

# Joanna Gellera, Marek Zagajewski

---

## Kryzys ethosu samorządowca

---

Edukacja Humanistyczna nr 2 (25), 35-51

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Joanna Gellera

Wyższa Szkoła Humanistyczna TWP  
Szczecin

Marek Zagajewski

Uniwersytet Ekonomiczny  
Wrocław

### KRYZYS *ETHOSU* SAMORZĄDOWCA

Współczesny kryzys gospodarczy spowodował nasilenie wielu społecznych patologii niewolnych od nepotyzmu, protekcjonizmu czy zwykłego „kolesiostwa”<sup>1</sup> także w tak istotnej dla obywatela sferze życia publicznego, jaką stanowi samorząd terytorialny na wszystkich jego szczeblach – od gminy do województwa włącznie. Zarówno radni, czyli politycy, jak i pracownicy administracji samorządowej uczestniczą w licznych zdarzeniach korupcyjnych, gdy zapewniają sobie atrakcyjne wynagrodzenia, zwłaszcza w rozmaitych agencjach i spółkach o publicznym charakterze, pośredniczą w załatwianiu dochodowych „interesów” z wykorzystaniem budżetowych pieniędzy czy wyłudniają przydział luksusowych mieszkań komunalnych, aby stać się jego posiadaczem na najbardziej korzystnych warunkach. Podobnie wszelkiego rodzaju obrót nieruchomościami w postaci dzierżawy czy sprzedaży gruntów lub budynków, a także szeroko rozumiane operacje prywatyzacyjne oraz przetargi na usługi publiczne, dzięki wcześniej uzyskanej niejawniej wiedzy, wykorzystywane są często przez niektórych samorządowców do osiągnięcia osobistych korzyści kosztem interesu społecznego.

Opisany stan rzeczy wywiera istotny wpływ na społeczne nastroje, także w kwestii zaufania obywateli do urzędów i urzędników. Według przeprowadzonych przez CBOS w okresie od 1 do 8 grudnia 2011 roku badań na liczącej 950 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków są one najgorsze od 2007 roku. Wielce znamienne jest, że 36 proc. ankietowanych spodziewa się w niedalekiej przyszłości wzrostu korupcji (w 2007 roku uważało tak dwukrotnie mniej badanych – 17 proc.), a zaledwie 11 proc. przewiduje jej zmniejszenie (choć w 2007 roku liczyło na to 22 proc. badanych). Tymczasem mniej więcej ta sama grupa ankietowanych uważa, że skala korupcji w najbliższym czasie nie ulegnie zmianie (40 proc. badanych – 2011; 42 proc. – 2007).

Rok 2007 jest naturalnym punktem odniesienia, wtedy bowiem powołanie gabinetu Donalda Tuska wywołało falę optymizmu znacznej części społeczeństwa, co wyraziło się w ówczesnych sondażach oczekiwaniem na poprawę sytuacji gospodarczej przez

---

<sup>1</sup> R. de Jouvenel, *Republika koleżków*, postowie P. Morand, przeł. J. Popiel, przekład przejrzał i przedmową opatrzył Cz. Znamierowski, Warszawa 1936.

ponad połowę badanych (ostatnio tak uważa tylko jedna piąta ankietowanych) i zmiany na lepsze w wielu wymiarach życia społecznego.

Nagane praktyki w działalności radnych rozmaitych jednostek samorządu terytorialnego czy pracowników poszczególnych urzędów samorządowych ukazują rozmiary i charakter ogarniającego ich moralnego kryzysu. W przeciwdziałaniu wielu nadużyciom w sferze podejmowania decyzji administracyjnych przez ludzi działających w tych lokalnych strukturach instytucjonalnych, oprócz zastosowania właściwych środków prawnych, pomocne jest kształtowanie swoistego *ethosu* samorządowców dotyczącego zarówno radnych, jak i urzędników. Na gruncie rozmaitych „etyk szczegółowych” liczni badacze dokonują moralnej refleksji nad różnymi obszarami życia społecznego, w tym między innymi nad swoistą „etyką życia samorządowego”, która ma wszelkie podstawy, by z czasem uzyskać status odrębnej dziedziny akademickiej, podobnie jak *etyka życia medycznego (zwana bioetyką) oraz etyka wychowania i etyka życia gospodarczego (zwana zwykle etyką biznesu)*<sup>2</sup>.

Od starożytności w języku greckim słowo *ethos* oznaczało obyczaj, nawyk, a współcześnie w socjologii kultury, wedle Marii Ossowskiej, określa, jaki jest styl życia danej społeczności, ogólna *orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości bądź rozumiana explicite, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań*<sup>3</sup>. Ossowska wyjaśnia, że szczególny *ethos* danej grupy społecznej rozpoznaje się na przykład po tym, czy jej członkowie rozwiązują konflikty raczej w sposób pokojowy niż z bronią w ręku lub gdy okazuje się, że wolą próżnować niż ciężiej pracować, by mieć lepsze zarobki. W tym sensie można mieć na względzie *ethos* walki, także w przypadku jego zawieszenia, czy *ethos* pracy, któremu zaprzecza próżniaczy styl życia.

Zatem *ethos* oznacza pewien zespół wartości, norm, zasad, ideałów, wzorców postępowania i obyczajów charakterystycznych dla danej grupy społecznej, klasy, warstwy, epoki czy zawodu. Tym samym w pełni uprawnione jest używanie takich określeń jak *ethos* rycerski, *ethos* drobnomieszczański, *ethos* lekarza, *ethos* nauczyciela, *ethos* naukowca czy *ethos* chrześcijański lub *ethos* „Solidarności”. W tym kontekście pojawia się pytanie o charakter *ethosu* samorządowca, radnego czy urzędnika, a tym samym o warunki rozpoznania specyfiki ich działalności społecznej i zawodowej z uwzględnieniem etycznego wymiaru funkcjonowania samorządu terytorialnego zarówno w aspekcie opisowym, jak i normatywnym<sup>4</sup>.

Samorząd terytorialny jest tą częścią składową państwa, której podstawowym zadaniem jest wykonywanie właściwych mu usług publicznych na rzecz mieszkających odpowiednio na terenie gminy, miasta, powiatu czy województwa obywateli. W tym sensie mieszkaniec określonej miejscowości, także jako przedstawiciel jakiejś firmy, instytucji, organizacji czy ogólnie – lokalnej zbiorowości, zwraca się w konkretnej sprawie do określonego urzędu, czyli „jednostki samorządu terytorialnego”, na przykład w celu uzyskania, zgodnie z posiadanymi przezeń uprawnieniami, potrzebnej mu decyzji administracyjnej. Demokratyczne państwo, a zatem i lokalna władza polega między innymi na traktowaniu ludzi jako autonomicznych obywateli, a nie poddanych.

<sup>2</sup> J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce*, Warszawa–Bielsko-Biała 2009, s. 12.

<sup>3</sup> M. Ossowska, *Ethos rycerski i jego odmiany*, Warszawa 2000, s. 7.

<sup>4</sup> Por. J. Filek, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004; *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, red. J. Filek, Kraków 2004; *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Kraków 2004.

Ten zgrubny opis typowego zachowania interesenta urzędu miasta czy gminy ze świadomie użytą sztuczną retoryką biurokratycznej nowomowy nieudolnie skrywa sedno działalności samorządowych polityków i urzędników, których działalność wiąże się z nawiązywaniem bezpośrednich stosunków z innymi ludźmi. W istocie w trakcie wykonywania owych usług publicznych dochodzi do kontaktu obywatela w społecznej roli interesanta, czyli człowieka znajdującego się „w jakiejś potrzebie”, z innym obywatelem jako radnym czy urzędnikiem, których uprawnienia mają zapewniać w ramach sprawnego systemu organizacyjnego skuteczne i przyjazne załatwienie określonej sprawy.

Kluczową rolę w funkcjonowaniu rady i organów samorządowych odgrywają radni i urzędnicy wraz z zawartym w nich potencjałem intelektualnym opartym przede wszystkim na kapitale ludzkim, kapitale organizacyjnym i stosunkach z mieszkańcami. Podstawą życia społecznego, jak starannie wywodził Piotr Sztompka<sup>5</sup>, jest zaufanie, uznawane od czasów starożytności za jedną z głównych kategorii „rzeczywistości politycznej i politycznej filozofii”. Wedle trafnej opinii Jana Hartmana, gdyby ludzie nie wierzyli, że *w ostatecznym rozrachunku w naszym państwie sprawiedliwość zwycięża, a urzędnik poprawnie czyni swą powinność, jeśli zaś nie, to naprawi to jego przełożony, na dłuższą metę istnienie państwa byłoby niemożliwe*<sup>6</sup>.

Jednocześnie nigdy dość przypominania, że efektywna relacja zaufania musi mieć równoczesny dwustronny charakter – zarówno obywatela do samorządowego urzędnika czy polityka, jak i odwrotnie, ale zadanie bycia „stroną czynną” w tym stosunku z konieczności spoczywa na czynniku samorządowym. Dobrym przykładem tego typu lokalnej polityki są praktykowane przez władze Łodzi spotkania z mieszkańcami, często z udziałem około 200 osób, w celu konsultowania najważniejszych decyzji. Z kolei władze Ełku zapytały mieszkańców przez Internet, jak im się żyje w mieście, a warszawiacy oceniali prezydenta, komunikację miejską, bezpieczeństwo czy ekologię. Stopniowo narasta przekonanie o potrzebie zwiększenia wpływu obywateli na wydatki z budżetu miasta czy gminy poprzez rozstrzygnięcie w drodze referendum wykorzystania na przykład jego pięciu procent wedle woli większości mieszkańców.

Zwykle jednak publiczne relacje między organami samorządu i obywatelami w społecznie zorganizowanej postaci mają konfliktowy charakter i dochodzi do nich najczęściej w formie protestu społecznego mieszkańców w reakcji na błędne i szkodliwe ich zdaniem decyzje administracyjne o lokalnym zasięgu. W tej perspektywie kluczową rolę odgrywa kształtowanie swego rodzaju samorządowej formy świadomości społecznej, której fundamentem jest upowszechnianie przekonania, że faktycznym samorządem miasta jest wspólnota mieszkańców jako samoorganizujący się podmiot społeczny, a nie rada czy urząd miasta i analogicznie takie formy samorządu terytorialnego jak gmina, powiat czy województwo. Innymi słowy, samorząd miasta to jego mieszkańcy, a samorząd gminy to mieszkańcy gminy; podobnie powiatu i województwa. Demokratyczna samorządność w sensie samostanowienia nie jest jednak samoistną czy autonomiczną wartością, ale mechanizmem wyzwalania społecznej aktywności w celu zaspokajania potrzeb obywateli i skutecznego wypełniania wobec nich usług publicznych.

Szeroko pojęte życie samorządowe zawiera w sobie także pewną płaszczyznę moralną, na której wyrasta charakterystyczny *ethos* samorządu jako władzy publicz-

<sup>5</sup> Por. P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

<sup>6</sup> J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce...*, s. 296.

nej zapewniającej należne mieszkańcom usługi w ramach posiadanych przez nich praw i wolności, wynikających z moralnych zobowiązań państwa wobec obywateli. Jednocześnie na tej płaszczyźnie kształtuje się *ethos* obywatela świadomego swych uprawnień i zobowiązań wobec państwa i lokalnej wspólnoty, której jest on członkiem. Koniecznym warunkiem ukształtowania się obywatelskiego *ethosu* jest – jak widać – obecność u większości mieszkańców swego rodzaju etycznej motywacji do zachowań praworządnych i zdyscyplinowanych jako funkcji ich, opartej na zaufaniu, społecznej więzi z państwem w jego lokalnym wymiarze. W języku publicystyki ta abstrakcyjna charakterystyka obywatelskiej postawy wyraża się w bogactwie rozlicznych postaci „lokalnego patriotyzmu”.

Na tym tle zasadne jest uwzględnienie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oprócz kapitału ludzkiego, społecznego i organizacyjnego także kapitału etycznego jako funkcji społecznego zaufania obywateli do radnych oraz administracji samorządowej i odwrotnie. Mimo że zasadnicze relacje społeczne między mieszkańcami a lokalnymi politykami i administracją kształtują się na bazie stosunków ekonomicznych i prawnych, to dopiero ich etyczny wymiar jest w stanie zapewnić wspólnocie mieszkańców spójność i oddolną dynamikę społecznych przemian. W tym obszarze stosunków społecznych należałoby zatem zakotwiczyć szeroko rozumiane podstawy *ethosu* samorządowca, a „zaufanie społeczne” potraktować jako swego rodzaju „logo” demokratycznej rady i urzędu miasta, gminy, powiatu czy województwa oraz etyczne kryterium prawidłowego ich funkcjonowania. Tym samym „etyczność” przez odniesienie do społecznej kategorii „zaufania”, która – przez swoją mierzalność – pozwala rozeznaczyć stan świadomości moralnej radnych, administracji i obywateli w ich konkretnym wymiarze.

W tym punkcie nie sposób uniknąć banalnego, chociaż o fundamentalnym znaczeniu stwierdzenia, że funkcjonowanie lokalnego samorządu ma wszelkie znamiona dochodowej działalności gospodarczej i ma niewiele wspólnego z działalnością charytatywną. Bogata infrastruktura usług publicznych na rzecz społeczności lokalnej oparta jest na trwałej podstawie ekonomicznej i ugruntowanym założeniu, że godna egzystencja człowieka, obywatela, mieszkańca stanowi niezbywalną wartość fundamentalną i wymaga ponoszenia odpowiednich wydatków, które w potocznym rozumieniu nie muszą być dosłownie opłacalne. W efekcie działalność samorządu terytorialnego nie powinna być rozpatrywana wyłącznie w perspektywie czysto ekonomicznej, ale z uwzględnieniem podejścia aksjologicznego przy wykonywaniu statutowych obowiązków w obszarze zaspokajania potrzeb ludności.

W stosunkach między radnym czy urzędnikiem samorządowym a mieszkańcem zwykle podnosi się niekorzystną dla tego ostatniego asymetrię z charakterystyczną dla paternalistycznej relacji przewagą reprezentanta władzy lokalnej. W praktyce jednak poważne zagrożenie dla *ethosu* samorządowca, oprócz paternalizmu, stanowi także rzadko podkreślana możliwość zajęcia przez niego postawy serwilistycznej wobec zabiegów interesanta. Wiadomo, że paternalizm oznacza narzuconą postawę opiekuńczą, która staje się problemem dopiero wówczas, gdy *człowiek potrzebujący pomocy niekiedy nie zdaje sobie sprawy z tego, że potrzebuje pomocy*<sup>7</sup>. Serwilizm natomiast odnosiłby się do sytuacji przeciwnej, w której człowiek potrzebujący wsparcia nie tyle go oczekuje, ile raczej w sposób skrajnie roszczeniowy domaga się pewnych usług w zakresie zdecydowanie przekraczającym jego uprawnienia.

<sup>7</sup> J. Hołówska, *Etyka w działaniu*, Warszawa 2001, s. 225.

Naturalne, że samorządowiec zawsze powinien wiedzieć najlepiej, jak należy załatwić konkretną sprawę, z którą zwraca się do niego zainteresowana osoba, to jednak gdy popada w rutynę i nadmiernie stanowczo manifestuje swoje władcze prerogatywy przy podejmowaniu decyzji administracyjnej, zapewne nie tylko w tych sytuacjach nie będzie w stanie ominąć pułapek paternalizmu urzędniczego. Taka postawa zdaje się potwierdzać trafność oczywistej konstatacji Jana Wolańskiego, że *każda władza ma tendencję do nadużywania swoich uprawnień*<sup>8</sup>. Z drugiej strony traktowanie reprezentantów czynnika społecznego czy administracyjnego samorządu lokalnego jako pełniących funkcję wąsko rozumianego usługodawcy w roli swego rodzaju dobrodzieja świadczeń publicznych lokuje samorządową władzę na pozycji urzędniczego serwilizmu niezwykle podatnego na rozliczne zabiegi wymuszające niezgodne z prawem korzystne dla petentów rozstrzygnięcia. W „szczególnych” przypadkach w razie potrzeby odpowiednie przepisy mogą być interpretowane bardziej elastycznie lub nawet uchylane. Mimo to nie należy lekceważyć i takich sytuacji, gdy określony stan prawny w mniej lub bardziej oczywisty sposób prowadzi do szkodliwych dla obywatela decyzji administracyjnych, które rodząc poczucie krzywdy, motywują go do wytrwałej walki z urzędem i niesprawiedliwym prawem o jego słusne interesy. Społeczne przekonanie, że fundamentalnym przesłaniem instytucji publicznych jest czynienie dobra dla obywateli stanowi trwały dorobek wielowiekowej tradycji filozoficznej.

Te dwa wynaturzenia urzędniczego paternalizmu i serwilizmu wyrastają na realnym gruncie występujących w lokalnych społecznościach sprzeczności konkretnych interesów i słusznym racji między ich mieszkańcami a władzami samorządowymi. Te, z kolei, często niewolne od złudnego przekonania o nadzwyczajnych kwalifikacjach swoich ludzi, popadają w biurokratyczną pyszałkowatość i samozadowolenie. Tymczasem już z potocznej obserwacji empirycznej wiadomo, że tylko marny biurokrata będzie uważał się za doskonałego urzędnika, a faktycznie znakomity administrator raczej nie uzna się we własnych oczach za wybitnego pracownika.

Lokalna społeczność i politycy wraz z administracją samorządową są sobie wzajemnie potrzebni, tworząc swoistą wspólnotę na bazie zarazem zbieżnych i sprzecznych interesów. Oczywiście, że mieszkaniec wymaga załatwienia swoich spraw po jak najmniejszych kosztach, z najmniejszą stratą czasu i bez zbędnej zwłoki, a samorządowcy chcą wykonywać swoją pracę w możliwie niewielkim wymiarze i za jak najwyższe wynagrodzenie. Ta całkowicie naturalna rozbieżność oczekiwań i interesów obu stron działalności petentów z jednej i polityków czy urzędników samorządowych z drugiej strony stwarza podatny grunt dla formułowania propozycji korupcyjnych, których realizacja znosi tę sprzeczność interesów i rodzi przestępczą wspólnotę w imię bezprawnego „załatwiania” określonych „spraw”.

W tym kontekście warto przywołać pouczające doświadczenia brytyjskie z końca ubiegłego wieku dotyczące zwalczania nieetycznych zachowań licznej grupy polityków i urzędników publicznych. Trzeba przypomnieć, że szeroko prowadzona przez rząd Margaret Thatcher polityka prywatyzacyjna doprowadziła między innymi do masowych praktyk korupcyjnych z licznym udziałem posłów, co spowodowało gwałtowny spadek zaufania społeczeństwa do parlamentarzystów. W tej sytuacji jej następcza John Major w październiku 1994 roku powołał, początkowo na trzy lata, jednak nadal działający, Komitet ds. Norm w Życiu Publicznym pod przewodnictwem lorda Nolana (z czasem

<sup>8</sup> J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce...*, s. 299.

określany jako Komitet Nolana) jako niezależny zespół doradczy o statusie pozamini-sterialnego ciała publicznego.

Zadaniem komitetu było zbadanie wszelkich zarzutów związanych z naruszeniami norm etycznych przez urzędników państwowych, analiza mechanizmów finansowania partii politycznych i wypracowanie stosownych rekomendacji zapewniających podniesienie standardu zachowań w życiu publicznym<sup>9</sup>. Od początku swego istnienia komitet opublikował kilkanaście raportów dotyczących różnego rodzaju etycznych zachowań w świecie polityki, ale największą sławę i znaczenie przyniosło mu pierwsze sprawozdanie z 1995 roku zawierające – w postaci swego rodzaju kodeksu etyki Nolana – propozycję wprowadzenia „Siedmiu zasad życia publicznego” w celu ukrócenia, za pomocą etycznych reguł, praktyk korupcyjnych przedstawicieli władzy państwowej na styku biznesu i polityki<sup>10</sup>.

Komitet Nolana na wniosek premiera Johna Majora przez sześć miesięcy analizował brytyjskie standardy życia publicznego, badając pracę posłów, ministrów i urzędników, ciał wykonawczych organizacji pozarządowych oraz organów publicznej służby zdrowia. I tak według ustaleń komitetu doszło do drastycznego wzrostu liczby deputowanych świadczących płatne usługi doradcze w sprawach związanych z ich rolą w parlamencie. Wyrazem kryzysu *ethosu* parlamentarzysty był rozmiar tego procederu, jeśli zważyć, że praktycznie co trzeci szeregowy poseł, a więc niebędący członkiem rządu lub gabinetu cieni, był faktycznie płatnym konsultantem. Doszło do gwałtownego spadku autorytetu parlamentu, którego posłowie, nie bacząc na oczywisty konflikt interesów, na oczach społeczeństwa faktycznie sprzedawali swoje usługi firmom zaangażowanym w lobbing na rzecz klientów biznesowych. W rezultacie interesy finansowe deputowanych w zasadniczym stopniu wpływały na ich działalność w parlamencie, czego dowiodły zawierane przez nich liczne umowy doradcze i sponsorskie oraz związane z nimi płatności. Dlatego głównym zadaniem komitetu było opracowanie zbioru reguł służących zwalczaniu korupcji w brytyjskiej służbie publicznej poprzez sformułowanie i wprowadzenie wysokich standardów życia publicznego.

Na podstawie przedstawionych faktów oraz wielu innych bulwersujących opisów nieetycznych zachowań przedstawicieli służby publicznej komitet sformułował określone wnioski w postaci siedmiu ogólnych zasad postępowania, które powinny stanowić moralną podstawę funkcjonowania życia publicznego. Zgodnie z jego głównym zaleceniem działania na rzecz uzdrowienia instytucji publicznych powinny zatem rozpoczynać się od opracowania stosownych kodeksów postępowania opartych na tych zasadach oraz ustanowienia niezależnej kontroli ich przestrzegania.

Ze względu na wagę „siedmiu zasad” na potrzeby dalszej dyskusji konieczne jest ich przytoczenie w postaci tekstu integralnego, a pewna niedogodność związana z brakiem kanonicznej wersji polskojęzycznej wymusiła własne tłumaczenie, którego niedoskonałość czytelnik może łatwo usunąć przez porównanie z dołączonym w przy- pisie oryginałem.

<sup>9</sup> T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” nr 1, Sulechów 2005, s. 102.

<sup>10</sup> Por. M. Golec, *Kodeks etyki Nolana i jego adaptacje w polskich systemach etyczno-prawnych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie, Tarnów 2008.

*Bezinteresowność*

Pełniący urzędy publiczne powinni podejmować decyzje, biorąc pod uwagę wyłącznie interes publiczny. Nie powinni robić niczego, żeby zdobyć korzyści finansowe lub inne korzyści materialne dla siebie, swojej rodziny lub swoich znajomych.

*Prawość*

Wśród osób pełniących urzędy publiczne nie powinno mieć miejsca występowanie jakichkolwiek finansowych czy innych zobowiązań wobec zewnętrznych jednostek lub organizacji, które mogą wpływać na wykonywanie przez nich swoich obowiązków służbowych.

*Obiektywizm*

Prowadząc publiczne interesy, w tym mianowanie na publiczne posady, wybieranie oferty w przetargu lub rekomendowanie jednostek do nagród i dóbr, osoby pełniące urzędy publiczne powinny dokonywać wyboru według wartości.

*Odpowiedzialność*

Osoby pełniące urzędy publiczne są odpowiedzialne za swoje decyzje i działania przed społeczeństwem i muszą same poddawać się wszelkiej kontroli, która jest odpowiednia dla ich urzędu.

*Jawność*

Pełniący urzędy publiczne powinni tak jawnie jak to jest możliwe podejmować wszelkie decyzje i działania. Powinni podawać powody swoich decyzji i ograniczać informacje tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego szerszy interes społeczny.

*Uczciwość*

Osoby pełniące urzędy publiczne mają obowiązek zgłosić wszelkie prywatne interesy związane z ich publicznymi obowiązkami i podjąć kroki w celu rozwiązania powstających konfliktów w sposób, który chroni interes publiczny.

*Przykład z góry [leadership]*

Pełniący urzędy publiczne powinni promować i wspierać te zasady przez kierownictwo i własny przykład<sup>11</sup>.

Jak widać, zapisy kodeksu etyki Nolana mają ogólny, ale nie ogólnikowy charakter i antykorupcyjną wymowę, chociaż samo słowo korupcja nie zostało ani razu użyte w przytoczonym tekście. Przyjęte sformułowania mają głównie charakter formalny i koncentrują się na zobowiązaniu publicznych urzędników do podporządkowania się określonym procedurom w trakcie pełnienia obowiązków służbowych. Zgodnie z przyjętą przez autorów zasad terminologią głównym zadaniem osób pełniących urzę-

<sup>11</sup> „The Seven Principles of Public Life”. Selflessness – Holders of public office should take decisions solely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends. Integrity – Holders of public office should not place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organisations that might influence them in the performance of their official duties. Objectivity – In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit. Accountability – Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office. Openness – Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands. Honesty – Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest. Leadership – Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example”.



dy publiczne powinna być ochrona interesu publicznego przed wykorzystywaniem go przez publicznych funkcjonariuszy w prywatnym interesie. Mamy zatem do czynienia z korupcją wówczas, gdy osoby pełniące urzędy publiczne, decydując na przykład o sprawach kadrowych czy wynikach przetargów, osiągają prywatne korzyści finansowe lub materialne. Jako podstawowe zabezpieczenia przed korupcyjnymi nadużyciami autorzy kodeksu wskazują dostępność informacji publicznej, jawność decyzji podejmowanych przez niezawisłe urzędowe osoby publiczne oraz kontrolę ich działalności i odpowiedzialność przed społeczeństwem. Jednak główne zagrożenie korupcyjne wiąże się z kolizjami między prywatnymi interesami osób pełniących urzędy publiczne i ich publicznymi obowiązkami czy osobistymi zobowiązaniami a wykonywaniem czynności służbowych, ale tylko wtedy, gdy nie są one ujawniane i dzięki temu rozwiązywane na korzyść publicznego interesu.

Charakter sformułowanych przez komitet lorda Nolana zasad nie ułatwia odnalezienia w nich brytyjskiej specyfiki, jak gdyby zarówno korupcja, jak i jej zwalczanie pozbawione było narodowej specyfiki. Jednocześnie sposób artykulacji „siedmiu zasad” z udziałem ogólnych pojęć i kategorii sprzyja w dużym stopniu ich zastosowaniu w formowaniu rozmaitych kodeksów etycznych obejmujących różne sfery życia publicznego, takich jak na przykład etyka poselska, etyka urzędnicza, etyka biznesu czy normy etyczne lokalnej samorządności. Rodzaj retoryki używanej przez komitet lorda Nolana miał zapewne także doniosły wpływ na liczne adaptacje przyjętych zasad poza kontynentem brytyjskim w postaci różnych etyk zawodowych w krajach europejskich, w tym także w przyjętych w Polsce regulacjach. Jednocześnie zwraca uwagę bardzo silny nacisk położony w tekście na głównie moralną odpowiedzialność osób pełniących urzędy publiczne za czyny korupcyjne z niemal całkowitym pominięciem roli korumpującego na niekorzyść osoby korumpowanej w trakcie wykonywania przez nią publicznych obowiązków. W tym kontekście nie sposób nie zauważyć bardzo wyraźnie zarysowanej nieprzekraczalnej granicy między publicznym a prywatnym interesem osób pełniących urzędy publiczne, które znajdują się nieuchronnie w stanie nieredukowalnej sprzeczności. Powstaje wrażenie, że treścią życia publicznego jest walka między uosobionym przez polityka czy urzędnika interesem publicznym, gdy wykonuje on obowiązki służbowe, a interesem prywatnym, którego nosiciel – jako prywatna osoba – usiłuje wtargnąć w życie zawodowe pełniącego urząd publiczny. Tym samym osobnik sprawujący władzę publiczną znajduje się w stanie permanentnego konfliktu moralnego, którego jedynym rozwiązaniem jest radykalne wyzbycie się prywatności i całkowite utożsamienie się z pełnioną rolą społeczną przy wsparciu silnych mechanizmów kontroli i jawności w trakcie wykonywania publicznych obowiązków.

Ciekawe jest także na swój sposób „monolityczne” pojmowanie interesu publicznego, mimo licznych przykładów sprzeczności między wieloma interesami publicznymi niepoddającymi się prostej hierarchizacji, która pozwalałaby ustalić stosowne priorytety ich rozwiązywania. Podobnie kodeks lorda Nolana nie bierze pod uwagę złożoności interesu grupowego i związanej z tym sprzeczności w ramach „troistej” konfiguracji interesu prywatnego, grupowego i publicznego, tym bardziej że odwoływanie się do grupowego czy prywatnego, czyli partykularnego, interesu w przeciwieństwie do wspólnego interesu społecznego jest często akceptowane w działalności publicznej, zwłaszcza wówczas, gdy jest zbieżne z interesem publicznym.

Dobłą ilustracją takich zależności mogą być przytoczone przez Jerzego Kropiwnickiego, prezydenta Łodzi w latach 2002–2010, przykłady lobbowania na rzecz „swoich”

aglomeracji związanych z nimi ministrów czy premierów. Według niego *szybki tramwaj w Poznaniu nie powstałby, gdyby nie uparła się premier Hanna Suchocka* pełniąca tę funkcję w latach 1992–1993, a dzięki Tadeuszowi Syryjczykowi, ministrowi przemysłu (1989–1990) w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, a przede wszystkim ministrowi transportu i gospodarki morskiej (1998–2000) za czasów premierostwa Jerzego Buzka, *Kraków rozbudował lotnisko w Balicach do poziomu międzynarodowego i rozpoczął przebudowę zakopianki*. Kropiwnicki, wskazując na członków rządu, zaważył, że *terytorialna więź może mieć w praktyce znaczenie*, czego dowodzą jego zabiegi o pieniądze z budżetu państwa na łódzkie lotnisko. Okazało się, że *mimo zgody premiera Kaczyńskiego i wicepremiera Gosiewskiego, minister Polaczek i tak próbował te pieniądze przerzucić na Katowice (Oddajcie władzę i kasę miastom, z Jerzym Kropiwnickim, byłym prezydentem Łodzi, wielokrotnym ministrem, rozmawia Błażej Torański, „Bezpłatny Tygodnik Opinii «Super Expressu»” 2011, nr 9)*. Ostatecznie jednak dopiero łódzianin i wieloletni serdeczny przyjaciel Kropiwnickiego, premier Marek Belka przekazał na łódzkie lotnisko pierwsze pieniądze z budżetu centralnego.

Z kolei Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*) trzydziestu najbardziej rozwiniętych państw świata, do których należy także Polska, przyjęła dwanaście zasad służących, tak jak w przypadku kodeksu lorda Nolana, zwalczaniu nieetycznych zachowań urzędników publicznych. Mają one w jeszcze większym stopniu formalny charakter i koncentrują się głównie na proceduralnej stronie posługiwania się przysługującymi im prawami i wymaganymi obowiązkami, co zapewne wynika z międzynarodowego charakteru organizacji firmującej te zasady. Dotyczy to zwłaszcza kwestii jednoznacznego określenia relacji między sektorem publicznym i prywatnym. Zasady OECD są następujące:

1. Standardy etyczne służby publicznej powinny być wyrażone w sposób zrozumiały dla osób mających je stosować.
2. Standardy etyczne powinny znaleźć odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych.
3. Urzędnicy publiczni powinni posiadać możliwość uzyskiwania informacji i wyjaśnień w zakresie stosowania standardów etycznych.
4. Urzędnicy publiczni powinni znać swoje prawa i obowiązki dotyczące sytuacji, w której informują o wykryciu zachowania nieetycznego innych urzędników.
5. Promowanie rozwiązań etycznych na poziomie politycznym powinno służyć wzmocnieniu etycznych postaw urzędników publicznych.
6. Proces decyzyjny powinien być przejrzysty i poddający się kontroli.
7. Sformułowanie jasnych zaleceń odnośnie do relacji sektora publicznego i prywatnego.
8. Zwierzchnicy funkcjonariuszy publicznych powinni swoim zachowaniem demonstrować i wyznaczać standardy etycznego zachowania.
9. Zarządzanie i procedury w sektorze publicznym powinny wspierać postawy etyczne.
10. Warunki pracy i zarządzanie zasobami ludzkimi powinny wspierać postawy etyczne.
11. Powinny istnieć odpowiednie mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności w sektorze publicznym.
12. Muszą istnieć procedury i sankcje wobec nieetycznych działań urzędników<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów...*, s. 209.

Niestety, w przypadku przytoczonych zasad szlachetna intencja wspierania postaw etycznych funkcjonariuszy publicznych tonie w morzu ogólników, chociaż warto podkreślić, że postulowana jest w nich potrzeba dostępu do informacji dotyczącej stosowania standardów etycznych przez urzędników publicznych czy celowości ich prawnej kodyfikacji. Zwrócono także uwagę na konieczność informowania przez urzędników publicznych w trybie „obywatelskiego donosu” o nieetycznych działaniach koleżanek i kolegów oraz o konieczności stosowania wobec nich odpowiednich procedur i sankcji.

Wśród zaleceń komitetu lorda Nolana za najistotniejszy należy uznać postulat opracowania na podstawie „siedmiu zasad” przez wszystkie organy publiczne stosownych „kodeksów postępowania”, czyli swoistych kodeksów etycznych lokowanych zwykle w obszarze szeroko rozumianej etyki zawodowej. *Takie kodeksy istnieją w określonych grupach zawodowych lub środowiskach, często mają długą tradycję. Są też bardzo użyteczne.* Ich ważnym zadaniem jest między innymi, *rozstrzyganie konfliktów specyficznych dla danego zawodu*<sup>13</sup>, czego dobrym przykładem są kodeksy lekarza, adwokata czy wojskowego.

Jako jeden z najstarszych kodeksów etycznych słusznie wymieniany jest kodeks etyki lekarskiej, którego pierwociny można odnaleźć w pochodzącej z pierwszej połowy IV wieku starej ery przysięgi Hipokratesa. Znacznie starszy jest, poprzedzony przez trzy zbiory praw Ur-Nammu, Lipit-Isztara oraz Esznunny, wywodzący się z Mezopotamii Kodeks Hammurabiego<sup>14</sup>, którego czas powstania można określić jedynie w sposób przybliżony. Wiadomo jedynie, że za sprawą króla Hammurabiego, szóstego przedstawiciela I dynastii z Babilonu, kodeks został w XVIII wieku starej ery zredagowany i utrwalony pismem klinowym w dialekcie babilońskim języka akadyjskiego w osobliwej postaci ponaddwumetrowej steli z diorytu i zapewne dlatego – w odróżnieniu od swych poprzedników – zachowany niemal w całości. Kodeks Hammurabiego faktycznie stanowi spis zwyczajów i praw w celu ustanowienia jednolitych norm społecznych mających obowiązywać w Mezopotamii, przez co jego autor definiuje się głównie jako prawodawca i dlatego nie byłoby w pełni zasadne umieszczenie go w tradycji protoplastów kodeksów etycznych. Od razu należy zaznaczyć, że pojawienie się w tym kontekście Hipokratesa nie jest przypadkowe, kodeks etyki lekarskiej jest bowiem rzadkim przykładem kodeksu etyki zawodowej, który zawiera reguły sformalizowanej odpowiedzialności dyscyplinarnej ze stosowanym „wymiarem sprawiedliwości” i systemem surowych dotyczących wykonywania profesji „sankcji”.

Znacznie bardziej skomplikowany jest legendarny przykład tablic Mojżeszowych, zresztą niezgodnie z przekazem historycznym określanych jako dziesięć przykazań, które zawierają integralnie zespolone w jednolitą całość judaistyczne przesłanie religijne, etyczne i prawne. Innymi słowy, naruszenie przez Żyda ogłoszonych wedle judaistycznej tradycji religijnej przez Jehowę na górze Synaj zasad oznaczało jednoczesne popełnienie grzechu, złego czynu i złamanie prawa prowadzące do przeżywanej jednocześnie pokuty, potępienia moralnego i kary za popełnione przestępstwo. W konsekwencji trudno uznać za „kodeks etyczny” Mojżeszowy pakiet norm, w istocie stanowi on bowiem całościowy religijny, etyczny i prawny fundament życia społecznego ludu Izraela, którego „etyczny” element stanowi co prawda ważki, ale zaledwie jeden z trzech pozbawionych autonomii aspektów kultury żydowskiej.

<sup>13</sup> M. Środa, *Etyka dla myślących. Podręcznik dla szkół ponadpodstawowych*, Warszawa 2010, s. 260.

<sup>14</sup> Por. *Kodeks Hammurabiego*, przeł. M. Stępień, Warszawa 1996.

Tej złożoności zawartego w tablicach Starego Przymierza przesłania nie uwzględnił w dostatecznym stopniu Leszek Kołakowski, gdy, rozważając żądanie życzliwości dla bliźnich, w tym kontekście żydowskich współplemieńców, stwierdza w tej sytuacji niemożność spełnienia „wymogów dobrego kodeksu”, ponieważ trzeba nie tylko określić, kto jest bardziej, a kto mniej bliźnim, ale znaleźć rozwiązanie sytuacji, w których *różni bliźni domagają się od nas świadczeń wzajem przeciwstawnych lub łącznie niewykonalnych; jeśli jakiś kodeks piętnuje składanie fałszywego świadectwa „przeciwko” bliźniemu, to nie jest jasne, czy również składanie fałszywych świadectwa „na korzyść” bliźniego podpada pod ten zakaz*<sup>15</sup>. Autor „etyki bez kodeksu” w tym przypadku powołał się na znane sformułowanie ze Starego Testamentu *Nie będziesz mówił przeciw bliźniemu twemu świadectwa fałszywego*<sup>16</sup>, ale nie docenił zawartego w nim odnoszącego się do wyznawców judaizmu jednoznacznego nakazu przestrzegania uczciwości w sądzie w trakcie składania zeznań wyłącznie wobec współplemieńców. Nie jest to zatem dobry przykład kodeksowego w etycznym sensie myślenia, ale raczej wyraz kodyfikacji ludzkich zachowań w ramach prowadzonego dochodzenia czy postępowania sądowego ze wskazaniem na konieczność na swój sposób „tendencyjnego” kształtowania „wymiaru sprawiedliwości” w duchu judaizmu.

Wychodząc poza biblijne ramy, Kołakowski przeprowadził szeroką dyskusję nad możliwością skonstruowania „dobrego kodeksu”, którą zakończył negatywną konkluzją. Jego zdaniem nie da się zbudować poprawnego w sensie logicznym kodeksu etycznego, ponieważ wymaga on przyjęcia formalnie niewykonalnych założeń dotyczących symetrii powinności i roszczeń, symetrii powinności i wartości oraz jednorodności wartości. W efekcie Kołakowski, a za nim Magdalena Środa kwestionują sensowność kształtowania kodeksów etycznych ze względu na ich wady formalne i słabości merytoryczne. Wedle niepozabawionej ironii krytycznej opinii Kołakowskiego kodeks ma być *rodzajem olbrzymiego cennika i możemy z niego zawsze uzyskać pewność co do tego, czy lepiej jest ukraść komuś portfel, czy raczej oglądać obrazki pornograficzne, albo czy większym grzechem jest pobić żonę, czy raczej szydzić z biskupa*<sup>17</sup>. W doskonałej, idealnej swojej postaci kodeks ma być *zbiorem decyzji abstrakcyjnych, zastępujących dowolną decyzję konkretną; ma być warunkiem wystarczającym każdego rozstrzygnięcia, ma automatycznie zlokalizować każdą sytuację w świecie wartości, zredukować jej elementy do punktów na jednorodnej skali uniwersalnej, unicestwić pole wahań i stworzyć warunki pewności, gdzie zadowolenie z dobrego urzeczywistnienia nakazów daje się równie dobrze przewidzieć z góry, jak poczucie winy w obliczu dokonanego wykroczenia*<sup>18</sup>.

Nie należy lekceważyć przeprowadzonej przez Kołakowskiego krytyki kodeksów etycznych, chociaż widoczne jest, że została ona źle zaadresowana, ponieważ jako modelowy punkt odniesienia zostały przyjęte swego rodzaju „życiowe kodeksy etyczne” typu *dekalogu*, a nie odnoszące się do określonych zawodów standardowe kodeksy etyczne. Obiekcje Kołakowskiego jako stronnika „etyki bez kodeksu” nie unieważniają słuszności zabiegów o kształtowanie *ethosu* określonych zawodów, stanowiąc jednak wyraźną deklarację na rzecz konkurencyjnej koncepcji etyki sytuacyjnej. Stawia ona *na moralną autonomię jednostki i opiera się na przeświadczeniu, że sumienie jako zdolność do osądu moralnego dostarcza wystarczającej podstawy dla rozpoznawania dobra i odróżniania*

<sup>15</sup> L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, w: tegoż, *Kultura i fetysze*, Warszawa 2000, s. 163–164.

<sup>16</sup> *Biblia w przekładzie księdza Jakuba Wujka z 1599 r.*, Warszawa 2000, s. 141.

<sup>17</sup> L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu...*, s. 164.

<sup>18</sup> Tamże, s. 156.

go od zła<sup>19</sup>. Zadaniem sumienia w połączeniu z moralną intuicją, mimo ryzyka pomyłek i błędnych decyzji moralnych, jest sterowanie spontanicznym zachowaniem człowieka w sytuacji wymagającej moralnej reakcji. Istotą tej koncepcji jest przekonanie, że człowiek samodzielnie podejmuje, dostosowywane do konkretnej sytuacji, decyzje o swoim *postępowaniu w oparciu o bardzo ogólne zasady, o których się twierdzi, że są znane każdemu człowiekowi i powszechnie akceptowane*<sup>20</sup>. Paradoks polega na tym, że bardzo ogólne zasady lorda Nolana stały się w naszym kraju, zresztą zgodnie z zaleceniem jego komitetu, podstawą masowej produkcji kodeksów etycznych radnych lub pracowników rozlicznych „jednostek samorządu terytorialnego”, chociaż w pierwszej kolejności powinny być fundamentem alternatywnej koncepcji etyki sytuacyjnej.

Każdy rodzaj seryjnej działalności produkcyjnej, także w dziedzinie legislacji, opiera się na powielaniu zatwierdzonego rozwiązania prototypowego. W odniesieniu do kodeksów etycznych pracownika samorządowego i radnego samorządu terytorialnego taką funkcję pełnią przygotowane w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego, będącego częścią Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, realizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a współfinansowanego ze środków Banku Światowego, przykładowe rozwiązania legislacyjne. Baza *Dobrych praktyk zarządzania w samorządzie terytorialnym*, jaka powstała w tym programie, została pilotażowo wdrożona w trzydziestu trzech jednostkach administracji przez Konsorcjum Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Canadian Urban Institute w latach 2001–2003. Na tej podstawie został opracowany *Kodeks etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku*, który może być potraktowany jako wzorcowy dla samorządów wszystkich szczebli.

Warto zwrócić uwagę, że już na samym początku *Kodeksu etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego* w artykule 2, rozdziału II pod tytułem *Zasady postępowania* zapisano, że samorządowiec *powinien 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*<sup>21</sup>.

Następnie w kolejnych ośmiu artykułach rozdziału III dotyczących wykonywania zadań zasady te zostały skonkretyzowane w postaci złożonych z kilku punktów szczegółowo rozwiniętych zapisów formujących *ethos* pracownika samorządowego. Porównanie

<sup>19</sup> J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce...*, s. 37; por. P. Vardy, P. Grosch, *Etyka. Poglądy i problemy*, przeł. J. Łoziński, Poznań 1995, s. 124–133.

<sup>20</sup> J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce...*

<sup>21</sup> Kodeks etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Zarządzenie nr 23/03 Marszałka Województwa Podlaskiego z 11 czerwca 2003 r., Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego 2010.

„siedmiu zasad” komitetu lorda Nolana, czyli bezinteresowności, prawości, obiektywności, odpowiedzialności, jawności, uczciwości i dawania „przykładu z góry” z zasadami etycznego postępowania obowiązującymi pracowników urzędu marszałkowskiego dowodzi, że jego autorzy przyjęli brytyjskie standardy życia publicznego jako źródło konstrukcji całej struktury samorządowego kodeksu etycznego. Oczywiście, że zastosowanie etyki lorda Nolana do budowy kodeksów samorządów terytorialnych wymagało stosunkowo niewielkiego rozszerzenia jego zasad oraz ich częściowej modyfikacji, nie zawsze zresztą z korzyścią dla utrzymania jakości zapisów.

Wedle bardzo oszczędnego kodeksu etycznego posłów na Sejm obowiązują zasady bezinteresowności, jawności, rzetelności, dbałości o dobre imię Sejmu i odpowiedzialności<sup>22</sup>. Także w tej imponującej skromnością wykładni zasad etyki poselskiej można bez trudu rozpoznać niezbyt odległe echo norm komitetu lorda Nolana, podobnie jak w przypadku Kodeksu etyki służby cywilnej<sup>23</sup>. Warto w tym miejscu zresztą przypomnieć, że w Wielkiej Brytanii od 1996 roku obowiązuje Kodeks służby cywilnej, do którego w polskiej kodyfikacji brak stosownych odwołań<sup>24</sup>. Przechodząc do przedstawienia skonkretyzowanych postanowień, które na przykład zobowiązują członka naszego korpusu służby cywilnej, można wskazać konieczność spełniania wymogu przedkładania dobra publicznego nad interesy własne i swojego środowiska, eliminowania podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym czy wpływów politycznych na rekrutację i awanse w służbie publicznej. Wśród dotyczących urzędnika służby cywilnej zasad, rozwiniętych w poszczególnych paragrafach, które zawierają obszernie scharakteryzowane i wypunktowane konkretne sytuacje zawodowe, kodeks wyróżnia:

- praworządność,
- rzetelność,
- profesjonalizm,
- bezstronność,
- polityczną neutralność<sup>25</sup>.

Abstrahując od pewnych zmian redakcyjnych i dokonanych skrótów, można uznać, że treść kodeksu etyki służby cywilnej w Kodeksie etyki pracownika samorządowego powiatu myślenickiego została praktycznie skopiowana<sup>26</sup>.

Przytoczone przykłady etycznych kodyfikacji zdają się dowodzić, że rzeczowa dyskusja nad celowością funkcjonowania kodeksu etycznego nabiera sensu dopiero w kontekście konkretnej etyki zawodowej, co przeoczyli zarówno Kołakowski, jak i Środa, koncentrując się nadmiernie na przysłowiowym *dekalogu*. Przed destrukcyjną krytyką skutecznie broni się prototypowy kodeks etyczny urzędników samorządowych z Białegostoku. Powstał on w wyniku połączenia brytyjskich „siedmiu zasad” etyki lorda Nolana, naszego Kodeksu etyki służby cywilnej i ustawy o pracownikach samorządowych w jedną, w miarę spójną całość. Ustawa o pracownikach samorządowych ustala zakres ich obowiązków, których podstawę stanowi *dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz*

<sup>22</sup> Zasady etyki poselskiej, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 1998 r., MP 1998, nr 24, poz. 338.

<sup>23</sup> Por. M. Golec, *Kodeks etyki Nolana...*

<sup>24</sup> Por. H. Izdebski, *Kodyfikacja etyki w służbie publicznej – doświadczenia Kodeksu etyki służby cywilnej*, „Diametros” 2010, nr 25, s. 20–29.

<sup>25</sup> Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 114 z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu etyki służby cywilnej, MP 2002, nr 46, poz. 683.

<sup>26</sup> Kodeks etyki pracownika samorządowego, zarządzenie Starosty Powiatu Myślenickiego nr 46/2003 z 16 października 2003 r.

o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Natomiast do szczegółowo wyliczonych podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należą:

- 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<sup>27</sup>.

Adaptacja kodeksu etyki lorda Nolana na potrzeby kształtowania *ethosu* samorządowca przebiegała zatem dwoma torami, bądź bezpośrednio prowadząc do Kodeksu etyki pracowników samorządowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, bądź pośrednio przez Kodeks etyki służby cywilnej, który z sukcesem pełni funkcję swego rodzaju matrycy kodeksów etycznych samorządowców, chociaż nie należą oni do tego urzędniczego korpusu. Dołączenie do tych aktów prawnych, jako podstawy tworzenia kodeksów etycznych, ustawy o pracownikach samorządowych wy dobyło na plan pierwszy korporacyjny charakter kadr samorządowych, zarówno politycznych, jak i administracyjnych, i stopniowo doprowadziło do uświadomienia konieczności kodyfikacji moralnego aspektu ich działań w ramach etyki zawodowej samorządowca.

W tym duchu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na przełomie lat 2003/2004 przeprowadziło wiele prac przygotowawczych w resorcie oraz konsultacji ze środowiskiem samorządowym zmierzających w istocie do powołania w urzędach samorządowych korpusu pracowników cywilnych na wzór administracji rządowej – korpusu służby cywilnej. Temu celowi miało służyć uchwalenie nowej ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Kodeksu etyki pracownika samorządowego. Militarne słownictwo zapewne nie ułatwiło sprawy i chociaż postępująca profesjonalizacja zarówno lokalnych polityków, jak i urzędników samorządowych prowadziła logicznie do prawnego uregulowania tego procesu, to jednak do niego nie doszło. Nie doszło faktycznie do poważnej dyskusji na płaszczyźnie etyki zawodowej nad kodeksem etycznym w perspektywie wprowadzenia w życie jednolitego w skali kraju kodeksu etycznego dla pracowników samorządowych i osobno dla radnych. Inicjatywę MSWiA samorządowcy trafnie rozpoznali jako, najdelikatniej ujmując, zbyt daleko idącą ingerencję rządu w sprawy samorządów i najzupełniej niesłusznie cała sprawa została odłożona *ad acta*.

Dzięki temu w Polsce występują, jeśli w ogóle do tego doszło, kodeksy etyczne lub etyki pracowników samorządowych poszczególnych urzędów gminy, miasta, powiatu i województwa, dla każdego z osobna oraz analogicznie kodeksy radnych gmin, powiatów i sejmików, czyli sześć typów kodyfikacji pomnożonych przez liczbę właściwych dla danego szczebla jednostek samorządów terytorialnych. Ta sytuacja jest wynikiem także starannie przemyślanej przez specjalistów od lokalnej demokracji procedury wprowadzania kodeksu etyki do instytucji samorządowych w trybie procedury uspołecznienia

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008, nr 223, poz. 1458.

przez powołanych w tym celu złożonych z pracowników zespołów roboczych. Wedle tego zamysłu pracownicy mają sami opracować, przekonsultować i upowszechnić swój kodeks etyczny, czyli w praktyce doprowadzić do jego pełnej akceptacji jako owocu swoich słuszných poczynań. Te praktyki socjotechniczne, przejęte wprost ze świata biznesu i skuteczne przy pracy nad zasadami etycznymi firm prowadzącymi działalność gospodarczą, mają zapewnioną nikłą skuteczność w sferze usług publicznych. Jednak ich zasadniczą wadą jest przeniesienie akcentu z obszaru regulacji zachowań etycznych w perspektywie zawodowej na poziom działania poszczególnego urzędu jako swoistego rodzaju autonomicznej firmy. Dlatego zamiast kodeksu etyki pracownika samorządowego pojawiły się setki kodeksów etycznych samorządowców poszczególnych urzędów, a zamiast jednolitych zasad etyki radnych samorządów terytorialnych wszystkich szczebli kolejne setki kodeksów etycznych radnych gminnych, miejskich, powiatowych i wojewódzkich. Umieszczenie problemu *ethosu* samorządowca na płaszczyźnie uniwersalnie pojmowanej etyki zawodowej zdaje się być właściwym rozwiązaniem problemu, chyba że ktoś chce uznać za dziwołog istnienie jednolitego kodeksu etyki lekarskiej i wystąpić z absurdalnym postulatem wprowadzenia kodeksów etycznych poszczególnych szpitali, przychodni czy poradni.

Tak dalece posunięta skrajna decentralizacja zawodu pracownika samorządowego w etycznym sensie zobiektywizowana w mnogości kodeksów etycznych wyraża pewną tendencję do przekształcania obywatela w klienta administracji samorządowej, a jej pracownika w dostawcę usług publicznych związanych z wnoszeniem stosownych opłat w rosnącej skali. Ta zamiana społecznych relacji na komercyjne transakcje staje się przejawem ogólnej tendencji do finansjalizacji życia społecznego, wedle terminologii genewskiego Obserwatorium Finansów, i stanowi kolejną przesłankę obecnego kryzysu gospodarki i sektora publicznego oraz drastycznego rozwarstwienia społecznego. Na ten proces nakłada się polityka stopniowego uwalniania państwa od różnych zobowiązań i przrzucania odpowiedzialności na samorządy i obywateli.

W tym kontekście nie powinno nikogo zaskakiwać, że demokratycznie nastawieni autorzy procedury konsultacji kodeksów etyki w samorządach nie widzieli potrzeby zwrócenia się do obywateli lokalnej społeczności, aby wysłuchać ich opinii w sprawie kodyfikacji etycznych zachowań ich urzędników. Jest wysoce niepokojące, że – jak pokazuje przegląd dyskutowanych kodeksów etyki – nie zostały one opracowane z uwzględnieniem punktu widzenia obywatela czy mieszkańca, tym bardziej nie mając na względzie czegoś w rodzaju karty praw interesanta czy innego tego typu zbioru uprawnień.

Zwraca uwagę także i to, że w kodeksach etycznych w nikłym stopniu znalazł odpowiedni wyraz zawodowy status pracowników samorządu, którzy w naturalny sposób mogą być zagrożeni wykorzystywaniem przez przełożonych poszczególnych zapisów do nieuprawnionego dyscyplinowania personelu wykonawczego, przy jednoczesnym wyłączeniu odpowiedzialności zawodowej kierownictwa. W sumie całokształt regulacji statusu zawodowego pracowników samorządowych pozbawił ich w praktyce społecznej reprezentacji, czy to w klasycznej postaci związku zawodowego, czy też przynajmniej stowarzyszenia. Tymczasem w państwie tak dalece sfederalizowanym jak Stany Zjednoczone funkcjonuje ogólnokrajowe Narodowe Stowarzyszenie Pracowników Socjalnych z siedzibą w Waszyngtonie, które ma swój znakomicie opracowany kodeks etyki uchwalony na stosownym zgromadzeniu delegatów, któremu niczym nie ustępują Kodeks etyczny Kanadyjskiego Stowarzyszenia Pracowników Socjalnych czy Kodeks etyczny Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych. Warto podkreślić, że znaczący



odłam „armii” naszych pracowników samorządowych stanowią pracownicy socjalni, którzy są zorganizowani w kilku związkach zawodowych. Jednak należy przyjąć za słuszny pogląd, że w uzasadnionych okolicznościach demokracja nie wyklucza takiego rozwiązania, w którym określony zawód ma kodeks etyczny, dzięki posiadaniu jednolitej organizacji zawodowej o charakterze korporacyjnym. Z drugiej strony jest absolutnie nie do przyjęcia, aby ponadstutysięczna „armia” urzędników samorządowych była w praktyce pozbawiona organizacji reprezentującej ich pracownicze interesy.

Na zakończenie trudno się nie zgodzić z opinią, jaką wyraził Christoph Demmke, niemiecki znawca etyki sprawowania władzy i pełnienia funkcji publicznych, gdy trafnie zauważył, że zamiast wypracowania formuły konkretnego *ethosu* zawodu urzędniczego działa tutaj *obiegowe przekonanie, że urzędnik nie powinien być biurokratą, lecz nowoczesnym i życzliwym wobec obywateli współpracownikiem. Ma być: szybki, przyjacielski, zorientowany na potrzeby klienta, wydajny, otwarty, praworządny, fair i komunikatywny. Do tego urzędnik powinien być nastawiony na sukces, osiągać wyznaczone cele, wykazywać kompetencje, ma być mobilny i wszechstronnie gotowy do działania. Takie życzenie unowocześnienia zawodu urzędniczego ma jednakże swoją cenę. Najpierw dla samego urzędnika, który ma trudność, aby te wszystkie, jakże wysokie oczekiwania połączyć w swojej osobie. Następnie także dla obywateli. Czy mamy w ogóle jasny obraz urzędów? Jakiego urzędnika chcielibyśmy w XXI w.? Czy w ogóle chcemy urzędników? Czy wiemy właściwie, jakiego działania etycznego chcemy? Czy istnieje w czasie tylu przewartościowań jakaś pewność co do zapotrzebowań na nowe i/lub stare wartości? Jak możemy definiować kryteria i ideały, skoro wartości, do których dążymy, nie są jasno określone? Żyjemy w czasie utraty wartości czy tylko zmieniających się wartości? Czy etyka znika z życia publicznego, czy tylko następuje jej przemiana?*<sup>28</sup>

Odpowiedzi na te trafnie postawione pytania powinny być poszukiwane nie tylko przez fachowych ekspertów, ale także przez obywateli oraz samych radnych i pracowników samorządowych na forum debaty publicznej. Warto ocenić krytycznie dotychczasowy przebieg procesu reformowania instytucji lokalnej demokracji i etyczne aspekty jej funkcjonowania. Wolno przyjąć, że kierunek kształtowania *ethosu* samorządowca tropem odwołującym się do uosobionej przez lorda Nolana i jego kodeks etyki tradycji brytyjskich standardów życia politycznego wyczerpał swoje możliwości rozwojowe.

Należy sięgnąć do bardziej nowoczesnych i nasyconych współczesną konkretnością doświadczeń i przemyśleć je na nowo w etycznej perspektywie. Na przykład w 2011 roku szczególną sławą cieszył się Międzynarodowy Fundusz Walutowy ze względu na skrajnie nieetyczne zachowania jego szefa. Tymczasem należy przypomnieć, że natychmiast po pierwszych doniesieniach o skandalu erotycznym Dominique Strauss-Kahn podał się do dymisji, rezygnując z bardzo dobrej posady dyrektora zarządzającego, co w naszym kraju jest zdarzeniem niesłychanym, ale zdaje się dowodzić surowości kanonów etycznych MFW. Dla ilustracji warto podać, że jego następczyni Christie Lagarde, z nieopodatowaną pensją 550 tys. dolarów rocznie, musiała zaliczyć szkolenia z etyki, które obowiązują wszystkich pracowników, i podpisać kodeks etyczny MFW. Przy okazji warto wspomnieć, że obejmując dyrektorską funkcję, Lagarde musiała zrezygnować z jakiegokolwiek działalności politycznej, ale zachowała prawo do bycia członkiem partii i jej finansowania. To jedno z wielu oryginalnych rozwiązań Kodeksu zachowania pracowników MFW, obszernego dziesięciostronicowego dokumentu, który w większym

<sup>28</sup> Ch. Demmke, *Opinia publiczna, etyka i reforma służby publicznej w Europie*, cyt. za: J. Hartman, J. Woleński, *Wiedza o etyce...*, s. 376.

stopniu pełni funkcję swego rodzaju informatora czy poradnika zwracającego uwagę na etyczne konsekwencje działania niż prostackiego systemu nakazów i zakazów pracowniczego postępowania.

Lektura Kodeksu zachowania pracowników MFW prowadzi do wniosku, że jego pierwszoplanowe zadanie ma charakter profilaktyczny, co wedle starogreckiego źródłosłowa (*prophylaktikós*) oznacza „zapobiegawczy”, i na gruncie społecznym miałyby służyć zapobieganiu nieetycznym zachowaniom. Podpierając się dalej starożytną tradycją i medyczną terminologią, można zwrócić uwagę na rolę kodeksu etycznego w utrzymaniu higieny (*hygieia*), w tym kontekście „moralnej higieny” jako swego rodzaju lekarstwa na niedoskonałości ludzkiej kondycji. Tak oto sojusz intelektualny starożytnej tradycji kulturowej i nowoczesności może stanowić jedną z dróg poszukiwań lekarstwa na kryzys *ethosu* samorządowca.

Joanna Gellera  
Marek Zagajewski

#### **Crisis of the self-government official's *ethos***

The economical crisis in Poland has increased the scale of nepotism, protectionism and corruption in the territorial local government and one of the causes of these pathologies is rejecting the self-government official's *ethos* by the counselors and the employees. With the view to improving the situation in the self-governments, the codes of ethics which followed the British experience, were introduced. They were based on "The Seven Principles of Public Life" prepared by The Committee on Standards in Public Life under the chairman of Lord Nolan at the end of the last century. However, Leszek Kołakowski recommended ethics without a code, in the form of situational ethics, based on the open life perspective. Lack of social representation of self-government employees as the trade union or association is viewed as a serious mistake of our self-government reforms. Moreover, the ethical codes of particular self-governments (district, city, county, voivodeship) instead of one uniform national code of a self-government official, were introduced erroneously.

*Translated by Alina Doroch*