Dagmara Hajdys[*]

ETYKA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: *Podstawową funkcją administracji publicznej jest służba na rzecz obywateli. Sprostanie temu zadaniu w sposób sprawny, zgodnie z potrzebami społeczeństwa i oczekiwaną przez niego wysoką jakością pracy, wymaga wdrożenia i przestrzegania w administracji zasad etycznych. Etyka stanowi jeden z podstawowych elementów budowy pozytywnego wizerunku jednostki administracji publicznej, a tym samym wizerunku urzędnika. Drogowskazem wyznaczającym standardy działania i wzorce zachowań obowiązujące pracowników administracji rządowej i samorządowej jest kodeks etyczny. Nie należy go jednak traktować jako celu samego w sobie, ale dążyć do ukształtowania całej infrastruktury etycznej warunkującej nie tylko etyczna zachowania urzędników, ale także jako czynnik przyczyniający się do eliminowania negatywnych, a nawet korupcjogennych zachowań. Celem rozdziału jest wskazanie znaczenia zachowań etycznych w pracy urzędnika administracji publicznej w celu realizacji misji społecznej.*

Słowa kluczowe: *etyka, kodeks etyczny, administracja publiczna, infrastruktura etyczna, korupcja.*

WSTĘP

Podstawową funkcją administracji jest służba publiczna wykonywana dla obywateli Rzeczpospolitej Polskiej. Sprostanie temu zadaniu w sposób sprawny, zgodnie z potrzebami społeczeństwa i oczekiwaną przez niego wysoką jakością pracy, wymaga wdrożenia i przestrzegania w administracji zasad etycznych[1].

Etyka stanowi jeden z podstawowych elementów budowy pozytywnego wizerunku jednostki administracji publicznej, a tym samym wizerunku urzędnika. O urzędnikach pracujących w administracji publicznej krąży wiele stereotypów: niemiły, pijący ciągle kawę, niepomocny, wyniosły czy obijający się w pracy. Takie stereotypy budują barierę na linii obywatel–urzędnik, a wizyta w urzędzie napawa obywatela niechęcią. Jak wynika z badań prowadzonych przez I. Seredochę[2] w jednostkach administracji samorządowej w ostatnich czasach sytuacja zmienia się na lepsze w wyniku zmian w strukturze zatrudnienia. Coraz częściej do urzędów administracji trafiają osoby młode z wyższym wykształceniem, co przekłada się na jakość wykonywanych zadań. Ważną rolę odgrywają także powszechnie akceptowane i przyjmowane w poszczególnych jednostkach admi-

[*] Dr hab. Dagmara Hajdys, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

[1] T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie" 2005, nr 1, s. 99.

[2] I. Seredocha, *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów– raport z badań*, „Współczesne Zarządzanie" 2013, nr 2, s. 115.

nistracji publicznej kodeksy etyczne. Standardy etyczne administracji publicznej, rozwój infrastruktury etycznej i jej kształt mają kluczowe znaczenie dla kształtowania norm etycznych i eliminowaniu patologii.

Celem rozdziału jest wskazanie znaczenia zachowań etycznych w pracy urzędnika administracji publicznej w celu realizacji misji społecznej.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest ocena przestrzegania kodeksu etycznego przez urzędników administracji publicznej dokonana w oparciu o analizę aktów prawnych regulujących problematykę etyki w administracji publicznej, wybranej literatury oraz wyników badań dostępnych na rynku w zakresie etyki i korupcji w administracji rządowej i samorządowej.

1. CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POZIOM ETYKI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

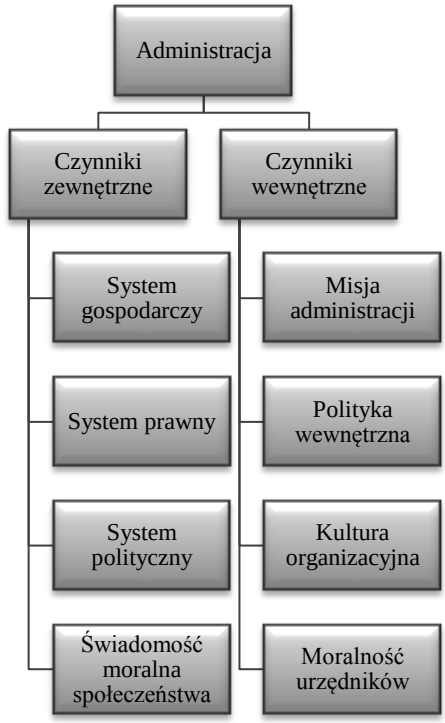
Praca w instytucjach publicznych ma specyficzny charakter. Wymaga nie tylko merytorycznego przygotowania, ale także określonych postaw społecznych i osobistej kultury urzędników. Pracownik administracji publicznej powinien swoją postawą gwarantować profesjonalizm i bezstronność w wykonywaniu zadań publicznych. Urzędy administracji poprzez swoją działalność wypełniają misję społeczną, są organizacjami zaufania publicznego. Taki stan rzeczy upoważnia klientów urzędów, aby funkcjonowały one przy poszanowaniu zasad etyki zawodowej[3].

Poziom etyki w instytucjach publicznych jest wypadkową różnorodnych czynników, które najogólniej można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. J. Filek do czynników zewnętrznych zalicza: poziom gospodarczy, obowiązujący system prawny i jego jakość, kulturę polityczną, obowiązujący zestaw norm i obyczajów przyjętych w danym społeczeństwie. Zdaniem wspomnianej autorki, czynniki wewnętrzne obejmują: misję instytucji, politykę wewnętrzną, kulturę organizacyjną oraz poziom moralny urzędników.

W zarządzaniu jednostką administracji publicznej mamy do czynienia z dysharmonią interesów różnych grup społecznych w dystrybucji cennych dóbr i obciążeń przykrymi kosztami np. fiskalnymi. Z tego powodu realizacja celu może być bardzo złożona. Wynika to z faktu, że urzędy muszą podejmować decyzje dotyczące podziału środków finansowych, wydawania zezwoleń, koncesji, nakładania różnorodnych obciążeń, które są trudne w społecznym odbiorze. Wymienione działania oceniane są także z etycznego punktu widzenia w odniesieniu do sprawiedliwego bądź niesprawiedliwego podziału dóbr, czy nałożonych obciążeń. Dylemat ten uwypukla się na tle sytuacji gospodarczej kraju,

[3] B. Suchodolski, *Kodeks etyczny jako narzędzie służące do podnoszenia jakości usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie" 2012, nr 94, s. 155.

która wpływa na wielkość dochodów jednostek publicznych. Im mniej dóbr do dyspozycji, a więcej obciążeń, tym bardziej instytucje publiczne narażone są na nieprawidłowe działania. W odmiennych warunkach podmioty działają w komfortowych warunkach, co pozwala na wyeliminowanie uznaniowości, zwiększenie profesjonalizmu i obiektywizmu w działaniu, a więc respektowanie zasad etyki[4].



Schemat 1. Czynniki kształtujące poziom etyki w instytucjach publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 37.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom etyki w instytucjach publicznych jest obowiązujące w danym kraju prawo. Regulacje prawne wyznaczają granice zachowań nie tylko obywatelom, ale także urzędom i zatrudnionych w nich pracownikom. Źle skonstruowane prawo, częste zmiany i nowelizacje stwarzają możliwości nadinterpretacji. Podejmowane przez urzędników działania mogą świadomie lub nieświadomie naruszać zasady etyki. Należy się zgo-

[4] Sz. Ciuła, *Etyczna aspekty zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2006, nr 715, s. 134.

dzić z opinią J. Filek[5], że najtrudniejszą sytuacją dla urzędnika jest postępowanie z zapisem prawa, które już w swej konstrukcji zdaje się być niezgodne z zasadami etyki w społecznym odczuciu. Praktyka wiele razy pokazała, że prawo stanowione przez publiczne instytucje naruszało odpowiedzialność etyczną. Stąd postulat, aby urzędnicy nie zapominali podczas wykonywania swoich obowiązków, że obszar prawa nie zawsze pokrywa się z obszarem etyki. Egzekwowanie postanowień eksmisyjnych, komorniczych, skarbowych jednokrotnie stawia urzędników przed dylematem. Należy dążyć to harmonijnego ładu, w którym prawo będzie oparte na fundamentach etyki.

Na zachowania etyczne w jednostkach publicznych wpływa kultura polityczna. Zdaniem L. Pastusiaka kultura polityczna to „całokształt zachowań i postaw osób zajmujących się sprawowaniem mandatu politycznego pochodzącego z wyboru lub nominacji"[6]. Każda jednostka administracji publicznej w sposób bezpośredni lub pośredni powiązana jest z polityką. Urzędnicy administracji tzw. służba cywilna lub pracownicy samorządowi wykonują zadania wynikające z polityki rządu. Zdarza się, że do urzędów wprowadzani są ludzie powiązani ze środowiskiem politycznym. Decyzje podejmowane w urzędach administracji publicznej w znacznej mierze uzależnione są od znajomości sytuacji politycznej oraz przy uwzględnieniu znajomości zjawisk ekonomicznych i społecznych. Nie powinny jednak być podporządkowane partykularnym interesom partii rządzącej[7]. Brak stabilności politycznej powoduje spadek zaufania do instytucji państwa, a tym samym do jednostek administracji publicznej. Spadek ten najlepiej uwidaczniają zmiany dokonujące się w trakcie kolejnych wyborów, kiedy to następuje rotacja na poziomie kierownictwa wielu instytucji i urzędów publicznych określana powszechnie mianem „karuzeli stanowisk".

Wśród czynników zewnętrznych należy zwrócić uwagę na poziom moralny społeczeństwa. Współżycie ludzi należących do określonych kategorii i grup społecznych opiera się na wypracowanych i powszechnie przyjętych normach, wzorcach postępowania. To co w społeczeństwie uchodzi za normę wyznacza podstawę dla zachowań w każdej sferze działalności człowieka, w tym również w administracji publicznej. Ukształtowane w danym środowisku normy moralne wyznaczają styl życia dla niego, określany mianem etosu. Ważne jest, aby morale indywidualne silnie oddziaływały na morale środowiska, kształtując pozytywny wizerunek decydentów administracji publicznej[8].

---

[5] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 38.

[6] L. Pastusiak, *Kultura polityczna*, [w:] *Moralność w działaniach polityków ostatnich dziesięciu lat*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisje Kultury i Środków Przekazu, Dział Wydawnictw Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 11.

[7] J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna. Skrypt*, PWSH Pomerania, 2012, s. 38, http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt.pdf [dostęp: 19.11.2015].

[8] Sz. Ciuła, *op. cit.*, s. 136.

Poza czynnikami zewnętrznymi kształtującymi poziom etyki w instytucjach publicznych, ważną rolę przypisuje się czynnikom wewnętrznym. Jednym z istotnych czynników wpływających na etykę w instytucjach publicznych jest sformułowanie i przyjęcie misji. Misja podmiotu publicznego to zestaw wartości akcentujący specyfikę danej jednostki, stanowiące przesłanie dla pracowników, otoczenia, formułująca cel jej funkcjonowania[9]. Działania podejmowane przez urzędników administracji publicznej powinny przybierać formy zapewniające zaufanie publiczne obywateli. Służba obywatelom oraz zaspokajanie ich potrzeb leżą u podstaw misji każdej jednostki administracji publicznej.

Polityka wewnętrzna instytucji publicznych opiera się na przyjęciu i wdrożeniu strategii postępowania etycznego będącego kompromisem pomiędzy realnymi możliwościami urzędu a oczekiwaniami formułowanymi wobec niego przez obywateli. Prawidłowo prowadzona polityka wewnętrzna sprzyja stworzeniu kultury organizacji. Na kulturę organizacji składają się wartości, przekonania, postawy reprezentowane przez poszczególnych członków jednostki. Należy do nich zaliczyć: punktualność, uczciwość życia, przyzwoitość publiczną, prawdomówność, dotrzymywanie przyrzeczeń i zobowiązań. Pozytywny wizerunek urzędu kształtują jego pracownicy poprzez właściwe zachowanie i przestrzeganie wcześniej przyjętych reguł postępowania i współżycia.

Ostatnim czynnikiem wpływającym na poziom etyki instytucji jest moralność pracowników. Naganne, nieuczciwe, budzące kontrowersje zachowanie urzędnika przekłada się na postrzeganie całej instytucji/urzędu. Współcześnie wśród negatywnych zachowań najbardziej piętnowana jest korupcja, która odsłania nieuczciwość ludzi[10].

Franciszek Bacon – angielski filozof żyjący na przełomie XVI i XVII w. – wyróżnił cztery główne wady ludzi sprawujących władzę. Są to: opieszałość, przekupstwo, opryskliwość i nadmierna uległość[11]. Opieszałość rozumiał jako świadome lub nieświadome opóźnianie wykonania spraw powierzonych urzędowi. Przekupstwo postrzegał jako dawanie i przyjmowanie korzyści. Opryskliwość to niepotrzebne niezadowolenie przejawiające się w niewłaściwym/nagannym zachowaniu do przełożonych, współpracowników oraz petentów. Uległość, którą określał jako „miękkość rodzącą odstępstwa od przyjętych reguł i procedur", uważał za gorszą nawet od przekupstwa[12]. W codziennym obcowaniu z urzędnikami obywatel niejednokrotnie ma możliwość spotkać się z zachowaniem opisanym przez F. Bacona.

---

[9] *Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Misja_i_wizja [dostęp: 19.11.2015].
[10] Sz. Ciuła, *op. cit.*, s. 137.
[11] F. Bacon, *Eseje*, PWN, Warszawa 1959, s. 46.
[12] J. Filek (red.), *op. cit.*, s. 41.

2. INFRASTRUKTURA ETYCZNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Postawy etyczne pracowników administracji publicznej można kształtować przy pomocy różnych metod i narzędzi. Budowanie etycznej administracji publicznej może opierać się na dwóch modelach[13]:

1. modelu niesformalizowanym, w którym kładzie się nacisk na wieloletnie, długofalowe i wielostronne działania praktyczne, kształtujące zachowania etyczne,
2. modelu instytucjonalnym preferującym określenie standardów zachowania w aktach prawnych.

Pierwszy model z powodzeniem stosowany jest w państwach skandynawskich. Wysokie standardy etyczne nie znajdują odzwierciedlenia w odrębnie opracowanych planach, strategiach, kodeksach. Są na stałe wpisane w codzienną debatę polityczną i społeczną. Drugi model charakterystyczny jest dla Wielkiej Brytanii czy Francji. W opinii I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego, w praktyce najlepsze efekty w tworzeniu systemu etycznej administracji przynosi połączenie tych dwóch modeli.

Standardy etyczne w życiu publicznym kształtuje wiele czynników, które składają się na tzw. infrastrukturę etyczną. Obejmuje ona procesy, mechanizmy, uwarunkowania i instytucje motywujące do zachowań profesjonalnych i wysokich standardów postępowania, bądź też wprowadzania regulacji zmierzających do ograniczenia niepożądanych, nagannych zachowań w administracji publicznej[14]. Pojęcie infrastruktury etycznej odnosi się do wprowadzenia w instytucjach administracji publicznej procedur zmierzających do wyeliminowania klientelizmu, nepotyzmu czy łapówkarstwa.

Infrastrukturę etyczną w administracji publicznej tworzą zróżnicowane między sobą instrumenty obejmujące[15]:

- 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,

---

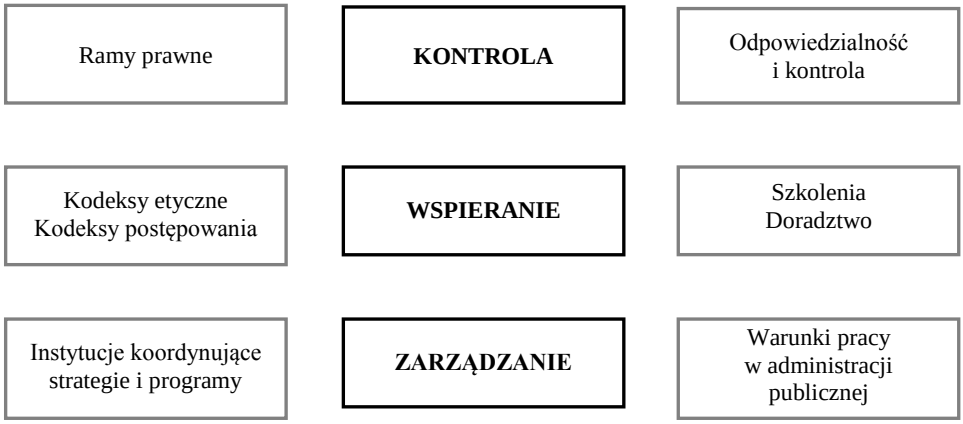
[13] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 112.

[14] OECD, *Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice*, „Public Management Occasional Papers" 1996, no. 14, s. 25.

[15] M. Rydzewska-Włodarczyk, *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72, s. 162.

- zatrudnianie doradców do spraw etycznych,
- powoływanie specjalnych komórek etycznych przeciwdziałających korupcji.

Elementy infrastruktury mają zróżnicowany charakter, od nieformalnego (wola polityczna, aktywność obywatelska), po sformalizowany (normy prawne, kodeksy). Uwzględniając pełnioną funkcję dzieli się je na trzy podstawowe grupy: wspierania, zarządzania i kontroli (schemat 2).



Schemat 2. System infrastruktury etycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*, „Public Management Occasional Papers" 1996, no. 14, s. 26.

Infrastruktura etyczna obejmuje działania sprzyjające kształtowaniu etosu pracownika administracji publicznej poprzez tworzenie na różnych szczeblach kodeksów etycznych. Przygotowaniu dokumentu powinien towarzyszyć szeroko zakrojony dialog z pracownikami objętymi działaniem zasad kodeksu. M. Kulesza i M. Niziołek[16] zwracają także uwagę, że w procesie tworzenia dokumentów, a także na etapie jego obowiązywania ważne jest tworzenie odpowiednich stanowisk dla doradców etycznych, których zadaniem jest udzielanie wsparcia w sytuacjach zagrożeń korupcyjnych. O skuteczności systemu przesądza struktura infrastruktury etycznej, która zdaniem J. Hausnera powinna składać się z[17]:

- wsparcia politycznego przejawiającego się w etycznym działaniu administracji (przywództwo polityczne, bezpośrednie moralne zachowanie polityków);

[16] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 133.

[17] D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 255–256.

- dobrego, egzekwowalnego prawa regulującego standardy zachowania; regulacje karne powinny być wspierane przez regulacje dające dostęp do informacji o działaniu administracji, co zapewnia i zwiększa obywatelom 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 służby (bezpieczeństwo zatrudnienia, system wynagradzania, prawo do odmowy wykonania nielegalnych i nieetycznych działań).

Mnogość czynników mająca wymuszać na urzędnikach administracji publicznej określone zachowania w praktyce może odbiegać od wyznaczonych standardów. Gdy osiągnięcie wzorca uwarunkowane jest zbyt wieloma czynnikami może okazać się trudne do osiągnięcia. Negatywna ocena niewłaściwych zachowań urzędników nie zależy od tego czy są one w sposób sformalizowany regulowane, tylko od indywidualnych zachowań wynikających z przestrzegania ogólnie przyjętych i społecznie akceptowalnych zasad moralnych.

3. REGULACJE DOTYCZĄCE ZAGADNIEŃ ETYCZNYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ramy prawne dotyczące zachowań etycznych w administracji publicznej regulują przepisy prawne wyznaczające standardy zachowań służby cywilnej. Odpowiednie zapisy określające sposób obsługi klientów, standardy zachowań procedury podejmowania decyzji znajdujemy w prawie unijnym i krajowym.

W krajach Unii Europejskiej zastosowanie znalazły różne formy promujące zachowania etyczne od modelu opartego na tzw. „dziesięciu przykazaniach" po „kodeks justyniański". Ten drugi stanowi rozbudowany kodeks etyczny, który znalazł zastosowanie w większości państw Unii Europejskiej[18]. Na szczeblu unijnym odwołanie do postaw etycznych wśród pracowników administracji publicznej znajdujemy w: *Rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec. (2000) 10, Karcie Praw Podstawowych* oraz *Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji.*

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec. (2000) 10 wraz ze wzorcowym kodeksem postępowania urzędników ma na celu określenie standardów uczciwości i zachowania urzędników, pomóc urzędnikom sprostać wy-

[18] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 14.

znaczonym standardom oraz informować opinię publiczną o tym, jakiego postępowania należy oczekiwać od funkcjonariuszy publicznych[19].

Zgodnie z zapisami art. 41 *Karty Praw Podstawowych* przyjętej na szczycie w Nicei w 2000 r., każdy obywatel Unii ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i unijne jednostki organizacyjne. Taki zapis gwarantuje każdemu bycie wysłuchanym, dostęp do akt jego sprawy przy poszanowaniu interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, uzyskanie uzasadnienia decyzji administracyjnych oraz wyrównanie szkód spowodowanych działaniami administracji[20].

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*EKDA*) został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Zawiera on ogólne zasady dobrego administrowania, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w stosunkach administracji z obywatelem. Zwraca się w nim uwagę na równe traktowanie każdego obywatela w kontaktach z urzędnikiem (zasada niedyskryminacji), bezstronność, niezależność oraz obiektywizm przy podejmowaniu decyzji[21]. Nacisk położony jest także na etyczną stronę pracowników administracji. Artykuły 11 i 12 wyraźnie akcentują zasady uczciwości i uprzejmości w stosunku do obywatela. Przestrzeganie zasad określonych w *EKDA* ogranicza „luz decyzyjny", co w konsekwencji ma prowadzić do ograniczenia nadużyć[22].

Etyczne postępowanie w administracji publicznej stanowi jedną z istotnych płaszczyzn zainteresowania organów Unii Europejskiej. Przejawem tego zainteresowania było w 2003 r. określenie przez Komisję Europejską dziesięciu zasad antykorupcyjnych. Przyjęte zasady postulują opracowanie krajowych strategii antykorupcyjnych, dostosowanie legislacji w zakresie przepisów antykorupcyjnych do *acquis communautaire*, sprawne wdrażanie prawa antykorupcyjnego, wolny dostęp do służby cywilnej, integralność, odpowiedzialność i przejrzystość administracji publicznej, opracowanie i monitorowanie realizacji kodeksów postępowania w sektorze publicznym, przejrzyste zasady zgłaszania nieprawidłowości, antykorupcyjną kampanię informacyjną, przejrzyste zasady finanso-

[19] *Recommendation No. R (2000) 10, of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*, Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2000, Article 3.

[20] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, Rada, Komisja, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 14.12.2007, (2007/C 303/01), art. 41.

[21] *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Parlament Europejski, http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf#/page/1 [dostęp: 19.11.2015].

[22] I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka_@ntykorupcyjna/I.%20Lipowicz%20%20Prawo%20obywatela%20do%20dobrej%20administracji.pdf [dostęp: 19.11.2015].

wania partii politycznych oraz poparcie dla działań antykorupcyjnych w sektorze prywatnym[23].

Kodeksy powinny być przejrzyste, jednoznaczne, akceptowalne, sprzyjać etycznym zachowaniom w administracji publicznej, a określone w nich zasady znajdą zastosowanie jedynie wówczas, gdy będą wspierane przez liderów z jasno określoną wizją, spójnymi celami i wyznawanymi moralnymi wartościami. Otwarta administracja, rozwijanie świadomości etycznej, ponoszenie kwalifikacji oraz motywacyjny system wynagradzania sprzyjają niwelowaniu zachowań korupcyjnych.

Jak słusznie zauważa prof. Andrzej Zoll[24] znajomość regulacji prawnych odnoszących się do sfery działalności administracji publicznej w kontaktach z obywatelem pozwala na lepszą ochronę i realizację podstawowego prawa do dobrej administracji. Powinna ona prowadzić także do podniesienia poziomu pracy administracji, szczególnie w kontaktach z obywatelami i jego sprawami, ograniczać korupcję.

W Polsce standardy etyczne rangi ustrojowej zawarte zostały w art. 153 *Konstytucji RP*, który stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej". Krąg adresatów tych przepisów jest ograniczony, obejmuje bowiem tylko członków korpusu służby cywilnej, podległych bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Rozwinięcie przepisów konstytucyjnych nastąpiło w ustawie o służbie cywilnej, w której zawarto zasady dotyczące systemu wartości, norm, procedur i instytucji, utworzonych dla pracowników korpusu służby cywilnej[25]. *Ustawa o służbie cywilnej*[26] to systemowa regulacja prawna, gwarantująca zbudowanie nowoczesnego, demokratycznego aparatu administracyjnego, przygotowanego do prawidłowego realizowania zadań wynikających z fundamentalnych reform ustrojowych.

Prawo do dobrej administracji gwarantują zapisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* (*kpa*). Normatywnie ma on ograniczony zakres stosowania, gdyż odnosi się do tzw. ogólnego postępowania administracyjnego. Zdaniem I. Boguckiej i T. Pietrzykowskiego nie istnieją żadne przeciwwskazania, aby zawarte w nim reguły traktować jako model etycznego postępowania urzędników administracji publicznej jako całości. Procedury administracyjne nie

[23] *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption*, COM(2003) 317(01), Bruksela 2003, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52003DC0317 [dostęp: 19.11.2015].

[24] A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 3.

[25] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit.*, s. 160.

[26] *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, DzU 2008, nr 227, poz. 1505, ze zm.

powinny jedynie porządkować i standaryzować trybu i sposobu wykonywania czynności służbowych. Przypisuje się im wymiar etyczny, ponieważ regulują newralgiczne kwestie dotyczące relacji między obywatelem a władzą. W myśl postanowień *kpa* urzędników obowiązuje działanie zgodne z prawem przy zachowaniu bezstronności, uprzejmości, rzetelności i lojalności wobec drugiej strony[27].

W celu udoskonalenia i sprecyzowania zapisów w wymienionych aktach prawnych w 2002 r. Prezes Rady Ministrów podpisał pierwszy w Polsce *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*[28]. Był to zbiór standardów postępowania o charakterze komplementarnym, jakich powinni przestrzegać urzędnicy i pracownicy administracji publicznej. Dziewięć lat później Prezes Rady Ministrów podpisał *Zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej*[29]. Zarządzenie z 2011 r. w przeciwieństwie do *Kodeksu Etyki* z 2002 r. wyraźnie wyodrębniło zasady służby cywilnej od zasad etyki korpusu służby cywilnej. W rozdziale 1 § 1 wspomnianego zarządzenia wymieniono zasady służby cywilnej, którymi są:

1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej,
2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela,
3) zasada bezinteresowności,
4) zasada jawności i przejrzystości,
5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej,
6) zasada profesjonalizmu,
7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania,
8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Do zasad etyki korpusu służby cywilnej należą: zasada godnego zachowania, służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności i rzetelności[30]. Zdefiniowanie i wprowadzenie zasad obowiązujących w administracji publicznej należy ocenić pozytywnie. Wyznaczają one ramy pożądanych zachowań w określonych sytuacjach. Skodyfikowane zasady należy postrzegać jako swego rodzaju „busolę" pomocną w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych, niejednoznacznych etycznie sytuacjach. Taka „busola" szczególnie potrzebna jest młodym urzędnikom, niemającym jeszcze odpowiedniego doświadczenia w zakresie rozwiązywania pojawiających się dylema-

[27] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 127–128.

[28] *Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*, Monitor Polski 2002, nr 46, poz. 683.

[29] *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*, Monitor Polski 2011, nr 93, poz. 953.

[30] *Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r…*, § 13.

tów, mogącym mieć trudności w wyborze właściwego sposobu postępowania w sytuacji konfliktu wartości lub interesów, zwłaszcza jeśli towarzyszą temu naciski ze strony zainteresowanych podmiotów[31].

Powyższe regulacje nie odnosiły się do pozostałych grup pracowników administracji publicznej, w tym pracowników samorządu terytorialnego. Z tego względu za preferowane wzorce zachowania tej grupy urzędników należy uznać wytyczne zawarte w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*[32] (*EKSL*) oraz ustawie o pracownikach samorządowych[33].

Zgodnie z artykułem 6 §2 EKSL „status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwość awansu zawodowego". Do podstawowych obowiązków urzędników samorządowych wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych należy dbałość o wykonanie zadań publicznych, o środki publiczne, przestrzeganie prawa, zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej, zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami, a także godne zachowanie się z w miejscu pracy i poza nim.

Pracownicy samorządowi nie posiadają powszechnie obowiązującego kodeksu etyki. Doprecyzowanie zapisów ustawowych oraz dostosowanie ich do wewnętrznych uwarunkowań poszczególnych szczebli administracji publicznej zostało dokonane w kodeksach etycznych przyjmowanych przez poszczególne urzędy administracji samorządowej. Niemal w każdej jednostce samorządu terytorialnego obowiązuje *Kodeks etyki pracownika samorządowego* oraz *Kodeks etyki radnego samorządu terytorialnego*.

Kodeks etyczny pracownika samorządowego jest jednym z podstawowych instrumentów służących harmonizacji pracowników administracji publicznej z powszechnie uznanymi wartościami i standardami etycznymi[34]. Służy budowaniu efektywnej i przejrzystej administracji poprzez kształtowanie właściwych relacji urzędników z obywatelami. Stanowi zbiór zasad i wartości, którymi powinni kierować się urzędnicy w trakcie wykonywania zadań służbowych oraz czynności administracyjnych. Jest to uporządkowany logicznie zbiór norm i zobowiązań wymaganych od członków organizacji, których celem jest tworzenie

[31] D. Długosz, W. Zawadzki, *Etyczny drogowskaz urzędników*, „Przegląd Służby Cywilnej" 2011, listopad, nr 1 (wydanie specjalne), s. 14.

[32] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r.*, DzU 1994, nr 124, poz. 607.

[33] *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, DzU 2008, nr 223, poz. 1458, ze zm.

[34] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit.*, s. 134.

nowych norm, tłumaczenie odstępstw od etyki ogólnej zastępowanie własnych etycznych odczuć, lecz konkretyzowanie, uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu[35].

Tabela 1. Pożądane wartości etyczne charakterystyczne dla pracownika administracji publicznej

Pożądana wartość etyczna	Charakterystyka wartości
Praworządność	Pracownik administracji publicznej wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, stosując normy i procedury zawarte w przepisach prawnych.
Uczciwość	Urzędnik administracji publicznej działa bezstronne, rozsądne i uczciwe w odniesieniu do interesu społeczeństwa, bez czerpania przy tym korzyści materialnych lub osobistych.
Rzetelność	Pracownik administracji realizuje zadania z należytą starannością i sumiennością.
Odpowiedzialność	Pracownik wykonując zadania jest świadomy, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem za podjęte decyzje.
Bezstronność	Wszelkie decyzje podejmowane przez pracownika administracji publicznej mają na względzie dobro publiczne, pomijając własne korzyści oraz korzyści osób lub organizacji sobie bliskich.
Przejrzystość	Pracownik administracji wszystkie decyzje powinien podejmować w sposób jawny i uzasadniony, a ograniczenie tej zasady musi stanowić wyjątek motywowany dobrem publicznym.
Jawność postępowania	Pracownik udostępnia zainteresowanym (społeczeństwu) żądane przez nich informacje i umożliwia dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w ustawach oraz nie ujawnia informacji poufnych, ani nie wykorzystuje ich do własnych interesów.
Profesjonalizm	Pracownik administracji publicznej wykonuje swoje obowiązki w sposób rzetelny, dokładny, sumiennie z wykorzystaniem swoich umiejętności i doświadczenia oraz w oparciu o obowiązujące standardy i procedury.
Lojalność	Gotowość do aktywnego i starannego wypełniania zadań i poleceń służbowych, niezależnie od osobistych poglądów i oceny osób, które je zlecają.
Neutralność polityczna	Polega na wyłączeniu w postępowaniu administracyjnym własnych przekonań politycznych bądź dążenia do wywołania oczekiwanych następstw dla określonych środowisk politycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Rydzewska-Włodarczyk, *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72, s. 159.

[35] B. Suchodolski, *op. cit.*, s. 159; T. Kowalski, *op. cit.*, s. 101.

Zapisy kodeksu etycznego odnoszą się zazwyczaj do następujących kwestii:

- zdefiniowania grupy docelowej,
- obowiązków urzędników wobec społeczeństwa w zestawieniu z interesem prywatnym,
- ujawnienia majątku urzędników,
- zachowania w sytuacji powstania 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 zapisu kodeksu[36].

Analiza kodeksów etycznych publikowanych na stronach internetowych urzędów gmin, powiatów czy urzędów marszałkowskich oraz jednostek organizacyjnych podległym urzędom pozwala wywnioskować, że uniwersalnymi, powszechnie przyjmowanymi wartościami służby publicznej są: praworządność, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, bezstronność, przejrzystość i jawność postępowania, profesjonalizm, lojalność, neutralność polityczna[37].

Sformułowane w kodeksach wartości co do zasady nie ulegają zmianie, choć same zarządzenia poddawane są weryfikacji i okresowo uaktualniane.

Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego precyzuje wartości i standardy zachowania wybieralnych do władzy lokalnej przedstawicieli (radnych) związane z pełnieniem przez nich obowiązków. Zasady zachowania, jakie *Kodeks* określa dla radnych są tożsame z tymi, ustanowionymi dla pracowników samorządowych. Dodatkowo uzupełnione zostały o zasadę dbałości o interes publiczny. Wytyczne dotyczące wykonywania funkcji radnego odnoszą się do sytuacji konfliktu interesów, stronniczości w podejmowaniu decyzji lub podejmowanie jej pod wpływem nacisku, przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. Mają one być pomocne w unikaniu sytuacji trudnych oraz przestrzeganiu prawa i zasad poprawnego zachowania właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej, w miejscu pracy i poza nim. Obowiązek upowszechnianie zasad zawartych w *Kodeksie etyki radnego* spoczywa na przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego[38].

---

[36] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit.*, s. 134–135.

[37] Opracowanie na podstawie: *Zarządzenie nr 2 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy z dnia 11 stycznia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie Szczecińskim*; *Zarządzenie nr 2 z 2011 r. Wójta Gminy Rewal w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników samorządowych w Urzędzie Gminy Rewal*; *Zarządzenie nr 20/W/III/2011 Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego*.

[38] J. Filek (red.), *op. cit.*, s. 156.

4. PŁASZCZYZNY KONFLIKTU INTERESU W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Zachodzące w otoczeniu zmiany, kształtujące sposób działania administracji publicznej, wymagają trwałego systemu wartości, zapewniającego obywatelom poczucie bezpieczeństwa w konfrontacji z urzędnikiem. Oznacza to potrzebę zatrudniania w jednostkach publicznych ludzi o określonych kompetencjach i wrażliwości moralnej. Urzędnik codziennie narażony jest na doświadczanie konfliktu interesów, czyli rozbieżności pomiędzy kompetencjami a prywatnymi interesami ekonomicznymi. Konflikt ten wynika z możliwości użycia stanowiska publicznego do realizacji prywatnych celów[39].

W sferze administracji publicznej konflikt interesów występuje wówczas, gdy urzędnik podejmując decyzję jest nią zainteresowany osobiście, pośrednio lub bezpośrednio. Osobiste zainteresowanie może prowadzić do forsowania takiej decyzji, która umożliwi urzędnikowi realizację własnego interesu ze szkodą dla interesu publicznego. Pracownicy administracji publicznej mają obowiązek unikania konfliktowych sytuacji. W praktyce, osobiste zaangażowanie rodzi sytuacje patologiczne, a nawet korupcjogenne. Typowy konflikt interesów ma miejsce w sytuacji, gdy urzędnik ma możliwość wykorzystania swojej funkcji do realizacji swoich prywatnych celów lub osób trzecich, z którymi jest powiązany. Konflikt może przybierać charakter bezpośredni lub pośredni. Bezpośredni konflikt interesów polega na tym, że urzędnik jest bezpośrednio zainteresowany gratyfikacją finansową wynikającą z podjęcia decyzji (np. pozytywne rozstrzygnięcie postępowania przetargowego w wyniku ustawienia przetargu). Pośredni pojawia się wtedy, gdy urzędnik nie jest osobiście zainteresowany wynikiem postępowania, natomiast podmiot będący stroną w postępowaniu dąży do osiągnięcia korzyści (np. przetarg na świadczenie usług oczyszczania miasta wygrywa spółka, w której prezesem jest szwagier urzędnika)[40].

Konflikt interesów najczęściej ma wymiar ekonomiczny. Nie należy jednak zapominać o innych konfliktach pojawiających się na płaszczyźnie emocji i uczuć, statusu społecznego, zakresu władzy, uprzedzeń, statusu materialnego oraz stosunków rodzinnych. Wpływ czynników etycznych na konflikt interesów badał K. Kernaghan. Zdaniem tego autora konflikt interesów to „sytuacja, w której funkcjonariusz publiczny ma jakiś prywatny lub personalny interes wystarczający do tego, aby wpływać lub zakładać prawdopodobieństwo, że wpłynie na obiektywne wykonanie przez niego obowiązków służbowych”[41].

---

[39] B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995, s. 67.

[40] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit.*, s. 191.

[41] K. Kernaghan, *Ethical Conduct; Guidelines for Government Employess*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto 1975, s. 35.

Autor sformułował osiem sytuacji, które odpowiadają różnym płaszczyznom konfliktu interesów w administracji publicznej. Należą do nich: łapówki, wpływy strony trzeciej, wykorzystanie służbowych informacji, transakcje finansowe, podarunki i rozrywki, dodatkowe zatrudnienie, przyszłe zatrudnienie oraz współpraca z krewnymi.

Łapówka polega na bezprawnym przyjęciu pieniędzy lub innych wartości w zamian za korzyść, która można uzyskać od urzędnika administracji publicznej z racji wykonywanych przez niego obowiązków służbowych. Osoba dająca łapówkę musi być świadoma wpływu na zmianę obiektywnego stanowiska urzędnika, który osiąga własne korzyści kosztem dobra publicznego. Takie postępowanie kwalifikowane jest jako łapownictwo bierne i zaliczane jest do przestępstw urzędniczych.

Wpływ strony trzeciej to rodzaj konfliktu interesu, w którym urzędnik podejmuje decyzję z korzyścią dla strony trzeciej. Klasyczny przykład tego rodzaju konfliktu odnosi się do przypadków, gdy urzędnik jest udziałowcem spółki, która jest podmiotem podejmowanej decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji dochodzi do konfliktu interesu bez względu na to czy urzędnik w wyniku podjętej decyzji osiągnął korzyść finansową, czy też nie.

Pracownicy administracji publicznej dysponują uprawnieniami wglądu do informacji, które nie są dopuszczone do wiadomości publicznej. Mogą ich użyć do osiągnięcia własnych korzyści finansowych. Konflikt pojawia się w sytuacji, gdy tajne informacje zostają udostępnione osobom trzecim, pomimo faktu, że urzędnika obowiązywała klauzula tajemnicy. Tego typu nadużycia kwalifikowane są jako przestępstwa urzędnicze.

Z konfliktem interesów w postaci transakcji finansowych mamy do czynienia wówczas, gdy pracownik administracji osiąga bezpośrednio korzyści finansowe w wyniku podejmowanych decyzji, które są sprzeczne do jego obowiązków służbowych. Ten rodzaj konfliktu różni się od wpływów trzeciej strony tym, że urzędnik uzyskuje bezpośrednie korzyści w wyniku rozstrzygnięć administracyjnych, np. decyzja o inwestycji drogowej prowadzonej bezpośrednio przy posesji urzędnika. Taka postawa narusza etyczne zasady wynikające z pełnionych funkcji.

Upominki i rozrywka to nadużycia, w ramach których urzędnik przyjmuje prezenty lub gościnność w zamian za stronnicze podejście do rozpatrywanej sprawy. Takie zachowanie może być zaliczane do łapówek, przy czym tym się od nich różni, że dotyczy upominków o niskiej wartości, jak np. poczęstunek w restauracji, alkohol, kilkudniowy wyjazd itp. Prezenty mogą być dawane bez intencji osiągnięcia korzyści, a jedynie w celu wykreowania pozytywnego nastawienia urzędnika do interesanta.

Zatrudnienie zewnętrzne związane jest z pracą urzędnika na pół etatu, zlecenie czy prowadzenia własnej firmy. Konfliktowe sytuacje wynikają wówczas z wykorzystania statusu urzędnika do przynoszenia korzyści drugiemu praco-

dawcy lub wykorzystania sprzętu i materiałów urzędowych na rzecz własnej firmy. Na tej płaszczyźnie może, ale nie musi, dochodzić do konfliktu interesu. Uzależnione to jest od charakteru wykonywanych czynności i *know-how* wykorzystywanego do czynności wykonywanych poza urzędem. Dla przykładu urzędnik zajmujący się problematyką rozliczeń podatku poza urzędem zajmuje się grafiką komputerową, co nie prowadzi do konfliktu, natomiast gdy ten sam urzędnik ma firmę konsultingową związaną z doradztwem podatkowym i po godzinach urzędowania prowadzi komercyjne szkolenia wówczas może dojść do konfliktu interesu.

Przyszłe zatrudnienie może stanowić podstawę dla konfliktu interesu, gdy urzędnik podejmuje decyzję o zamiarze zmiany miejsca zatrudnienia w firmie, z którą w chwili obecnej prowadzi urzędowe interesy. Taka sytuacja sprzyja uprzywilejowaniu pozycji firmy z myślą o korzyściach w przyszłości związanych z intratnym stanowiskiem lub wynagrodzeniem.

Współpraca z krewnymi wywołuje nieunikniony konflikt interesów, zwłaszcza w sytuacji gdy pracownik administracji publicznej zajmuje takie stanowisko, które sprzyja faworyzowaniu krewnych. Konflikt ten powszechnie określa się mianem nepotyzmu. Istotą tego konfliktu jest wykorzystywanie uprawnień urzędnika do preferencyjnego traktowania w zatrudnieniu, wynagradzaniu, nagradzaniu krewnych. W takim przypadku korzyści urzędnika mają charakter pośredni i sprzyjają umacnianiu więzi rodzinnych[42].

Wymienione powyżej płaszczyzny konfliktu interesów stanowią nie tylko przekroczenie uprawnień służbowych, ale przede wszystkim naruszają zasady etyki zawodowej. Konsekwencją takich zachowań mogą być wszczęte postępowania karne lub dyscyplinarne. Tego typu zachowania bardzo często stają się też przedmiotem publicznego napiętnowania np. przez media. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na szczególną formę konfliktu interesów jaką jest korupcja. Zdaniem interdyscyplinarnej grupy do spraw korupcji Rady Europy „korupcja to nielegalne wynagrodzenie lub inne zachowanie wobec osoby pełniącej funkcję w sektorze publicznym lub prywatnym, które pozostaje w sprzeczności z zadaniami wymaganymi od urzędnika państwowego, pracownika sektora prywatnego, niezależnego eksperta lub innej kategorii osób. Dodatkowo zachowanie to ma na celu zdobycie korzyści jakiejkolwiek natury dla nich samych lub osoby trzeciej”[43]. W ustawie o Centralnym Biurze Korupcyjnym korupcją jest „obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub

[42] Por. M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit.*, s. 193–195.

[43] Cyt. za: J. Michel, *Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktów interesów*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 142.

zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”[44].

W gospodarce spotykamy trzy podstawowe formy korupcji: urzędniczą, gospodarczą oraz polityczną. Pierwsza odnosi się do praktyki, w której pracownik administracji publicznej pobiera korzyść finansową od osób zwracających się do niego w sprawach urzędowych. Tego typu korupcji zdaniem M. Kuleszy i M. Niziołek sprzyjają procedury administracyjne, utajnianie istotnych fragmentów toku postępowań czy zawiłe prezentowanie uprawnień. Mechanizm korupcji napędzany jest przez postępowanie administracyjne zawierające elementy dysfunkcyjne.

Korupcja gospodarcza polega na przekupstwie urzędników przez przedsiębiorców, w celu zapewnienia sobie korzystnych warunków prowadzenia działalności. Tego typu zachowania są objęte systemem karnym, gdyż zagrażają zasadom konkurencji rynkowej.

Korupcja polityczna przejawia się w przekupywaniu wpływowych ludzi tytułami, korzystnymi kontraktami lub stanowiskami publicznymi w celu zapewnienia sobie władzy. Do korupcji politycznej należy także „żonglowanie” urzędami, co jest widoczne obecnie także w Polsce, kiedy to po zmianie władzy następuje zmiana na stanowiskach publicznych i gospodarczych[45]. Zjawisko korupcji jest napiętnowane i upubliczniane. Zwalczaniu zachowań korupcyjnych mają towarzyszyć nie tylko sankcje karne, ale także respektowanie zasad etyki. Jak wynika z badań przeprowadzonych w dniach 7–12 sierpnia 2015 r. przez TNS Polska poświęconych postrzeganiu zjawiska korupcji, 67% respondentów było przekonanych o występowaniu korupcji. W ostatnich latach skala zjawiska ulega poprawie, ale nadal jest to zjawisko powszechnie obserwowane i występujące. W 2007 r. o występowaniu korupcji było przekonanych 84% badanych. Wśród zawodów, które są najbardziej podatne za działania korupcyjne na czele rankingu znaleźli się: lekarze, sędziowie sportowi, posłowie, a na kolejnych miejscach uplasowali się radni, urzędnicy samorządowi, urzędnicy urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich i powiatowych. W porównaniu do poprzednich edycji badań ranking nie uległ znaczącej zmianie[46], co potwierdzają badania prowadzone przez zespół J. Kosińskiego, K. Kraka oraz A. Koman w oparciu o dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego[47].

Pracownicy administracji publicznej dopuszczający się nieprawidłowości, ponoszą odpowiedzialność karną, a w przypadku nieprawidłowości nie mających charakteru przestępstwa odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Przestępstwami urzędniczymi uregulowanymi w kodeksie karnym są m.in.:

---

[44] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, DzU 2006, nr 104, poz. 708, ze zm., art. 1, §3a.

[45] M. Kulesza, M. Niziołek (red.), *op. cit*., s. 222.

[46] *Korupcja w Polsce*, TNS, 2015 wrzesień.

[47] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcyjna. Wybrane zagadnienia część III*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 25.

łapownictwo, przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązku, ujawnienie tajemnicy oraz poświadczenie nieprawdy[48]. Odpowiedzialność karna jest następstwem wykazania, że nieprawidłowość jest czynem zabronionym. Nie każde naganne zachowanie stanowi od razu przestępstwo. Brak takich podstaw do zastosowania odpowiedzialności karnej nie wyklucza poniesienia przez urzędnika konsekwencji nieprawidłowego zachowania. Za naruszenie obowiązków urzędnicy ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Regulacje prawne dotyczące zakresu odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinującej są zróżnicowane dla poszczególnych kategorii pracowników rządowych i samorządowych. Urzędnicy administracji rządowej należący do korpusu służby cywilnej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach określonych w ustawie o służbie cywilnej (art. 106–123), zaś nienależący do korpusu służby cywilnej ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną na zasadach określonych w art. 34–371 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pracownicy samorządowi mianowani ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną na zasadach określonych w art. 25–30 ustawy o pracownikach samorządowych, z odesłaniem do przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zaś zatrudnieni na podstawie umowy podlegają odpowiedzialności na zasadach ogólnych wynikających z *Kodeksu pracy*.

Przykładowy rodzaj kar zaprezentowano w tab. 2.

Tabela 2. Przykładowy rodzaj kary za nieprawidłowości popełnione przez pracowników administracji rządowej i samorządowej

Rodzaj kary	Pracownicy zaliczani do korpusu służby cywilnej	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Upomnienie	x	x	x
Nagana	x	x	x
Nagana z ostrzeżeniem		x	x
Uniemożliwienie awansu przez okres 2 lat	x	x	x
Przesunięcie na niższe stanowisko	x	x	x
Zakaz ubiegania się o stanowisko kierownicze	x		
Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych przez 2–5 lat	x		
Usunięcie z administracji publicznej	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 151.

[48] I. Bogucka ,T. Pietrzykowski, *op. cit*., s. 147.

Znajomość zasad odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia wśród pracowników administracji publicznej, zdaniem J. Filek, jest niewystarczająca. Brakuje szkoleń, warsztatów oraz jednolitej koncepcji w zakresie kształtowania postaw etycznych sprzyjających wyeliminowaniu niepożądanych zachowań i praktyk. Uzasadnione wydaje się wdrożenie programu edukacyjnego dla szeroko pojętego grona funkcjonariuszy aparatu administracyjnego, którego efektem byłoby podniesienie stanu wiedzy, świadomości prawnej i etycznej w tym obszarze.

PODSUMOWANIE

Podstawowym celem funkcjonowania podmiotów administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego. Zasady dotyczące budowy aparatu administracji publicznej, treść i formy jego działania, relacje na płaszczyźnie urzędnik–obywatel decydują o poziomie zaufania do administracji i państwa. O sprawności i skuteczności administracji publicznej decyduje nie tylko ilość podejmowanych decyzji, ale również zasady współdziałania i poszanowania norm moralnych. Kształtowanie sfery etycznej w administracji jest procesem długotrwałym i złożonym. Wymaga nie tylko wdrażania stosowych regulacji prawnych wyznaczających standardy, ale przede wszystkim kształtowania pożądanych postaw i zachowań wśród urzędników. Jednym z narzędzi wspomagającym proces kształtowania infrastruktury etycznej są kodeksy etyczne. Kodeksy etyczne poprzez zbiór zaleceń i zasad etycznego zachowania wpływają na poprawę efektywności działania administracji publicznej i zwiększają zaufanie do jej funkcjonowania. Przyczyniają się do eliminowania nieetycznych, nagannych zachowań, a często nawet przestępstw, będących skutkiem braku odpowiedniej wiedzy i świadomości skutków swojego zachowania. Wprowadzenie kodeksu etycznego w jednostce administracji publicznej nie można jednak traktować jako celu samego w sobie. Powinien on stanowić drogowskaz wyznaczający kierunek działania nie tylko poszczególnych pracowników, ale całej organizacji jako całości, w tym także kierownictwa jednostki.

BIBLIOGRAFIA

Bacon F., *Eseje*, PWN, Warszawa 1959.

Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Ciuła Sz., *Etyczna aspekty zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2006, nr 715.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption, COM(2003) 317(01), Bruksela 2003, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52003DC0317.

Czaputowicz J. (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Długosz D., Zawadzki W., *Etyczny drogowskaz urzędników*, „Przegląd Służby Cywilnej" 2011, listopad, nr 1 (wydanie specjalne).

Encyklopedia zarządzania, http://mfiles.pl/pl/index.php/Misja_i_wizja.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Parlament Europejski, http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf#/page/1.

Filek J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

Gierszewski J. (red.), *Administracja publiczna. Skrypt*, PWSH Pomerania, 2012, http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt.pdf.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Rada, Komisja, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 14.12.2007, (2007/C 303/01).

Kernaghan K., *Ethical Conduct; Guidelines for Government Employess*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto 1975.

Korupcja w Polsce, TNS, wrzesień 2015.

Kosiński J., Krak K., Koman A. (red.), *Korupcja i antykorupcyjna. Wybrane zagadnienia część III*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

Kowalski T., *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie" 2005, nr 1.

Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995.

Kulesza M., Niziołek M. (red.), *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka_@nty-korupcyjna/I.%20Lipowicz%20%20Prawo%20obywatela%20do%20dobrej%20administracji.pdf.

Michel J., *Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktów interesów*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

OECD, *Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice*, „Public Management Occasional Papers" 1996, nr 14.

Pastusiak L., *Kultura polityczna*, [w:] *Moralność w działaniach polityków ostatnich dziesięciu lat*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisje Kultury i Środków Przekazu, Dział Wydawnictw Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

Recommendation No. R (2000) 10, of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2000, Article 3.

Rydzewska-Włodarczyk M., *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72.

Seredocha I., *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań*, „Współczesne Zarządzanie" 2013, nr 2.

Suchodolski B., *Kodeks etyczny jako narzędzie służące do podnoszenia jakości usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie" 2012, nr 94.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU 2006, nr 104, poz. 708, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008, nr 223, poz. 1458, ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, DzU 2008, nr 227, poz. 1505, ze zm.
Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, Monitor Polski 2002, nr 46, poz. 683.
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, Monitor Polski 2011, nr 93, poz. 953.
Zarządzenie nr 2 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy z dnia 11 stycznia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie Szczecińskim.
Zarządzenie nr 2 z 2011 r. Wójta Gminy Rewal w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników samorządowych w Urzędzie Gminy Rewal.
Zarządzenie nr 20/W/III/2011 Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.
Zoll A., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: *The main purpose of public administration is to serve the citizens. To fulfil this task efficiently, adequately to the needs of the public and the expected high quality of service, administration must adopt and abide by the rules of ethics. Ethics is one of the basic stepping stones in creating a positive image of a unit of public administration and of its officers. The guideline in defining the standards of acting and the models of behaviour is a code of ethics applying to all personnel of central and local government administration. A code of ethics should not be perceived as a goal in itself, though; it is rather necessary to make efforts to establish a complete infrastructure of ethics that not only ensures the ethical behaviour of officers, but also helps prevent the occurrence of inappropriate or even corruptive actions. The aim of the study is to identify the importance of ethical behaviours in the work of official public administration in order to achieve a social mission.*

Keywords: *ethics, code of ethics, public administration, ethical infrastructure, corruption.*