w Szczecinie. Nr 4 vol. 16, s.1-5.
Mulawa K. (2014), *O etycznych wyzwaniach menedżera,* Theologica Wratislaviensia, nr 9, s. 173.
Nawrot O. (2019). *Podstawowe działy etyki*, [W:] S. Sykuna (red.), *Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*. C.H. Beck, Warszawa (s. 7-15).
Nogalski B., Śniadecki J. (2001), *Etyka zarządzania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.

Nowak S., (1973), *Teorie postaw*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
Ordak G. (2008), *Nie za każde złamanie kodeksu etycznego możesz wyrzucić pracownika*
Orzeczenie wyroku Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 2013 r., sygn. I PK 48/2013, Sąd
Pełszyk T. (2014) Niedziela Podlaska, „*Odróżnić dobro od zła*" https://m.niedziela.pl/artykul/113372/nd/Odroznic-dobro-od-zla
Petent (2014) *Petent czy klient. Kto puka do okienka w naszym urzędzie? Może obywatel?*. https://samorzad.pap.pl/kategoria/praca/petent-czy-klient-kto-puka-do-okienka-w-naszym-urzedzie-moze-obywatel (dostęp: 20.11.2022 r.).
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. (2021) W*ieloaspektowy schemat*, Warszawa.
Piskorz-Ryń A., (2020), *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego,* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.
Podgórniak-Krzykacz A. (2013). *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego. Wrocław.
Popławska E., red. (1997), *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa.
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*, [w:] Sprengla B., Strzelecki A. (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Humanistyczno- Ekonomiczna, Warszawa, s. 28–32.
Princ M. (2017). *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym,* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań;
Profinfo, *Wszystko, co powinieneś wiedzieć o hierarchii aktów prawnych w Polsce* https://www.profinfo.pl/blog/wszystko-co-powinienes-wiedziec-o-hierarchii-aktow-prawnych-w-polsce/
Projekt Ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r. - Lex
Prokopowicz D., Kwasek A. (2017), *Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej,* ZNUV nr 55(4), s. 176-188.
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).
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.

Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych (Dz.U. 1918 nr 6 poz. 13).
Rogalska A. (2020). *Misja urzędnika publicznego. Od koncepcji dobra wspólnego do Public governance,* Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 8.
Rogozińska-Pawełczyk A., (2014), *Kształtowanie postawy zaangażowana organizacyjnego.* Zarządzanie zasobami ludzkimi, nr 2(97), s. 27–38.
Romzek B.S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. International Review of Administrative Sciences, no. 66. s. 21-44.
Rotkiewicz M. (2021). Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa.
Rozmus L. (2012). Zasady etyki panujące w administracji. Kultura Bezpieczeństwa. Nauka - Praktyka - Refleksje nr 9. s. 100-114.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE z 4 maja 2016, L 119/1).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U.2022.679).
Rudawska E., (2013), *Marketing zrównoważony – nowe oblicze kapitalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
Rudnicka A. (2012), CSR – doskonalenie relacji społecznych w firmie, Wolters
Ruszewski J., Sitniewski P. (2009). Raport. Jawność i kompetencja II monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego. AU Omega. Suwałki.
Rydzewska-Włodarczyk M., (2014), *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, s. 157-172.
Salmonowicz S. (1992), *Uwagi o biurokracji pruskiej na Pomorzu (1815-1850)*, w: tenże, *Od Prus Książęcych do Królestwa Pruskiego. Studia z dziejów prusko-pomorskich*, Tow. Naukowe Im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn.
Schermerhorn J.R. (2008), *Zarządzanie. Kluczowe koncepcje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
Schöler G., Walther C. (2003), *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration.* The World Bank, Bertelsmann Foundation, Bruksela.
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., (2013), *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań,* Współczesne Zarządzanie nr. 2, s.108-120.
Sikora J., Januszek H. (1998). *Socjologia pracy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Singer P. (2003), tłum. Sagan A., *Etyka praktyczna,* Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa.
Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/slowniki/rzetelność.html (24.02.2023).
Sokołowska M. (2013). Dylematy etyczne pracowników socjalnych. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Warszawa.
Sołtysiak G. (*2006*). *Kodeksy etyczne w Polsce*. ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
Springer A. (2016), *Postawy wobec pracy – analiza porównawcza stosowanych pojęć,* https://www.researchgate.net/publication/307935584_Postawy_wobec_pracy_-_analiza_porownawcza_stosowanych_pojec *(*27.05.2022).
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.
Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr., (2001), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
Strzelecki A. (2007). Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego. [W]. D. Bąk (red.). Etos urzędnika. Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne. Warszawa. s. 93-108.
Strzelecki, A. (2005), *Etyka kierownika w administracji publicznej*, [w:] Sprengel B., Strzelecki A. (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek, s. 85-89.
Suchanek M. (2010). *Etos w administracji publicznej,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne, nr 2 (584), s. 5-27;
Suchodolski B. (2012). *Kodeks etyczny jako narzędzie służące do podnoszenia jakości usług administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 94, s. 153-169.
Supernat J. (2009) *Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej*. CIM. 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.
Szczot J. (2007). Pozycja urzędnika we współczesnej administracji.[W]. D. Bąk (red.). Etos urzędnika. Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne. Warszawa. s 43-57.
Szewczyk H. (2010), *„Stosunki pracy w służbie cywilnej”*, Oficyna 2010, Warszawa.
Szonert Z. (2017). *Administracja, jej etyka i pragmatyka służbowa*. Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków.
Szreniawski J. (2003), *Wstęp do nauki administracji,* Wydawnictwo Verba, Lublin.
Szulczewski G. (2021) *„Dwa wzorce działania administracji i etosu urzędniczego: Weber – Kotarbiński*, Wschodni Rocznik Humanistyczny, XVIII, s. 41-52.
Szulikowski M. (2012), *Odpowiedzialność porządkowa pracownika,* https://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/313585,Odpowiedzialnosc-porzadkowa-pracownika.html
Szumowski W. (2014). *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji,* Nauki o Zarządzaniu Management Sciences, nr 4. s. 87-95
Środa M. (1995), *Etyka zawodowa*, Wiedza i życie, nr 12, s. 10-12.

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, *(wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych),* Wydanie VI, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
Tomczyk-Tołkacz J. (1994) *Etyka biznesu - wybrane problemy*. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław.
Traktat o Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], Dz. U. C 202 (2016).
Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326, 26/14/2012.
Trutkowski C. (2006), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Tuleja Piotr (2021), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz wyd. II*, LEX/el. 2021, art. 60.
Turek D. (2011), *Czy etyka w zarządzaniu może przeciwdziałać nieetycznemu postępowaniu pracowników?,* Organizacja i kierowanie, nr 1, s. 101-103.
UODO (2019), Wystąpienie z 27 czerwca 2019 roku Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych („UODO"). https://uodo.gov.pl/pl/138/1076
Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1922 nr 21 poz. 164).
Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.240).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U.2023.775 t.j. z dnia 2023.04.25.
Ustawa z dnia 16 września 1989 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2290).
Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2021.2095 t.j.).
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 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, (Dz.U.2020.1359 t.j.).
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510).
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2023.165 t.j.).
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, (Dz. U. z 2022 r. 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).
Walczak W. (2010). Etyka zarządzania w urzędach administracji samorządowej. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu. Współczesne Zarządzanie. nr 3. s. 103-112.
Walczak W. (2020). Korupcja naruszeniem konstytucyjnych wartości i praw obywateli. Studia Prawa Publicznego. nr 4 (32). s. 109-150.
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.
Walkowiak J. (1998). *Misja firmy a etyka biznesu*. CIM. Warszawa.
Więcławska-Stysz (2011), *Kodeks etyki pracowniczej*
Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
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 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 Sądu Najwyższego z dnia z dnia 5 czerwca 2012 r. II PK 263/11, LEX nr 1238101.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2017 r. I PK 146/16, LEX nr 2309610.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009 r. sygn. akt I PK 85/09, LEX nr 823312.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 203/11, LEX nr 1297766.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2002 r., sygn. akt I PKN 482/01, LEX nr 577445.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2018 r. sygn. akt I PK 207/17, LEX nr 252543.
Wyrok Sądu Rejonowego w Świdnicy z dnia 3 sierpnia 2022 r. IV P 388/21, LEX nr 3507228.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 99/08, https://nowy.inforlex.pl/dok/tresc,WSA.2008.005.012386 331,Wyrok-WSA-w-Poznaniu-z-dnia-7-maja-2008-r-sygn-IV-SA-Po-99-08.html (20.09.2022).
Zadroga A. (2009). *Współczesne ujęcia etyki biznesu w Polsce. Próba oceny z perspektywy teologii moralnej*. Wydawnictwo KUL, Lublin.
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.
Zimmermann J. (2022) *O aksjologii [w:] Aksjomaty administracji publicznej*. Wolters Kluwer Polska. Warszawa.
Żak M. (2018) *Good Governance, jako standard prawny*. LexisNexis. Warszawa.
Żarowski J. (2011). *Odpowiedzialność materialna urzędników,* https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/pracownicy/594370,Odpowiedzialnosc-materialna-urzednikow.html (10.07.2022).
Żuradzki P. (2016). *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji.* Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 88. s 18-31.
Żurawik A. (2013). *Interes Publiczny. Interes Społeczny i Interes społecznie uzasadniony*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, i Socjologiczny. nr 2. s.57-69.
Polok G., *Kodeksy etyczne jako jedno z narzędzi regulacji zachowań podmiotów rynkowych*, Studia ekonomiczne AE w Katowicach 2005, nr 35, s. 131-148.
Janowski M. (2013), *Znaczenie kodeksów etycznych w procesie gospodarowania*, [w:] U. Zagóra-Jonszta, K. Nagel (red), *Współczesne problemy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, nr 138-148.
Kisielewicz J. (2009), Istota i zasady good governance, Administracja, nr 2 (15), s. 7-32.

Murzyn D. (2017), *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, [w:] „Program Jean Monet", Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, maj 2017 r., http://politologia.up.krakow.pl/jeanmonnet/publikacje?download=22:good-governance...

Markowski T., Banachowicz B. (2003), *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Współczesne Zarządzanie, nr 4, s. 27-40.

Mizera K. (2011), *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu nr 24, s. 117-126.

Cyfert S., Szumowski W. (2015), *Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Wrocław.

Weber M. (1989), *Polityka jako zawód i powołanie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza Warszawa.

Wawak W. (b.d.), *Biurokracja wg M. Webera* https://wawak.pl/index.php/pl/content/biurokracja-wg-m-webera,

Baecker M. (2023), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji. Studium porównawcze,* praca zbiorowa pod red. M. Pytlak, M. Baecker, Józefów 2023, s. 65-86.

Fayol H. (1947), *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań.

Gulick L. (2005), *Notes on the theory of organization with special reference to government in the United States* [w:] L. Gulick, L. Urwick (red.), Papers on the Science of Administration. Taylor & Francis e-Library, Nowy Jork.

Ćwiklicki M. (2016), *Luther H. Gulick III (1892–1993) – pionier zarządzania publicznego*, Organizacja i Kierowanie, nr 3 (173), s. 67-79.

Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I. (2010), *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*. Wybrane zagadnienia, Elset, Olsztyn.

Krynicka H. (2006), *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, nr 2, s. 193-202.

Czaputowicz J. (2015), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, Służba Cywilna, nr 11, s. 9-41.

Orasmus M. (2015), *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej Zarządzanie w administracji publicznej, nr 1, s. 179–195.

Schöler G., Walther C. (2003), *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, Bruksela.

Kreay A., Kaufmann D., Mastruzzi M. (2009), *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, World Bank Policy Research Working Paper 4978.

Prokopowicz D., Kwasek A. (2017), *Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej*, ZNUV, nr 55(4), s. 176-188.

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

Kulikowski K. (2016), *Budowanie zaangażowania w pracę w oparciu o wskaźniki HR* - Rynek Pracy https://rynekpracy.pl/artykuly/budowanie-zaangazowania-w-prace-w-oparciu-o-wskazniki-hr

Wiktorowska A. (2015), *Zasada przekonywania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] Wierzbowski M., Hofmann H.C.H., Schneider J.P., Ziller J., Auby J.B., Craig P., Curtin *D., della Cananea G., Galetta D.U., Mendes J., Mir O., Stelkens U., ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego*, wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.

Bralczyk J. (b.d.), *Petent, klient czy interesariusz*, https://archiwum.rp.pl/artykul/1219666-Petent-klient--czy-interesariusz.html.

Wróbel A. (2016) [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.

Griffin R.W. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.

Krodkiewska-Skoczylas E., Żarlicka G. (2015), *Społeczna odpowiedzialność nie tylko biznesu* [w:] *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne*, red. T. Borys, T. Brzozowski, S. Zaremba-Warnke, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 378, s. 264-278

Kmieciak Z. (2000), *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.

Austen A., Burda-Świerz K. (2011), *Społeczna odpowiedzialność – perspektywa administracji publicznej [w:] Społeczna odpowiedzialność – aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. G. Polok, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne, Katowice.

GUS (2021), *Biuletyn Informacji Publicznej/Działalność statystyki publicznej/ Społeczna odpowiedzialność GUS*, https://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/spoleczna-odpowiedzialnosc-gus/

Piechowiak M. (2011), *W sprawie aksjologicznej spójności Konstytucji RP. Dobro wspólne czy godność człowieka*? [w:] *Jednolitość aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole, s. 122–123.

Baran G. Prawelska-Skrzypek G. (2016), *Społecznie odpowiedzialna polityka samorządu miejskiego w dziedzinie oświaty*, Zarządzanie Publiczne, nr 2(34), s. 85-97.

Marszałek M. (2003), *Etyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Współczesne Zrządzanie, nr 3, s. 94-105.

Grzeszczak R. (2011), *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, Kontrola Państwowa, nr 2, s. 125–128.

Ansoff H. I. (1985), *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa.

Wawrzyniak B. (2002), *Przedsiębiorstwo partnerskie*. [w:] *Przedsiębiorstwo jako organizacja służąca otoczeniu*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Wyd. Difin, Warszawa.

Paliwoda - Maliolańska A. (2003), *ASO (Organizacja Służąca Otoczeniu) jako model współczesnego przedsiębiorstwa*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów, s. 156-167.

Broniewska J. (2012), *Społeczna odpowiedzialność w administracji publicznej*, Acta Universitatis Lodziensis nr 265, s. 115-123.

Kurczewska K. (2019), *Ramy prawne społecznej odpowiedzialności administracji publicznej*, [w:] Społeczna odpowiedzialność administracji: perspektywa

teoretyczna i praktyczna pod red. A. Jurkowskiej-Gomułki, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów–Warszawa, s. 19-27.
Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
Szczerski K. (2005), *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego,* Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
J*akie są różnice między CSR a ESG?* - ESGinfo.pl, https://www.esginfo.pl/jakie-sa-roznice-miedzy-csr-a-esg/
Gasparski W. (2004), *Wykłady z etyki biznesu: Nowa edycja*, Wyd. WSPiZ, Warszawa.
Leja K. (2008), *Uniwersytet organizacją służącą otoczeniu*, [w:] Leja K/ (red.), *Społeczna odpowiedzialność uczelni*, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej i Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Gdańsk
Rok B. (2007), *Etyczność, ekonomiczność i efektywność w koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] A. Lewicka-Strzałecka (red.), *Współczesne wyzwania nauk praktycznych*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
Porter M., Kramer M. (2007), *Strategia i społeczeństwo: społeczna odpowiedzialność biznesu – pożyteczna moda czy nowy element strategii konkurencyjnej?*, Harvard Business Review Polska.
Malon (b.d.), *ISO 26000 – Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności,* https://www.iso.org.pl/uslugi-zarzadzania/wdrazanie-systemow/odpowiedzialnosc-spoleczna-csr/iso-26000/
Adamik A., Nowicki M. (2012), *Etyka i Społeczna Odpowiedzialność Biznesu*, [w:] *Podstawy zarządzania*, Zakrzewska - Bielawska A. (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa, s. 492 – 534.
Świętalski L. (2017), *Kierownik odpowie za brak kodeksu etyki w urzędzie, o ile jego pracownik zostanie przyłapany na korupcji*, https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1094136,kodeksy-etyczne-urzedy-bardziej-uprzywilejowane-od-firm.html
Pawłowska A., (2010), *Odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym*, Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe nr 2 (16).
Legat A. (2010), *Kodeks etyki w urzędzie gminy*, https://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/391602,Kodeks-etyki-w-urzedzie-gminy.html [dostęp 18.01.2023 r.]
Gazeta (2017) *Postępowanie dyscyplinarne urzędnika zależy od rodzaju urzędu* - GazetaPrawna.pl, https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1067380,postepowanie-dyscyplinarne-urzednika.html
Pisz M. (2021), *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa.

Aneks

Metodologia

Realizacja celu głównego wymaga połączenia metody dogmatyczno-prawnej, monograficznej, studium przypadku, sondażu diagnostycznego oraz badania dokumentów. **Metoda monograficzna** pozwoli na przeprowadzenie rozpoznania struktury badanego zjawiska oraz zaproponowanie rozwiązań (koncepcji) jego rozwoju. Dzięki tej metodzie możliwe będzie dokładne poznanie przedmiotu badań, a monografia będzie miała charakter przedmiotowy (opis wybranych kodeksów etyki pracowników samorządów powiatu pruszkowskiego i ich ocena). Analiza dotyczy kodeksów etycznych jako aktów normatywnych obowiązujących w konkretnym miejscu i czasie (zakres przestrzenny badania ograniczony zostanie do terenu powiatu pruszkowskiego), a zatem można uznać, że podjęte badania przyjęły formę **studium indywidualnych przypadków**. Przedmiotem badań są konkretne zjawiska, a efektem – opracowanie ich diagnozy i wskazanie działań niezbędnych do wprowadzenia zmian.

Ze względu na zakres przedmiotowy badania ustalono trzy podstawowe metody badawcze: metodę dogmatyczno-prawną w części teoretycznej oraz metodę sondażu diagnostycznego i metodę badania dokumentów w części empirycznej.

Metoda dogmatyczno-prawna to metoda właściwa naukom prawnym, istotna ze względu na podjęty problem badawczy. Została ona uzupełniona o analizę doktrynalno-aksjologiczną, w ramach której szczególna uwaga zwrócona została na rozwiązania prawne stanowiące podstawowy nośnik wartości decydujących o funkcjonowaniu administracji publicznej oraz jakości standardów obowiązujących w życiu publicznym. W części teoretycznej analizie poddane zostaną źródła etyki w ujęciu formalnym (akty normatywne, rekomendacje i dobre praktyki oraz orzecznictwo sądowe) oraz materialnym (okoliczności społeczne mające wpływ na ukształtowanie się etyki urzędniczej). Metoda ta pozwoli odpowiedzieć na pytanie: Czy etykę zawodową należy kodyfikować, a jeśli tak – czy ma to jakieś znaczenie praktyczne?

Metoda sondażu (sondaż diagnostyczny) pozwala z kolei na zgromadzenie wiedzy na temat badanego przedmiotu w oparciu o opinie wybranych zbiorowości – specjalnie dobranej grupy, którą można nazwać reprezentatywna dla danej populacji. Wykorzystana zostanie

technika badawcza w postaci ankiety. Jest to technika wykorzystywana w wielu dziedzinach nauki, pozwala bowiem na gromadzenie informacji pochodzących bezpośrednio od uczestników zdarzeń, które są przedmiotem badania. Wyniki uzyskane podczas badania ankietowego zostaną poddane dyskusji oraz obiektywizacji. Oznacza to konieczność konfrontacji uzyskanych wyników z materiałem pochodzącym z innych źródeł przy wykorzystaniu innych metod badawczych. Na tym etapie podstawową techniką jest metoda badania dokumentów w postaci obowiązujących rozwiązań prawnych, danych statystycznych oraz informacji medialnych.

Metoda badania dokumentów wiąże się z przeprowadzeniem analizy zawartości wytworów ludzkiej pracy, związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. Podkreślić przy tym należy, że przedmiotem badań uczyniono kodeksy etyczne – specyficzny rodzaj instrumentu prawnego, dlatego poruszana problematyka będzie stanowiła elementy etyki normatywnej.

Materiał

Zgodnie z treścią art. 24 ust 2 ustawy o pracowniach samorządowych 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.

O przestrzeganie tych zasad przez pracowników urzędów zapytano mieszkańców czterech gmin (Brwinowa, Michałowic, Piastowa i Raszyna) oraz pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Zapytano ich o takie zasady jak: praworządność, bezstronność, jawność, uprzejmość, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim oraz profesjonalizm. Dodatkowo, ocenie poddano kilka zasad etycznych, istotnych z punktu widzenia prawa do dobrej administracji. Należy do nich wymieniona w art. 41 Karty Praw Podstawowych zasada

odpowiedzialności oraz zasady uregulowane w kodeksach etycznych takie jak obiektywność, neutralność i uczciwość. Uznano również, że dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej istotne są zasady wiarygodności urzędnika oraz jego zaangażowanie w pracę.

Badanie przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego, za pomocą kwestionariusza ankiety w postaci papierowej, w marcu 2022 r. oraz październiku 2022 r. Udział w badaniu wzięło łącznie 169 mieszkańców gminy Raszyn, 202 mieszkańców gminy Brwinów, 200 mieszkańców w gminie Michałowice i 191 mieszkańców w gminie Piastów. W Starostwie Powiatowym w ankiecie wzięło udział 104 pracowników. Zdecydowano się na te formę badania uwzględniając jej niedoskonałość wynikającą z konieczności wydawania ocen pracy urzędników. Co prawda, ocenianie w kwestionariuszu ankiety jest na ogół mniej racjonalne niż wynikałoby to ze społecznych potrzeb i oczekiwań, ale jest również jedynym sposobem poznania opinii i relacji społecznych. Podkreślić jednakże należy, że wszystkie oceny, na podstawie których przeprowadzona została analiza postaw pracowników i wpływu kodeksu na ich kształtowanie ma subiekty charakter, na który wpływ mają zarówno wcześniejsze doświadczenia ludzi i poziom ich wiedzy, jak też aktualna sytuacja, czyli tzw. kontekst oceniania i grupa, do której należy oceniający. Dlatego też oceny dokonywane przez mieszkańców różnić się będą od ocen pracowników Starostwa Powiatowego. Różnica uwarunkowań i funkcjonowania każdej z tych grup wpływa na sposób rozumienia zdarzeń oraz ocenianie, które wiąże się z koniecznością sformułowania sądów zachowaniu i pracy określonej grupy ludzi. W interpretacji wyników zwrócić należy uwagę również na stosunek tych dwóch grup do podmiotu ocenianego. Pracownicy Starostwa Powiatowego oceniali postawę swoją i swoich współpracowników (inklinacja pozytywne, czyli pozytywne ocenianie siebie, ludzi oraz zjawisk), mieszkańcy – oceniali najczęściej osoby im obce, które powołane zostały do świadczenia określonych usług (tzw. efekt negatywności, który zależy od rodzaju informacji). Ocena w przeprowadzonej ankiecie dotyczy nie tylko sprawności, umiejętności i kompetencji ocenianej osoby, ale również moralności i uczciwości. Jak podkreślają E. Kożniewska i B. Kalinowska (2012) negatywne opinie dotyczące moralności z reguły przeważają nad zaletami ocenianego pracownika.

W ankiecie wykorzystano dwubiegunową skalę interwałową Likerta, co pozwoliło ustalić przeciwstawne sobie przekonania na końcach skali (pozytywne – negatywne), przy czym kolejne punkty skali

zostały uszeregowane ze środkowym twierdzeniem neutralne (tzn. „trudno powiedzieć"). Istotne jest, że twierdzenie neutralne jest wartością środkową, a nie beztreściową. Uznano, że chociaż odpowiedzi środkowe są trudne do jednoznacznego zinterpretowania, to ich obecność jest ważna dla respondentów, którzy mogą nie mieć wyrobionej opinii na dany temat (Kaden 2008). Biorąc pod uwagę tematykę badania uznano za konieczne uwzględnienie dwóch kategorii respondentów: niedoinformowanych (brak wiedzy lub niedostateczny jej poziom do sformułowania jednoznacznej opinii) i niezdecydowanych (mimo posiadanej wiedzy, respondent nie potrafi jednoznacznie zadeklarować żadnej z dostępnych opcji) (Sulek 2001). Dwie wartości po każdej ze stron wartości środkowej przeznaczone zostały dla osób zdecydowanych (zdecydowanie tak i zdecydowanie nie oraz wahających się (raczej tak i raczej nie). Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku PWN (b.d) „raczej" to „1. «partykuła wyrażająca wahanie mówiącego co do wyboru odpowiedniego sądu i zarazem skłonność, by uznać sąd komunikowany w zdaniu (…). 2. «partykuła wyrażająca przekonanie mówiącego, że jedna z dwóch możliwości jest bardziej prawdopodobna w porównaniu z drugą, (…) lub że dane zachowanie uważa on za bardziej właściwe (…)»".

Odpowiedziom nadano wartości liczbowe od 1 do 5, przy czym przypisane wartości rosną zgodnie z charakterem i kierunkiem zdefiniowanej cechy. Takie rozwiązanie pozwoliło na ustalenie wskaźnika przestrzegania danej cechy przez pracowników urzędów. Wskaźnikiem jest średnia punktów uzyskanych dla 5 pozycji – im wyższy wynik tym wyższy poziom przestrzegania ocenianej zasady etycznej. Wyniki poniżej średniej (3,0) traktowane są jako ocena negatywna.

Opis badania ankietowego

Temat tworzenia kodeksów i ich znaczenia w zarządzaniu publicznym jest poruszany w literaturze bardzo często, ale rozważania mają charakter teoretyczny lub oparte są o analizę treści kodeksów. Brakuje badań terenowych poświęconych kwestiom wykorzystania tych kodeksów w praktyce – zarówno w opinii pracowników samorządowych, jak też członków społeczności lokalnych. Badania ankietowe realizowane w powiecie pruszkowskim przeprowadzone zostały w dwóch etapach. Badanie ankietowe z mieszkańcami czterech gmin powiatu pruszkowskiego przeprowadzone zostały w maju 2022 roku. Uzyskano 202 ankiety w gminie Brwinów, 200 ankiet w gminie

Michałowice, 191 ankiet w gminie Piastów i 169 w gminie Raszyn. Przeprowadzono również badanie ankietowe wśród pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie – uzyskano 104 ankiety. W trakcie dyskusji przywołane zostaną również wyniki przeglądu i monitoringu kodeksów etyki pracowników samorządowych z wybranych gmin w całej Polsce. W ten sposób podjęta zostanie próba wykazania fasadowości działań samorządów w zakresie badań ankietowych realizowanych przez nich ocen, wynikająca ze zbyt małej próby badawczej i niewiarygodności uzyskanych wyników (wnioskowanie na podstawie ankiety z kilkoma mieszkańcami gminy).

Zakres badania empirycznego ograniczono do powiatu pruszkowskiego. Uwzględniono w nim cztery gminy: Brwinów[59], Michałowice[60], Piastów[61] i Raszyn[62] (dwie pozostałe gminy – Nadarzyn i miasto Pruszków – nie wprowadziły kodeksów etyki) oraz Starostwo Powiatowe w Pruszkowie[63]. Powiat pruszkowski uznano za obszar reprezentatywny dla danej populacji (urzędy samorządu terytorialnego, pracownicy samorządowi, członkowie wspólnoty lokalnej). Za takim traktowaniem wybranego obszaru przemawiają wyniki prowadzonych na obszarze powiatu pruszkowskiego badań dotyczących cech administracji publicznej (w latach 2020-2021)[64], zarządzania zasobami

[59] Zarządzenie nr. 7.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu oraz Zarządzenie nr. 2.2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. Burmistrza Gminy Brwinów w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Brwinów.

[60] Zarządzenie Nr 55/2010 Wójta Gminy Michałowice z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Michałowice regulaminu organizacyjnego (ze zm.) oraz 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).

[61] 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.

[62] Zarządzenie nr. 88/05 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy w Raszynie.

[63] Zarządzenie nr 19/2005 Starosty Pruszkowskiego z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Starostwa Powiatowego w Pruszkowie; Zarządzenie nr 3/2009 Starosty Pruszkowskiego z dnia 18 lutego 2009 r. oraz Zarządzenie nr 24/2017 Starosty Pruszkowskiego z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie Kodeksu Etyki pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie.

[64] Cechy administracji publicznej w percepcji społeczności lokalnej. Studium przypadku (powiat pruszkowski), praca zbiorowa pod red. M. Pytlak, Pruszków, 2021.

ludzkimi (w latach 2021-2022)[65] oraz lokalnego rynku pracy (w roku 2022)[66].

Wspólnym wnioskiem z przeprowadzonych badań było ustalenie, że uzyskane w powiecie pruszkowskim wyniki nie różnią się znacząco od przeciętnych wyników dla całego kraju oraz wyników uzyskiwanych w innych jednostkach administracyjnych o poziomie rozwoju porównywalnym do powiatu pruszkowskiego. Jest to istotne z punktu widzenia analizy regionalnych trendów, gdyż pozwala na potwierdzenie, że powiat pruszkowski wpisuje się w ogólne tendencje widoczne na szczeblu krajowym.

Jednocześnie warto podkreślić, że w wymienionych projektach zwracano uwagę na kwestie, które nie były uwzględniane w badaniach ogólnokrajowych lub też odnosiły się do nich w sposób bardzo ogólny – co stanowi wartość dodaną dla nauki. Podejście to pozwoliło na zgłębienie tematów specyficznych dla analizowanego regionu, takich jak szczególne uwarunkowania społeczno-gospodarcze czy lokalne potrzeby mieszkańców wynikające z położenia w aglomeracji warszawskiej. Dzięki temu wyniki badań nie tylko wzbogacają ogólną wiedzę naukową, ale również mogą przyczynić się do opracowania skuteczniejszych strategii rozwoju lokalnego, bardziej dostosowanych do realiów i oczekiwań społeczności lokalnej.

Dodatkowo podjęto próbę identyfikacji czynników, które w badaniach ogólnokrajowych są pomijane lub analizowane powierzchownie, a które w kontekście powiatu pruszkowskiego mogą odgrywać kluczową rolę. Takie podejście badawcze pozwala na bardziej kompleksowe zrozumienie dynamiki regionalnego rozwoju i lepsze przygotowanie rekomendacji dla polityki publicznej zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym.

Ocena dokonana została w oparciu o 800 ankiet przeprowadzonych z mieszkańcami powiatu pruszkowskiego.

[65] Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji. Studium porównawcze, praca zbiorowa pod red. M. Pytlak, M. Baecker, Pruszków 2023. Badanie dotyczyło administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem zarzadzania zasobami ludzkimi w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie (na podstawie badań ankietowych z pracownikami).

[66] Rynek pracy widziany oczami pracodawców i osób poszukujących pracy. Raport 2023. Projekt zrealizowany przez Wyższą Szkołę Kultury Fizycznej i Turystyki w Pruszkowie i Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie.